



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
24 December 2015
Russian
Original: English

Семидесятая сессия

Пункты 16 и 117 повестки дня

Культура мира

Глобальная контртеррористическая стратегия
Организации Объединенных Наций

План действий по предупреждению насильственного экстремизма

Доклад Генерального секретаря

I. Введение

1. Насильственный экстремизм является вызовом целям и принципам Организации Объединенных Наций. Он подрывает мир и безопасность, права человека и устойчивое развитие. Ни одна страна или регион не застрахованы от его последствий.

2. В настоящем Плане действий по предупреждению насильственного экстремизма рассматриваются и анализируются факторы и условия, способствующие перерастанию насильственного экстремизма в терроризм. Насильственный экстремизм — явление многоплановое, которое не имеет четкого определения. Оно не является ни новым, ни присущим только какому-либо конкретному региону, национальности или системе верований. Тем не менее в последнее время террористические группы, такие как «Исламское государство Ирака и Леванта» (ИГИЛ), «Аль-Каида» и «Боко харам», формируют наше представление о насильственном экстремизме и обсуждение путей противодействия этой угрозе. Распространяемые этими группами идеи нетерпимости — религиозной, культурной, социальной — имеют тяжелые последствия для многих регионов мира. Удерживая территории и используя социальные сети для распространения в глобальном масштабе и в режиме реального времени своих идей и информации о своих «свершениях», они пытаются бросить вызов нашим общим ценностям, таким как мир, справедливость и человеческое достоинство. Распространение

* Переиздано по техническим причинам 8 января 2019 года.



насильственного экстремизма еще больше усугубляет и без того уже беспрецедентный гуманитарный кризис, который выходит за пределы границ любого отдельно взятого региона. Миллионы людей были вынуждены покинуть территории, захваченные террористическими и насильственными экстремистскими группами. Возросли миграционные потоки как в зоны конфликта, так и из них, причем речь идет о тех, кто стремится перебраться в безопасные места, и о тех, кто оказался вовлеченным в конфликт в качестве иностранных боевиков-террористов, что еще больше дестабилизирует положение в соответствующих регионах. Данный План действий разрабатывался в этом контексте, но при этом он направлен на борьбу с насильственным экстремизмом во всех его формах и везде, где бы он ни проявлялся.

3. Ничто не может служить оправданием насильственного экстремизма, но мы должны также признать, что он не возникает в вакууме. Описания недовольства, фактическая или ощущаемая несправедливость, обещания предоставления более широких возможностей и осуществления радикальных преобразований становятся привлекательными в тех случаях, когда нарушаются права человека, игнорируются принципы благого управления и рушатся надежды. Насильственным экстремистам удалось завербовать в более чем 100 государствах-членах более 30 000 иностранных боевиков-террористов, которые направились в Сирийскую Арабскую Республику и Ирак, а также в Афганистан, Ливию и Йемен. Некоторые из них, несомненно, ужаснулись тому, что они увидели на местах, и испытали желание забыть об увиденном, однако другие уже вернулись в свои страны происхождения — и их число будет безусловно возрастать — для распространения в свои общинах идей ненависти, нетерпимости и насилия.

4. В течение последних двух десятилетий международное сообщество стремилось решать проблему, связанную с насильственным экстремизмом, прежде всего за счет мер по обеспечению безопасности в рамках борьбы с терроризмом, которые были приняты в ответ на угрозу, исходящую от «Аль-Каиды» и связанных с ней групп. Вместе с тем в связи с появлением групп «нового поколения» в рамках международного сообщества формируется все более широкий консенсус в отношении того, что такие меры борьбы с терроризмом недостаточны для того, чтобы предотвратить распространение насильственного экстремизма. Насильственный экстремизм охватывает более широкую категорию проявлений, и существует опасность того, что смешение двух терминов может приводить к оправданию чрезмерно широкого применения мер по борьбе с терроризмом, в том числе в отношении действий, которые не должны считаться террористическими актами.

5. В своей резолюции [2178 \(2014\)](#) Совет Безопасности указывает на прямую связь между насильственным экстремизмом и терроризмом, подчеркивает важность того, чтобы принимаемые меры соответствовали международным нормам, и отмечает необходимость принятия превентивных мер: для противодействия «насильственному экстремизму, который может служить питательной средой для терроризма», требуются коллективные усилия, «в том числе предотвращение радикализации, вербовки и мобилизации лиц в террористические группы и в ряды иностранных боевиков-террористов». В этой резолюции Совет «призывает государства-члены активизировать усилия по противодействию такого рода насильственному экстремизму», признавая, что «международное сотрудничество и любые принимаемые государствами-членами меры по предупреждению терроризма и борьбе с ним должны полностью соответствовать Уставу Организации Объединенных Наций». Определение «терроризма» и «насильственного

экстремизма» является прерогативой государств-членов и должно соответствовать их обязательствам по международному праву, в частности международному праву в области прав человека. Точно так же, как Генеральная Ассамблея взяла на вооружение практический подход к борьбе с терроризмом, приняв на основе консенсуса Глобальную контртеррористическую стратегию Организации Объединенных Наций, данный План действий предусматривает применение практического подхода для предупреждения насильственного экстремизма, без углубления в рассмотрение вопросов, касающихся определений.

6. Необходимо применять более комплексный подход, предусматривающий принятие не только мер по обеспечению безопасности в рамках борьбы с терроризмом, но и также систематических превентивных мер, непосредственно касающихся факторов, способствующих насильственному экстремизму, которые привели к возникновению этих новых и более опасных групп. В Уставе Организации Объединенных Наций государства-члены заявили о своей решимости «принимать эффективные коллективные меры для предотвращения и устранения угрозы миру». Я поставил в качестве одной из первоочередных задач активизацию превентивной деятельности Организации, особенно в том, что касается предотвращения конфликтов, зверств, кризисных ситуаций, насилия в отношении женщин и детей и сексуального насилия в условиях конфликта, и провозгласил специальную инициативу «Права человека прежде всего». В представленном в 2015 году докладе Независимой группы высокого уровня по миротворческим операциям Организации Объединенных Наций (см. [A/70/95-S/2015/446](#)), докладе Консультативной группы экспертов по обзору миростроительной архитектуры Организации Объединенных Наций (см. [A/69/968-S/2015/490](#)), Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года¹ и программах действий, касающихся женщин, мира и безопасности, подчеркивается необходимость укрепления коллективной приверженности обеспечению того, чтобы превентивная деятельность была эффективной. Распространение насильственного экстремизма придает превентивной деятельности еще большую актуальность.

7. В Глобальной контртеррористической стратегии Организации Объединенных Наций, которая была единогласно принята Генеральной Ассамблеей в ее резолюции [60/288](#), конкретно говорится о превентивных мерах и предусматривается сбалансированное осуществление деятельности по всем четырем ее основным направлениям: а) устранение условий, способствующих терроризму; б) предупреждение терроризма и борьба с ним; в) укрепление национального потенциала для борьбы с терроризмом и усиление роли системы Организации Объединенных Наций в этом отношении; и д) обеспечение уважения прав человека всех людей и верховенства права в условиях борьбы с терроризмом. В течение последнего десятилетия особый упор делался на осуществлении деятельности по компоненту II Глобальной стратегии, тогда как деятельности по компонентам I и IV зачастую уделялось недостаточное внимание. В преддверии десятой годовщины со дня принятия Стратегии в 2016 году я объявляю о начале осуществления данного Плана действий с уделением особого внимания превентивным мерам, направленным на борьбу с насильственным экстремизмом, в том числе за счет активизации реализации мер в рамках компонентов I и IV Стратегии, что позволит добиться более полного осуществления Стратегии с учетом опыта, накопленного за последние десять лет, и проблем, которые, возможно, предстоит решить в будущем. В связи с последним обзором Стратегии

¹ Резолюция [70/1](#) Генеральной Ассамблеи.

Ассамблея настоятельно призвала государства-члены «объединить свои усилия в борьбе с насильственным экстремизмом во всех его формах и проявлениях». При этом мы должны исходить из принципиальной позиции и мыслить стратегически, а также тщательно выверять наши меры реагирования. Нам следует скорректировать наши приоритеты, повысить эффективность работы в области отправления правосудия и пересмотреть социальный договор между теми, кто принимает решения, и теми, кого они касаются. Нам необходимо уделять внимание причинам, по которым люди вовлекаются в ряды насильственных экстремистских групп. Я убежден в том, что создание открытого, справедливого, инклюзивного и плюралистического общества, основанного на полном уважении прав человека и обеспечивающего экономические возможности для всех, представляет собой наиболее весомую и реальную альтернативу насильственному экстремизму и наиболее перспективную стратегию, направленную на то, чтобы лишить его привлекательности.

8. Несмотря на то, что мы стали лучше понимать факторы, способствующие насильственному экстремизму, что позволяет нам корректировать и совершенствовать наши действия, мы должны ускорить аналитическую работу, с тем чтобы успевать отслеживать эту нарастающую угрозу. Хотя у нас в целом имеются средства для решения многих проблем, способствующих насильственному экстремизму, нам необходимо научиться эффективно использовать их и обеспечивать их ресурсами. К числу подразделений Организации Объединенных Наций, занимающихся вопросами предотвращения насильственного экстремизма, относятся Целевая группа по осуществлению контртеррористических мероприятий и Контртеррористический центр Организации Объединенных Наций, Исполнительный директорат Контртеррористического комитета, Программа развития Организации Объединенных Наций, Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека, Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры, Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности, Альянс цивилизаций Организации Объединенных Наций, Департамент операций по поддержанию мира Секретариата, Управление по поддержке миростроительства и Структура Организации Объединенных Наций по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин (Структура «ООН-женщины»), а также мой Посланник по делам молодежи и многие другие структуры системы Организации Объединенных Наций. Нам необходимо опираться на уже накопленный опыт в целях совершенствования и повышения эффективности нашей деятельности.

9. Мы сможем добиться успеха только в том случае, если нам удастся использовать идеализм, творческие способности и энергию молодежи и всех других людей, которые считают себя обездоленными. Молодых людей, которые в настоящее время составляют большинство населения во все большем числе стран, следует рассматривать в качестве ресурса, и им должна быть предоставлена возможность принимать конструктивное участие в политическом и экономическом развитии своих обществ и стран. Этот ресурс используется в недостаточной степени. Мы должны предложить им позитивное видение своего будущего наряду с реальными возможностями реализации своих надежд и потенциала.

10. При разработке данного Плана действий я максимальным образом учитывал мнения государств-членов и региональных организаций. Мы также проводили консультации с внутренними и внешними экспертами, учеными и практическими специалистами. Я приветствую многосторонние инициативы, в которых

подчеркивается необходимость принятия творческих и инновационных мер для борьбы с насильственным экстремизмом.

11. Основатели Организации Объединенных Наций верили в силу наших общих целей, принципов и ценностей. Государства-члены должны корректировать свои действия с учетом новых реалий, не отказываясь от наших общих обязательств. В тот момент, когда мы сочтем эти общие обязательства не обязательными к выполнению, мы сыграем на руку тем, кто не соблюдает их ради достижения своих целей. С помощью данного Плана действий я намерен стимулировать обсуждение в глобальном масштабе вопроса о том, каким образом мы можем наиболее оптимально использовать свои сравнительные преимущества для эффективного предупреждения насильственного экстремизма.

II. Последствия насильственного экстремизма

12. Насильственный экстремизм подрывает наши совместные усилия, направленные на поддержание мира и безопасности, поощрение устойчивого развития, обеспечение защиты прав человека и верховенства права и оказание гуманитарной помощи.

A. Мир и безопасность

13. Насильственные экстремистские группы в значительной степени способствуют подрыву безопасности и разжиганию вооруженных конфликтов, которые затрагивают многие регионы мира. «Аль-Каида» и связанные с ней организации пытаются угрожать правительствам с тем, чтобы они изменили свою политику, проводя враждебные пропагандистские кампании и организуя резонансные нападения. Самое последнее поколение насильственных экстремистских и террористических групп, особенно ИГИЛ, придало брошенному вызову новые черты: используя существующие вооруженные конфликты в Сирийской Арабской Республике и нестабильное положение в Ираке и Ливии, им удалось захватить значительные территории и установить там свою систему управления. Они мобильны, хорошо вооружены и отличаются высоким уровнем организации и технической подготовки. История свидетельствует о том, что нестабильная обстановка в плане безопасности и конфликты, как правило, еще более усугубляются в результате «марионеточных» войн. Региональные и международные субъекты несут особую ответственность за оказание странам, находящимся в кризисных ситуациях, помощи в деле восстановления мира. В этой связи я приветствую последние конструктивные инициативы, предпринятые в рамках Международной группы поддержки Сирии, действующей в сотрудничестве с Советом Безопасности, в целях обеспечения всеобъемлющего урегулирования кризиса в Сирийской Арабской Республике.

14. В стремлении подменить существующие государства и стереть установленные границы ИГИЛ и «Боко харам» подрывают государственную власть и дестабилизируют положение не только в территориях, которые это затрагивает самым непосредственным образом, но и в прилегающих к ним районах. В Мали террористам практически удалось разрушить базовую государственную структуру, что негативно сказалось на стабильности в стране и во всем регионе. Организация «Аль-Каида» в странах исламского Магриба и другие группы по-прежнему действуют в северной части Мали, и это косвенно сказывается на положении в соседних странах. Они создают угрозу для присутствия и

деятельности Многопрофильной комплексной миссии Организации Объединенных Наций по стабилизации в Мали (МИНУСМА). Как я отмечал в одном из последних докладов (S/2015/366), террористические группы также извлекают выгоду из транснациональной организованной преступности. Некоторые насильственные экстремистские группы наладили связи с транснациональной организованной преступностью в целях увеличения своих финансовых ресурсов. Они получают значительные доходы от торговли людьми и работоторговли, незаконного оборота исторических ценностей и незаконной торговли нефтью. Многие из этих групп также занимаются похищением людей в целях получения выкупа.

15. Крайне важно, чтобы в рамках реагирования на эту угрозу мы признавали то, что цель насильственных экстремистов состоит в том, чтобы спровоцировать государства на принятие чрезмерных ответных мер и затем использовать недостаточно продуманные действия правительств в своих пропагандистских целях. Норвежский массовый убийца Андерс Брейвик, от рук которого в 2011 году погибли 77 человек, преследовал конкретную цель дестабилизировать толерантное норвежское общество, посеяв рознь между местными общинами и спровоцировав принятие чрезмерных мер реагирования. Обязательства, взятые государствами-членами в соответствии с международным правом, в том числе договорами по вопросам прав человека, обеспечивают прочную основу для реагирования на такие нападения.

В. Устойчивое развитие

16. Страны, борющиеся с проблемой широко распространенного насилия, не добились существенного прогресса в достижении целей развития тысячелетия, которые в течение последних 15 лет лежали в основе повестки дня в области развития. Насильственный экстремизм обостряет ощущение незащищенности и может периодически приводить к беспорядкам, подрывающим процесс устойчивого экономического роста. При определении целей в области устойчивого развития, которые будут служить ориентиром в нашей работе в течение последующих 15 лет, государства-члены выступили с предостережением о том, что насильственный экстремизм таит в себе угрозу сведения на нет многих результатов в области развития, достигнутых за последние десятилетия. Используя проблемы в области развития, такие как неравенство, нищета и неэффективное управление, насильственный экстремизм еще более усугубляет эти проблемы и ведет к упадку, который ухудшает положение прежде всего маргинализированных групп. Кроме того, считая, что образование представляет собой особую угрозу для распространения их идеологий, террористы избирают в качестве мишени для своих действий молодых людей, особенно девушек, стремящихся получить современное образование, которое позволило бы им улучшить свою жизнь и условия жизни их семей и построить более совершенное общество. Похищение детей группой «Боко харам» в Чибоке, Нигерия, в апреле 2014 года, убийство учащихся членами группы «Аш-Шабааб» в Гариссе, Кения, в апреле 2015 года и нападение боевиков группы «Техрик-и-Талибан» на армейскую государственную школу в Пешаваре, Пакистан, в декабре 2014 года — вот лишь несколько из наиболее вопиющих последних примеров угрозы, создаваемой насильственным экстремизмом.

17. Насильственные экстремисты также нарушают повседневную работу организаций, занимающихся вопросами развития, в том числе учреждений системы Организации Объединенных Наций по вопросам развития и страновых групп Организации Объединенных Наций, которые стремятся оказывать государствам-членам помощь в искоренении нищеты и сокращении социального неравенства и изоляции. В связи с этим полевой персонал и миротворцы Организации Объединенных Наций становятся объектом их нападений.

С. Права человека и верховенство права

18. Насильственные экстремисты создают прямую угрозу для осуществления прав человека — от права на жизнь, свободу и личную неприкосновенность до права на свободу выражения мнений, ассоциации, мысли, совести и вероисповедания.

19. Имеется достоверная информация о том, что террористические и насильственные экстремистские группы, такие как ИГИЛ, совершали серьезные нарушения международного права, в том числе акты геноцида, преступления против человечности и военные преступления. Эти группы также нарушают права человека женщин и девочек, в том числе обращая их в сексуальное рабство, принуждая их вступать в брак и посягая на их права на образование и участие в общественной жизни. Как представляется, в районах, в которых в настоящее время действуют ИГИЛ и другие террористические и насильственные экстремистские группы, религиозные общины, а также женщины, дети, политические активисты, журналисты, правозащитники и представители сообщества лесбиянок, гомосексуалистов, бисексуалов, трансгендеров и интерсексов систематически становятся жертвами нападений, похищений, перемещения и убийств. Также, по сообщениям, по-прежнему широко распространено сексуальное и гендерное насилие. Предметы и объекты, имеющие историческое, религиозное и культурное значение, сознательно уничтожаются в нарушение режима охраны объектов культурного наследия, установленного в соответствии с нормами международного гуманитарного права.

20. Отсутствие подотчетности в районах, охваченных конфликтом, приводит к увеличению числа этих жестоких преступлений. Беснаказанность и несправедливость вызывают ощущение отсутствия безопасности и чувство безысходности, что подрывает посреднические и направленные на урегулирование усилия, в том числе политические переходные процессы. Нам необходимо положить конец безнаказанности всех тех, кто совершает нарушения и преступления, в частности преступления, предусмотренные нормами международного права. В то же время мы должны проявлять бдительность для обеспечения того, чтобы государства-члены в своих усилиях по борьбе с насильственным экстремизмом соблюдали законность и действовали в соответствии со своими обязательствами по международному праву в области прав человека, а также, в соответствующих случаях, нормами международного гуманитарного права. Некоторые права не должны нарушаться даже во время введения в государстве чрезвычайного положения, при котором существование нации находится под угрозой.

Д. Гуманитарная деятельность

21. По состоянию на конец 2014 года положение дел в мире характеризовалось тем, что число насильственно перемещенных лиц достигло рекордного за всю

историю уровня, чему в значительной степени способствовал насильственный экстремизм. При этом обеспокоенность вызывала не только численность внутренне перемещенных лиц, но и ее быстрое увеличение: всего за три года она увеличилась на 40 процентов — с 42,5 до 59,5 миллиона человек. Внутренне перемещенные лица и беженцы, особенно дети, подвергаются повышенному риску принудительной вербовки, в том числе со стороны насильственных экстремистских групп.

22. Насильственные экстремистские группы активно препятствуют доставке международной гуманитарной помощи, в том числе продовольствия и жизненно важной медицинской помощи, нуждающимся группам населения, ограничивая доступ гуманитарных организаций в районы, находящиеся под контролем этих групп, и захватывая гуманитарные грузы. В условиях вооруженного конфликта насильственные экстремисты, как правило, игнорируют то, что в соответствии с международным гуманитарным правом гуманитарные организации традиционно пользуются защитой в районах конфликтов. Поэтому многие гуманитарные работники сами становятся объектами нападений: в 2014 году были убиты, ранены или похищены 329 сотрудников организаций, занимающихся оказанием помощи. Хотя такие гнусные методы используют не только насильственные экстремистские группы, их растущее воздействие является серьезным фактором, осложняющим оперативную обстановку, в которой приходится работать гуманитарным организациям.

III. Условия и факторы, способствующие насильственному экстремизму

23. В последние полтора десятилетия проводились исследования, посвященные изучению факторов, способствующих насильственному экстремизму. При этом достоверных статистических данных о факторах, приводящих к радикализации отдельных лиц, не имеется. Несмотря на наличие определенных различных тенденций и моделей поведения в настоящее время среди ученых и исследователей консенсус существует лишь в отношении отдельных аспектов. Качественный анализ, основанный главным образом на результатах бесед, говорит о том, что можно выделить две основные категории факторов: «движущие факторы» или условия, приводящие к насильственному экстремизму, и структурный контекст, в котором он возникает; и «удерживающие факторы» или личные мотивы и процессы, которые играют ключевую роль в трансформации идей и недовольства в насильственные экстремистские действия. Для изучения этого претерпевающего изменения явления требуется проведение более широкой научно-исследовательской работы как по качественным, так и по количественным аспектам.

A. Условия, способствующие насильственному экстремизму, и его структурный контекст

24. Имеющиеся качественные данные свидетельствуют о наличии ряда общих факторов, которые характерны для весьма различных стран и регионов и которые, в некоторых случаях самостоятельно, а иногда в сочетании с другими факторами, приводят к радикализации и насильственному экстремизму.

Отсутствие социально-экономических возможностей

25. Страны, которые не в состоянии обеспечить высокий и устойчивый уровень экономического роста, создать достойные рабочие места для своей молодежи, сократить масштабы нищеты и уровень безработицы, активнее содействовать равенству между мужчинами и женщинами, вести борьбу с коррупцией и регулировать отношения между различными общинами в соответствии с их обязательствами в области прав человека, в большей степени подвержены насильственному экстремизму, и в них, как правило, происходит более значительное число инцидентов, связанных с насильственным экстремизмом. Население может считать, что невысокие результаты деятельности в области развития являются подтверждением нелегитимности правительства, что снижает эффективность деятельности государственных учреждений по борьбе с насильственным экстремизмом в случае его возникновения. В отсутствие широкого выбора в сфере занятости насильственные экстремистские организации могут рассматриваться в качестве привлекательного источника дохода.

Маргинализация и дискриминация

26. Ни одна страна не является полностью однородной. Разнообразие само по себе не делает страны более уязвимыми для насильственного экстремизма. Вместе с тем, когда та или иная страна испытывает проблемы, как, например, ограниченное наличие ресурсов, и когда одна группа, независимо от ее демографического веса, действует индивидуально в политическом и экономическом секторах в ущерб другим группам, вероятность возникновения межобщинных конфликтов, гендерного неравенства, маргинализации, отчуждения и дискриминации повышается, что находит свое отражение в установлении ограничений на доступ к государственным услугам и возможностям трудоустройства, а также в создании препятствий для регионального развития и осуществления права на свободу вероисповедания. Это, в свою очередь, может побуждать тех, кто считает себя обездоленными, использовать насильственный экстремизм в качестве средства для достижения своих целей.

Неэффективное управление, нарушения прав человека и принципа верховенства права

27. Насильственный экстремизм, как правило, процветает в условиях, характеризующихся неэффективным управлением, отсутствием демократии, коррупцией и культурой безнаказанности за противоправное поведение со стороны государства или его представителей. Привлекательность насильственного экстремизма обычно повышается в тех случаях, когда неэффективное управление сопровождается осуществлением репрессивной политики и практики, которые нарушают права человека и принцип верховенства права. Нарушения международных норм в области прав человека под предлогом обеспечения государственной безопасности может способствовать обострению насильственного экстремизма, поскольку такие нарушения приводят к маргинализации отдельных лиц и отчуждению ключевых групп населения, в результате чего общины поддерживают насильственных экстремистов, сочувствуют им и пособничают их деятельности. В борьбе против государства насильственные экстремисты также активно стремятся использовать в своих целях государственные репрессии и другие злоупотребления. Таким образом, в странах, где правительства применяют репрессивные и жесткие меры безопасности с нарушениями прав человека и верховенства права, такие как профилирование определенных групп населения,

применение интрузивных методов наблюдения и введение чрезвычайного положения на длительные сроки, появляется больше насильственных экстремистов. Международные партнеры, которые поощряют такие действия государств, тем самым еще больше подрывают веру населения в законность более широкой международной системы.

28. Насильственные экстремисты могут воспользоваться возможностями, открывающимися в тех случаях, когда не предпринимаются предусмотренные международными обязательствами усилия по осуществлению экономических, социальных и культурных прав и когда такая ситуация усугубляется дискриминацией по этническому, национальному, гендерному, расовому, религиозному, языковому и другим признакам, а также когда отсутствует или сокращается демократическое пространство. Государственные учреждения, которые должным образом не выполняют своих международных обязательств по осуществлению таких прав, могут тем самым усилить недовольство населения и подорвать не только свою собственную эффективность, но и социальные нормы и социальную сплоченность.

29. Кроме того, необходимо уделять больше внимания разработке эффективных и ориентированных на обеспечение гендерного равенства и прав человека стратегий и программ реинтеграции возвращающихся иностранных боевиков-террористов и тех, кто был осужден за совершение террористических преступлений.

Затянувшиеся и неурегулированные конфликты

30. Затянувшиеся и неурегулированные конфликты, как правило, создают благодатную почву для насильственного экстремизма не только потому, что сами конфликты вызывают страдания и распад структур управления, но и потому, что они дают насильственным экстремистским группам возможность использовать глубоко укоренившееся недовольство для привлечения поддержки, захвата территории и ресурсов и осуществления контроля над населением. Необходимо срочно принять меры для урегулирования затянувшихся конфликтов. Урегулирование таких конфликтов ослабит воздействие подстрекательных идеологий насильственных экстремистских групп. Когда превентивная деятельность не приносит желаемых результатов, мы должны в качестве наиболее эффективной стратегии установления прочного мира и ликвидации насильственного экстремизма стремиться к принятию политических решений на основе участия всех сторон и обеспечивать подотчетность всех политиков.

Радикализация в тюрьмах

31. Исследования показывают, что практика жестокого обращения в местах содержания под стражей может играть тревожно большую роль в вербовке значительного числа людей в ряды насильственных экстремистских групп и террористических организаций. Было определено несколько факторов, побуждающих заключенных искать защиты посредством присоединения к таким группам, включая бесчеловечные условия содержания в тюрьмах и бесчеловечное обращение с заключенными, коррумпированность охранников и другого тюремного персонала, наличие банд, злоупотребление наркотиками, отсутствие безопасности и надлежащих услуг, а также переполненность тюрем. Необходимо принять меры, обеспечивающие нераспространение экстремистских идеологий среди других заключенных, гарантируя в то же время предусмотренную

международным правом охрану лицам, лишенным свободы, включая уважение международных стандартов и норм, касающихся одиночного заключения.

В. Процессы радикализации

32. Хотя обстоятельства, благоприятствующие насильственному экстремизму, затрагивают все население, лишь небольшое число людей фактически поддается радикализации и прибегает к насилию. Как сложные индивидуальные мотивации, так и человеческий фактор в значительной степени способствуют манипуляции такими обстоятельствами и воплощению идей и недовольства в насильственные действия.

Индивидуальный опыт и мотивация

33. Отрицательный личный опыт, находящий отклик в идеологии насильственного экстремизма, может повысить вероятность того, что то или иное лицо вольется в ряды насильственных экстремистов. Индивидуальные мотивации варьируются от серьезных до самых обычных: исследователи сообщали, что форсирующие события могут иметь самый различный характер — люди подверглись пыткам или были свидетелями пыток; их родственник или друг погиб в результате действий сил безопасности или иностранной державы; в их отношении было вынесено несправедливое судебное решение; они потеряли имущество; их родители подверглись унижению; и даже такой повод, как отказ в личном займе.

34. Хотя некоторые высокообразованные лица сыграли существенную роль в формировании насильственных экстремистских организаций, многие члены являются малообразованными и часто не имеют даже среднего образования. Многие из них малограмотны и практически не обладают никакими религиозными или иными знаниями, что делает их уязвимыми к агитации. Весьма вероятно, что, до того как присоединиться к насильственным экстремистским группам, они занимались мелкими преступлениями и незаконной деятельностью. Благодаря членству в какой-либо группе у них появляется также чувство принадлежности, и они избавляются от бремени отчуждения, изоляции или одиночества.

Коллективное недовольство и виктимизация

35. Историческое наследие или коллективное недовольство, вызванное господством, угнетением, подчинением или иностранным вмешательством, могут вызвать ощущение виктимизации. Такие чувства в свою очередь могут вызвать простую, но сильную эмоциональную реакцию, которой затем в своих целях могут воспользоваться насильственные экстремисты: память о прошлом или нынешнем фактическом или надуманном угнетении продолжает поддерживаться, чтобы разжечь жажду мести против угнетателей.

Искажение и неправомерное использование убеждений, политической идеологии и этнических и культурных различий

36. Насильственные экстремистские группы цинично искажают и используют религиозные убеждения, этнические различия и политическую идеологию, чтобы придать законный вид своей деятельности, предъявить свои претензии на территорию и завербовать сторонников. Религиозные убеждения искажаются и неправомерно используются для того, чтобы посеять раздор между государствами, культурами и народами и подорвать тем самым нашу человечность.

Религиозные и общинные лидеры играют решающую роль в воспитании уязвимых последователей, помогая им отказываться от воинственных идеологий, и в предоставлении возможностей для внутриконфессионального и межконфессионального диалога и дискуссий в качестве средства поощрения терпимости, понимания и примирения между общинами. Лидеры, правительства, международное сообщество и средства массовой информации должны сообща добиваться предотвращения конфронтации и поляризации внутри стран, религиозных сообществ, народов и различных групп населения и в отношениях между ними. Мы должны совместно разорвать этот порочный круг провокаций и ответных действий, которые нередко создают благодатную почву для деятельности сил, использующих конфликты для разжигания терроризма и насильственного терроризма, как это имеет место в Афганистане, Ираке, Йемене, Ливии, Сирийской Арабской Республике и других странах.

Лидеры и социальные сети

37. Хотя разжиганию насильственного экстремизма могут способствовать такие контекстуальные факторы, как условия на местах, личный опыт и всеобщее недовольство, всегда существует также социальный контекст, который в той или иной мере определяет порядок организации и направления деятельности этих элементов. Это зачастую происходит в результате вмешательства какого-либо харизматичного лидера или политического предпринимателя, а также в рамках неофициальных семейных и социальных сетей. Присоединиться к насильственной экстремистской организации, не будучи знакомым с кем-либо из ее членов, может быть трудно, и очевидным объяснением этого является тот факт, что деятельность такой организации нередко имеет ограниченный и подпольный характер. Однако в последние годы появились онлайн-инструменты, которые открывают еще один, более доступный путь к вступлению в члены таких групп.

IV. Программа действий: рекомендации по предотвращению насильственного экстремизма

38. Я постоянно призывал к сбалансированному осуществлению Глобальной контртеррористической стратегии Организации Объединенных Наций. Хотя мы должны продолжать предпринимать согласованные усилия по борьбе с насильственным экстремизмом, нам необходимо расширять нашу деятельность, начинать действовать раньше и устранять причины, вызывающие насильственный экстремизм. В дополнение к мерам по борьбе с насильственным экстремизмом мы должны принимать и превентивные меры. Осуществление превентивных мер в рамках нашего всеобъемлющего подхода поможет нам устранить многие из коренных причин, побуждающих людей присоединяться к насильственным экстремистским группам. Как и в случае более общей превентивной практики, результаты могут быть не сразу заметны, и, чтобы их добиться, нам необходимо будет долго и терпеливо работать.

39. В этой связи я выдвигаю на рассмотрение государств-членов следующие рекомендации, которые, как я полагаю, позволят предотвратить насильственный экстремизм и ограничить масштабы его распространения и в то же время незамедлительно приступить к решению задач в области мира и безопасности посредством непрерывного осуществления мер по борьбе с терроризмом. В моих рекомендациях определены меры, которые могут приниматься на глобальном, национальном и региональном уровнях в целях содействия всеобъемлющему и

сбалансированному осуществлению Глобальной контртеррористической стратегии Организации Объединенных Наций.

A. Разработка директивной рамочной программы

Глобальная рамочная программа действий по предотвращению насильственного экстремизма

40. Предотвращение насильственного экстремизма представляет собой обязанность и обязательство в соответствии с принципами и ценностями, закрепленными в Уставе Организации Объединенных Наций, Всеобщей декларации прав человека² и других международных правозащитных документах. Для того чтобы любые законодательные и директивные акты, стратегии и практические меры, принимаемые для предотвращения насильственного экстремизма, имели эффективный и устойчивый характер и способствовали выполнению обязательств государств-членов по международному праву, они должны быть прочно основаны на принципах уважения прав человека и верховенства права.

41. Как Генеральная Ассамблея, так и Совет Безопасности признали, что насильственный экстремизм достиг таких угрожающих масштабов и такой степени сложности, что одних лишь мер, согласованно принимаемых правоохранительными и военными органами и силами безопасности, уже недостаточно: нужно добиться прогресса в области развития, благого управления, прав человека и гуманитарной деятельности. Необходимыми компонентами любой деятельности по борьбе с угрозой насильственного экстремизма должны быть укрепление верховенства права, отмена дискриминационного законодательства и осуществление стратегий и законов, направленных на борьбу с дискриминацией, маргинализацией и изоляцией в праве и на практике.

42. В течение последних двух лет Генеральная Ассамблея подчеркивала необходимость объединения усилий для борьбы с насильственным экстремизмом: в ходе четвертого обзора осуществления Глобальной контртеррористической стратегии Организации Объединенных Наций³; в резолюции 68/127 Ассамблеи, озаглавленной «Мир против насилия и насильственного экстремизма»; и в ходе тематической дискуссии высокого уровня Ассамблеи на тему «Поощрение терпимости и примирения: содействие построению мирных и открытых обществ и борьба с насильственным экстремизмом», организованной Председателем Ассамблеи совместно с Генеральным секретарем и Альянсом цивилизаций Организации Объединенных Наций 21 и 22 апреля 2015 года; а также в ходе недавних общих прений Ассамблеи на ее семидесятой сессии. Совет Безопасности подчеркнул необходимость принятия мер по борьбе с насильственным экстремизмом и пресечению потока иностранных боевиков-террористов в своей резолюции 2178 (2014); в ходе открытых прений высокого уровня Совета на тему «Роль молодежи в борьбе с насильственным экстремизмом и поощрении мира», состоявшихся 23 апреля 2015 года; и в заявлении Председателя Совета от 29 мая 2015 года (S/PRST/2015/11).

43. Хотя мы можем устанавливать параметры деятельности на глобальном уровне, наибольшую отдачу приносит деятельность на местном, национальном и региональном уровнях. Поэтому я рассчитываю на то, что государства-члены

² Резолюция 217 А (III) Генеральной Ассамблеи.

³ См. резолюцию 68/276 Генеральной Ассамблеи.

выполняют наше общее обещание и проявят политическую волю, чтобы добиться реальных перемен и разработать новую государственную политику, направленную на предотвращение насильственного экстремизма в их соответствующих странах и регионах. Устав Организации Объединенных Наций, Всеобщая декларация прав человека и обязательства государств-членов по международному праву — в частности по международным нормам в области прав человека, беженскому праву и, где это применимо, международному гуманитарному праву — закладывают для этого прочную основу, а Глобальная контртеррористическая стратегия Организации Объединенных Наций и руководящие принципы контртеррористических стратегий, определенные на Международной конференции по национальным и региональным стратегиям противодействия терроризму, состоявшейся 31 января — 1 февраля 2013 года в Боготе, содержат дополнительные указания в отношении национальных и региональных планов действий. Процессы подготовки национальных планов и региональных стратегий или совершенствования уже имеющихся планов и стратегий должны дополнять нынешний План действий и друг друга. Организация Объединенных Наций, действуя через 36 структур, входящих в состав Целевой группы по осуществлению контртеррористических мероприятий, и на основе подхода, предусматривающего участие всех подразделений Организации Объединенных Наций, готова оказывать государствам-членам поддержку в разработке таких стратегий и планов. Я также поручу координаторам-резидентам, страновым группам Организации Объединенных Наций и региональным подразделениям Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития оказывать государствам-членам, по их просьбе, помощь в разработке их планов на национальном и региональном уровнях.

Национальные планы действий по предотвращению насильственного экстремизма

44. Каждое государство-член должно рассмотреть вопрос о разработке национального плана действий по предотвращению насильственного экстремизма, который должен содержать национальные приоритетные задачи по устранению местных факторов, способствующих насильственному экстремизму, и дополнять национальные контртеррористические стратегии, где они уже имеются. С учетом принципа национальной ответственности и в соответствии с международным правом государства-члены могут пожелать рассмотреть следующие элементы при разработке таких планов:

а) национальные планы должны разрабатываться на multidisciplinary основе, чтобы предусматривать меры по борьбе с насильственным экстремизмом и меры по его предотвращению, с участием широкого круга правительственных сторон, таких как поставщики социальных услуг и министерства образования, по делам молодежи и религии, и с участием неправительственных сторон, в том числе молодежи, семей, женщин, лидеров религиозных, культурных и учебных учреждений, организаций гражданского общества, средств массовой информации и частного сектора. Важной отправной точкой при разработке национальных планов должен служить анализ местных и национальных факторов, способствующих насильственному экстремизму;

б) национальные планы должны быть направлены на укрепление социального договора в деле борьбы с насильственным экстремизмом на основе поощрения уважения принципа равенства перед законом и равной защиты в соответствии с законом во всех сферах государственно-гражданских отношений и на

основе создания эффективных, подотчетных и транспарентных учреждений на всех уровнях, а также обеспечения гибкого, всеохватного, открытого для всех и представительного процесса принятия решений. Я призываю парламентариев обеспечить законодательную основу для национальных планов действий по предотвращению насильственного экстремизма в соответствии с их национальными и международными обязательствами, где это необходимо;

с) в национальных планах должен рассматриваться вопрос об иностранных боевиках-террористах, как к этому призвал Совет Безопасности в своей резолюции 2178 (2014). В этой резолюции Совет постановил, что государства должны обеспечивать, чтобы их правовые системы предусматривали судебное преследование за поездки для совершения актов терроризма или прохождения связанной с терроризмом подготовки; и что государства должны также бороться с финансированием или поощрением такой деятельности и предотвращать въезд на их территорию или транзит через нее, в том числе путем использования международно признанных баз данных, любого лица, в отношении которого имеется достоверная информация, дающая разумные основания полагать, что это лицо совершает поездку для целей совершения террористического акта. В этой связи могут использоваться руководящие принципы в отношении пресечения потока иностранных боевиков-террористов, согласованные на специальном заседании, которое было проведено 28 июля 2015 года в Мадриде Комитетом Совета Безопасности, учрежденным резолюцией 1373 (2001) о борьбе с терроризмом;

d) в соответствии с обязанностями государств-членов по резолюции 2199 (2015) Совета Безопасности национальные планы должны быть направлены на обеспечение того, чтобы насильственные экстремистские и террористические группы не могли торговать нефтью и антиквариатом, захватывать заложников и получать пожертвования;

e) один из способов устранения многих факторов, способствующих насильственному экстремизму, заключается в том, чтобы скорректировать национальную политику в области развития с учетом целей в области устойчивого развития, т.е. обеспечить повсеместную ликвидацию нищеты во всех ее формах (цель 1); обеспечить всеохватное и справедливое качественное образование и поощрять возможности обучения на протяжении всей жизни для всех (цель 4); обеспечить гендерное равенство и расширение прав и возможностей всех женщин и девочек (цель 5); содействовать неуклонному, всеохватному и устойчивому экономическому росту, полной и производительной занятости и достойной работе для всех (цель 8); снизить уровень неравенства внутри стран и между ними (цель 10); обеспечить открытость, безопасность, жизнестойкость и устойчивость городов и населенных пунктов (цель 11); и содействовать построению миролюбивых и открытых обществ в интересах устойчивого развития, обеспечивать доступ к правосудию для всех и создать эффективные, подотчетные и основанные на широком участии учреждения на всех уровнях (цель 16);

f) национальные планы должны предусматривать финансирование их осуществления правительствами и неправительственными структурами и должны способствовать развитию партнерских связей между государственным и частным секторами, сообразно обстоятельствам;

g) для обеспечения того, чтобы такая политика оказывала желаемое воздействие, необходимы эффективные механизмы мониторинга и оценки этих планов.

Региональные планы действий по предотвращению насильственного экстремизма

45. Поскольку насильственный экстремизм не знает границ, деятельность на национальном и глобальном уровнях должна сопровождаться более широким региональным сотрудничеством. Несколько субрегионов и регионов уже приняли всеобъемлющие стратегии борьбы с терроризмом. Государства-члены должны сообща предпринимать усилия в дополнение к этим стратегиям или принять новые региональные или субрегиональные планы действий по предотвращению насильственного экстремизма при содействии региональных или субрегиональных организаций и Организации Объединенных Наций в целях дополнения и укрепления своих национальных планов. С этой целью государства-члены должны:

а) укреплять субрегиональные и региональные организации, в том числе на основе составления и регулярного обновления региональных контактных списков координаторов, мониторинга торговли стрелковым оружием и тяжелыми вооружениями и поощрения межправительственных контактов и сотрудничества. Создание центров раннего предупреждения в интересах обмена информацией о деятельности насильственных экстремистов может повысить предсказуемость этого сотрудничества и внести тем самым дополнительный вклад в такую деятельность;

б) обеспечить, чтобы субрегиональные и региональные организации оказывали техническую помощь государствам-членам в их соответствующих субрегионах или регионах в деле укрепления их способности предотвращать насильственный экстремизм и содействовать эффективному сотрудничеству, например в вопросах пограничного контроля.

Мобилизация ресурсов

46. Для того чтобы воплотить наши обязательства в долгосрочные преобразования, мы должны более эффективно использовать имеющиеся средства и рассмотреть возможность совместного использования наших ресурсов с учетом взаимозависимости политических, социальных и экономических факторов, способствующих насильственному экстремизму. Кроме того, в секторе мира и безопасности наблюдается все более глубокое понимание того, что устранению этих факторов могут способствовать многие превентивные меры, традиционно считающиеся частью деятельности в области развития. Недавно установленные цели в области устойчивого развития конкретно включают в себя цели и показатели, касающиеся предотвращения насилия и содействия построению мирных и открытых обществ.

47. Инвестирование в превентивную деятельность является гораздо более эффективным с точки зрения затрат, чем выделение ресурсов на смягчение последствий. В этой связи я рекомендую:

а) скорректировать порядок распределения средств, выделяемых сегодня на борьбу с терроризмом и насильственным экстремизмом, чтобы такие средства также направлялись на устранение факторов, способствующих насильственному экстремизму, и чтобы тем самым имеющиеся ресурсы в конечном счете более эффективно использовались;

b) определить другие источники финансирования в различных секторах и изучить вопрос о том, каким образом правительства и региональные и международные учреждения могут более гибко использовать имеющиеся средства для того, чтобы расширить программы, направленные на предотвращение насильственного экстремизма.

В. Принятие конкретных мер

48. При разработке национальных планов действий и региональных стратегий государства-члены должны учитывать нижеизложенные элементы.

Диалог и предотвращение конфликтов

49. В моем докладе Совету Безопасности под названием «Организация Объединенных Наций и предотвращение конфликтов: подтверждение коллективной приверженности» (S/2015/730) я отметил, что риск насильственного экстремизма нередко возрастает в тех же условиях, в которых повышается риск конфликта. Когда конфликт уже имеет место, мы должны удвоить усилия по поощрению и поддержанию диалога между воюющими сторонами, поскольку есть основания полагать, что затяжной неурегулированный конфликт является одной из главных причин насильственного экстремизма. Хотя в таких ситуациях мы можем воспользоваться некоторыми из уже разработанных инструментов для предотвращения конфликтов, мы также приступили к разработке конкретных инициатив по предотвращению насильственного экстремизма в рамках Целевой группы по осуществлению контртеррористических мероприятий и Контртеррористического центра Организации Объединенных Наций, например инициатив по созданию рабочей группы Целевой группы по предотвращению насильственного экстремизма и рабочей группы Целевой группы по условиям, способствующим распространению терроризма, и региональной программы по расширению участия и развитию навыков молодежи. В этой связи я рекомендую государствам-членам:

a) обеспечивать, чтобы, в случае возникновения необходимости военных действий для противодействия распространению насильственных экстремистских групп, любые такие ответные действия предпринимались в полном соответствии с международным правом, в частности с Уставом Организации Объединенных Наций, международными нормами в области прав человека, международным беженским правом и международным гуманитарным правом;

b) устанавливать контакты с противоборствующими сторонами и региональными участниками на более ранних этапах и стремиться к формированию международного консенсуса, чтобы создать для дипломатических кругов регионов и Организации Объединенных Наций возможности, которые им необходимы для предоставления посреднических услуг по достижению решений. Задержки с установлением контактов приводят к сокращению возможностей и повышению финансовых и людских потерь;

c) побуждать отдельных лиц покидать насильственные экстремистские группы посредством разработки программ, предусматривающих предоставление этим лицам возможностей для получения образования и участия в экономической деятельности. Во избежание появления чувства несправедливости, которое может быть вызвано тем, что нарушителям оказывается помощь, такие

программы не должны осуществляться в ущерб инициативам, направленным на удовлетворение потребностей более широких слоев гражданского населения;

d) изучить возможности для создания альтернативных механизмов урегулирования споров, таких как посредничество, арбитраж и восстановительное правосудие, в целях урегулирования конфликтов и достижения прочного мира;

e) привлекать религиозных лидеров к созданию платформы для внутриконфессионального и межконфессионального диалога и дискуссий, поощряющих терпимость и взаимопонимание между общинами, и призывать их заявлять о своем отказе от доктрин насилия посредством пропаганды мирных и гуманитарных ценностей, присущих их теологиям. Кроме того, прямой долг религиозных лидеров — самим стремиться к такому пониманию. Терпимость не имеет пассивного характера: она требует, чтобы активно отстаивались принципы взаимопонимания и уважения, особенно в тех случаях, когда имеются разногласия;

f) защищать наследие культурного и религиозного разнообразия от попыток насильственных экстремистов уничтожить манускрипты, предметы и объекты, символизирующие плюрализм и терпимость;

g) организовывать на региональном и национальном уровнях с участием самых различных сторон диалоги, посвященные предотвращению насильственного экстремизма и охватывающие такие вопросы, как участие молодежи, гендерное равенство, привлечение маргинализованных групп, роль муниципалитетов и проведение позитивной информационно-разъяснительной работы в социальных сетях и через другие виртуальные платформы.

Укрепление благого управления, защиты прав человека и верховенства закона

50. Когда правительства с готовностью обеспечивают соблюдение международных норм и стандартов в области прав человека, поощряют благое управление, отстаивают верховенство закона и борются с коррупцией, они создают благоприятные условия для развития гражданского общества и снижают привлекательность насильственного экстремизма. Стратегии и инициативы, в основе которых лежит неукоснительное уважение прав человека, имеют важнейшее значение для обеспечения интеграции в общество отдельных людей и целых общин, уязвимых для насильственного экстремизма. Нам необходимо изыскать пути укрепления доверия в отношениях между государственными структурами и общинами, чтобы предотвратить реальную или кажущуюся маргинализацию и изоляцию. В этой связи я рекомендую государствам-членам:

a) провести анализ всего национального законодательства, политики, стратегий и практических методов, предусматривающих предотвращение насильственного экстремизма или противодействие ему, чтобы убедиться в том, что все они основаны на неукоснительном уважении прав человека и верховенства закона и предполагают создание национальных механизмов для обеспечения соблюдения. Это может также предполагать принятие мер по укреплению верховенства закона, отмене дискриминационных законов и имплементации стратегий и законов, предусматривающих борьбу с дискриминацией и изоляцией;

b) обеспечивать доступ к правосудию для всех и укреплять справедливые, действенные, подотчетные и основанные на широком участии учреждения

на всех уровнях, как это предусмотрено в Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года;

с) стимулировать недискриминационное оказание важнейших услуг и обеспечивать подотчетность за предоставление услуг, а также распространять охват государственными услугами на удаленные районы и создавать условия для расцвета предпринимательства и построения более миролюбивого, справедливого и открытого общества;

d) повышать профессионализм сил безопасности, правоохранительных органов и органов правосудия; и обеспечивать эффективный надзор за деятельностью таких органов и их подотчетность в соответствии с международными стандартами в области прав человека и принципом верховенства закона. Это может предполагать организацию специализированной подготовки сотрудников сил безопасности и правоохранительных органов, а также всех лиц, участвующих в отправлении правосудия, в области прав человека в отношении запрещения разжигания ненависти и в целом обеспечения уважения прав человека в контексте принятия мер по борьбе с насильственными экстремизмом и терроризмом;

e) обеспечивать привлечение к ответственности за грубые нарушения норм международного права прав человека и международного гуманитарного права, в том числе за нарушения, которые согласно нормам международного права приравниваются к преступлениям, такие как военные преступления и преступления против человечности, посредством уголовного преследования при соблюдении процессуальных гарантий. Для выполнения своих мандатов механизмы привлечения к ответственности должны быть укомплектованы соответствующими специалистами по гендерной проблематике. В тех случаях, когда соответствующие национальные органы не могут или не хотят расследовать такие преступления, международное сообщество должно оказать поддержку усилиям по привлечению виновных к ответственности, в том числе путем передачи Советом Безопасности таких дел на рассмотрение Международного уголовного суда или при необходимости одного из специальных трибуналов;

f) реформировать национальные правовые механизмы и пенитенциарные системы для обеспечения безопасности заключенных, персонала и объектов и разработать на основе уважения прав человека и принципа верховенства закона процедуры для предотвращения и противодействия радикализации в тюрьмах;

g) разработать программы разъединения, реабилитации и психологической поддержки лиц, вовлеченных в деятельность насильственных экстремистов, которые учитывали бы гендерные аспекты и включали программы для детей в целях содействия их реинтеграции в общество. Эти программы должны обеспечивать неукоснительное соблюдение международных норм и стандартов в области прав человека, в том числе прав на свободу передвижения, свободу выражения мнений и неприкосновенность личной жизни, гендерного равенства и принципа недискриминации;

h) содействовать реализации экономических, социальных и культурных прав, в том числе путем осуществления правозащитных инициатив, способствующих искоренению условий, которые благоприятствуют насильственному экстремизму. Такие программы могут быть особенно полезными в ситуациях, когда одна из групп — вне зависимости от своего демографического веса — монополизует политическую и экономическую сферы в ущерб остальным группам;

i) выполнять положения резолюции 1624 (2005) Совета Безопасности, в которой пропагандируется комплексный подход к борьбе с подстрекательством и насильственным экстремизмом, и Рабатского плана действий по запрещению пропаганды национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющей собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию (A/HRC/22/17/Add.4, добавление), обеспечив вовлечение в эту деятельность всех соответствующих участников, таких как национальные правозащитные структуры, гражданское общество, политические партии и средства массовой информации;

j) пресекать подрывную деятельность террористов и их пособников в отношении образовательных, культурных и религиозных учреждений, как это предусмотрено в резолюции 1624 (2005) Совета Безопасности; принимать надлежащие меры для борьбы со всеми формами нетерпимости и дискриминации по признаку религии или убеждений, которые проявляются, в частности, в учебных программах формальных или неформальных образовательных учреждений, а также в учебниках и методах обучения;

k) обеспечивать, чтобы любые ограничения свободы выражения мнений были сформулированы четко и не допускали расширительного толкования, и проверять эти ограничения на предмет их законности, пропорциональности и необходимости.

Вовлечение общин

51. Необходимым условием выживания насильственных экстремистов является молчаливая поддержка со стороны более широкого круга сочувствующих. Если лишить насильственных экстремистов этой поддержки, то их способность наносить ущерб и уклоняться от судебной ответственности окажется сильно подорвана. Хотя обеспечить вовлечение общин, традиционно испытывающих недоверие к правительству, может быть проблематично, существует ряд стратегий по вовлечению общин, которые позволяют надеяться на успех. В этой связи я рекомендую государствам-членам:

a) разработать совместные стратегии, предусматривающие широкое участие, в том числе с привлечением гражданского общества и местных общин, для недопущения возникновения насильственного экстремизма, защиты общин от вербовки и угрозы насильственного экстремизма и содействия реализации мер укрепления доверия на уровне общин путем формирования надлежащих платформ для обсуждения и выявления причин недовольства уже на ранних этапах;

b) взять на вооружение модели и программы поддержания правопорядка на основе работы с населением, ориентированные на решение местных проблем в партнерстве с общинами и основанные на неукоснительном уважении прав человека, с тем чтобы не подвергать риску членов общины. Это позволило бы повысить уровень информированности и бдительности общественности и углубить понимание и знание сотрудниками полиции ситуации в общине, что повысило бы их способность активно выявлять на раннем этапе причины недовольства и серьезные проблемы;

c) разрабатывать на местном уровне и на уровне семьи программы наставничества, основанные на личных контактах между наставником и наставляемым, с уделением особого внимания уязвимым лицам или лицам,

осужденным за уголовные преступления, связанные с насильственным экстремизмом, или обвиняемым в таких действиях;

d) оказывать медицинскую, психосоциальную и юридическую помощь в общинах, укрывающих жертв насильственных экстремистов, в том числе жертв сексуальных и гендерных преступлений;

e) побуждать гражданские и профессиональные ассоциации, профсоюзы и торговые палаты расширять их собственные сети для охвата маргинализированных групп в целях совместного решения проблем посредством проведения открытого для всеобщего участия обсуждения и выработки политики на основе консенсуса;

f) содействовать формированию региональных и глобальных сетей, с тем чтобы организации гражданского общества, молодежи и женщин, а также религиозные лидеры могли обмениваться информацией о передовой практике и опыте в целях улучшения их работы в соответствующих общинах и поощрения межкультурного и межконфессионального диалога;

g) поощрять в партнерстве с гражданским обществом и общинами обсуждение вопросов, связанных с факторами, способствующими насильственному экстремизму, включая продолжающиеся нарушения прав человека. Борьба со всеми существующими нарушениями прав человека должна рассматриваться и как юридическая обязанность, и как показатель авторитета.

Расширение прав и возможностей молодежи

52. Мы должны уделять молодежи особое внимание. В мире насчитывается 1,8 миллиарда молодых женщин и мужчин, и эта сила является нашим неоценимым союзником в борьбе с насильственным экстремизмом. Мы должны изыскать более эффективные инструменты для оказания содействия молодым людям, отстаивающим идеалы мира, плюрализма и взаимного уважения. Быстрое развитие современных коммуникационных технологий также означает, что сегодняшняя молодежь формирует беспрецедентное по своему характеру глобальное сообщество. Сложившиеся взаимосвязи уже активно эксплуатируются насильственными экстремистами; мы должны вернуть себе влияние в этой сфере и помочь более широкому распространению мнения тех молодых людей, которые уже отстаивают в общении со своими сверстниками идеалы взаимного уважения и мира. В этой связи я рекомендую государствам-членам:

a) поддерживать и активизировать участие молодых женщин и мужчин в мероприятиях по предотвращению насильственного экстремизма путем уделения первоочередного внимания механизмам конструктивного вовлечения молодежи на национальном, региональном и глобальном уровнях, как это предусмотрено в принятой в 2015 году Амманской декларации по вопросам молодежи, мира и безопасности; и обеспечить физически, социально и эмоционально безопасную и благоприятную среду для участия молодых женщин и мужчин в предотвращении насильственного экстремизма;

b) интегрировать молодых женщин и мужчин в процессы принятия решений на местном и национальном уровнях, в том числе путем создания советов молодежи и аналогичных механизмов, с тем чтобы они стали платформой, дающей молодым женщинам и мужчинам возможность участвовать в общенациональной политической дискуссии;

с) содействовать укреплению доверия между лицами, ответственными за принятие решений, и молодыми женщинами и мужчинами, особенно в рамках диалога между поколениями и в ходе деятельности по укреплению доверия между молодежью и взрослыми и при организации соответствующей подготовки;

д) вовлекать с трудом поддающихся охвату молодых женщин и мужчин, например из недопредставленных групп, в усилия по предотвращению насильственного экстремизма, как это предусмотрено в Руководящих принципах участия молодежи в деятельности по миростроительству;

е) разработать национальные программы наставничества для молодых женщин и мужчин, создать возможности для индивидуального роста в выбранных ими областях и предложить им пути участия в общественной работе, которые позволили бы им стать лидерами и активными участниками процесса конструктивных преобразований;

ф) обеспечить, чтобы часть всех средств, выделяемых на борьбу с насильственным экстремизмом, резервировалась на осуществление проектов, предусматривающих удовлетворение особых потребностей молодежи или расширение ее прав и возможностей, и рекомендовать международным финансовым учреждениям, благотворительным фондам и другим донорам создать механизмы финансирования небольших грантов, которые выделялись бы социальным предпринимателям из числа женщин и молодежи на развитие их собственных идей в отношении укрепления способности общин противостоять насильственному экстремизму.

Гендерное равенство и расширение прав и возможностей женщин

53. Одним из важнейших факторов обеспечения устойчивого мира является расширение прав и возможностей женщин. Несмотря на то, что женщины иногда играют активную роль в насильственных экстремистских организациях, тот факт, что общество, в котором показатели гендерного равенства выше, менее уязвимо для насильственного экстремизма, никак нельзя назвать случайностью. Поэтому мы должны спросить себя, как мы можем эффективнее поощрять участие, лидерство и расширение прав и возможностей женщин во всем обществе, в том числе в государственном секторе, секторе безопасности и в организациях гражданского общества. Действуя в соответствии с резолюцией [2242 \(2015\)](#) Совета Безопасности, мы должны обеспечить, чтобы одним из центральных элементов разработанных стратегий противодействия терроризму и насильственному экстремизму являлись защита и расширение прав и возможностей женщин. Необходимо также обеспечить, чтобы деятельностью по противодействию терроризму и насильственному экстремизму не оказывала негативного влияния на права женщин. В этой связи я рекомендую государствам-членам:

а) обеспечить учет гендерных аспектов во всей деятельности по борьбе с насильственным экстремизмом;

б) выделять средства на проведение научных исследований с учетом гендерных аспектов и сбор данных о роли женщин в насильственном экстремизме, в том числе для выявления факторов, заставляющих женщин присоединяться к насильственным экстремистским группировкам, и о воздействии, которое оказывает на жизнь женщин осуществление стратегий борьбы с терроризмом, с тем чтобы разрабатывать адресные и основанные на фактических данных стратегии и программы борьбы с терроризмом;

с) привлекать женщин и представителей других недопредставленных групп к работе в национальных правоохранительных органах и органах безопасности, в том числе в рамках механизмов предупреждения терроризма и противодействия ему;

д) расширять имеющиеся у женщин и их групп в составе гражданского общества возможности для участия в деятельности по предупреждению насильственного экстремизма и противодействию ему;

е) обеспечить, чтобы часть всех средств, выделяемых на борьбу с насильственным экстремизмом, резервировалась на осуществление проектов, предусматривающих удовлетворение особых потребностей женщин или расширение их прав и возможностей, как это рекомендовано в моем недавнем докладе Совету Безопасности о женщинах и мире и безопасности (S/2015/716).

Образование, развитие профессиональных навыков и облегчение трудоустройства

54. В рамках борьбы с нищетой и социальной маргинализацией мы должны обеспечить получение каждым ребенком качественного образования, готовящего его или ее к жизни, как это предусмотрено правом на образование. Образование должно включать воспитание уважения к правам человека и разнообразию, содействия формированию критического мышления, поощрение медийной и цифровой грамотности и развитие поведенческих и социоэмоциональных навыков, которые могут способствовать мирному сосуществованию и терпимости. В нашей поддержке нуждаются молодые женщины и мужчины, устраивающиеся на работу: как для получения доступа к возможностям продолжения обучения и профессионально-технической подготовки, так и для раскрытия их предпринимательских талантов. В этой связи я рекомендую государствам-членам:

а) действуя с учетом разнообразия социальных и культурных условий, выделять средства на развитие образования, особенно в раннем возрасте от 3 до 8 лет, с тем чтобы обеспечить наличие у всех детей доступа к инклюзивному и высококачественному образованию;

б) осуществлять образовательные программы, направленные на формирование позиций «глобального гражданства», социальных навыков, критического мышления и цифровой грамотности, и изучить возможность включения в школьные программы, учебники и учебные материалы компонента формирования активной гражданской позиции. Расширить возможности учителей и просветителей для содействия реализации этой программы действий;

с) обеспечить предоставление всем уязвимым лицам, включая перемещенных лиц, всего комплекса услуг от начального до высшего образования, в том числе технического и профессионально-технического образования, и наставничества благодаря использованию онлайн-овых и мобильных технологий;

д) во взаимодействии с местными органами самоуправления создавать возможности для социально-экономического развития как в сельской местности, так и в городах; вкладывать средства в развитие у населения навыков, востребованных на местном рынке труда, путем предоставления возможности получения соответствующего образования;

е) расширять круг имеющихся у молодежи возможностей для развития карьеры путем поощрения культуры предпринимательства и предоставления возможности обучения предпринимательским навыкам, обеспечения поиска работы и профориентации, принятия норм, способствующих развитию микро- и малых предприятий, облегчения доступа к финансовым ресурсам и микрокредитам и расширения ассортимента услуг по поддержке бизнеса, таких как организация оптовой и розничной торговли, для полного раскрытия экономического потенциала молодежи;

ф) предложить частному сектору и другим представителям гражданского общества участвовать в деятельности по постконфликтному примирению и восстановлению, особенно в создании рабочих мест, облегчении трудоустройства и организации профессиональной подготовки.

Стратегические средства коммуникации, Интернет и социальные сети

55. Насильственные экстремисты размещают в социальных сетях манипулятивные сообщения и тем самым довольно эффективно привлекают в свои ряды новых людей, особенно молодых женщин и мужчин. Насильственные экстремисты довольно успешно используют как старые, так и новые формы подачи информации, но при этом нельзя не признать, что те из нас, кто отвергает их идеи, как правило, оказываются не в состоянии донести до людей, ощущающих себя разочарованными и бесправными, такое видение будущего, которое поразило бы их воображение и вселило в них надежду на реальные перемены. Тысячи молодых активистов и творческих личностей борются с насильственным экстремизмом в Интернете при помощи музыки, произведений изобразительного искусства, фильмов, комиксов и юмора, и они заслуживают нашей поддержки. В этой связи я рекомендую государствам-членам:

а) в тесном сотрудничестве с компаниями, обеспечивающими работу социальных сетей, и частным сектором разработать и осуществлять национальные стратегии в сфере коммуникаций, адаптированные к местным условиям, обеспечивающие учет гендерных особенностей и основывающиеся на международных стандартах в области прав человека, с тем чтобы показать лживость идей насильственного экстремизма;

б) поощрять более активное изучение взаимосвязи между злонамеренным использованием Интернета и социальных сетей насильственными экстремистами и факторами, склоняющими отдельных людей к насильственному экстремизму;

с) поощрять предпринимаемые на низовом уровне усилия по пропаганде ценностей терпимости, плюрализма и понимания;

д) обеспечивать защиту в рамках национальных правовых систем свободы мнений и их свободного выражения, плюрализма и разнообразия средств массовой информации;

е) расширять права и возможности, позволяющие жертвам обратиться свои потери и страдания в конструктивную силу, позволяющую предотвращать насильственный экстремизм, путем обеспечения им доступа к онлайн-площадкам, на которых они могли бы поделиться своими историями;

ф) защищать журналистов, которые играют важнейшую роль в демократическом обществе, путем обеспечения оперативного и тщательного расследования угроз их безопасности и побуждать журналистов совместными усилиями

добровольно разработать систему подготовки работников средств массовой информации и отраслевые кодексы поведения, способствующие формированию терпимого и уважительного отношения.

С. Оказание государствам-членам, региональным органам и общинам помощи по линии Организации Объединенных Наций

56. Главная ответственность за предотвращение насильственного экстремизма лежит на государствах-членах. При разработке ими мер борьбы с этим явлением Организация Объединенных Наций может выступать в роли их естественного партнера. Организация Объединенных Наций может способствовать развитию глобального диалога, объединяющего страны, народы и общины на основе общепризнанных ценностей и принципов, закрепленных в международном праве, включая правозащитные инструменты.

57. Миссии, программы и проекты Организации Объединенных Наций уже занимают в сотрудничестве с государствами-членами борьбу с основополагающими факторами, способствующими насильственному экстремизму или являющимися непосредственной причиной его возникновения. Насильственные экстремистские группировки, сознающие важность этой формы взаимодействия, сознательно наносят удары по миротворцам, правозащитникам, просветителям, активистам гражданского общества и работникам, занимающимся оказанием помощи, в попытке ослабить нашу решимость и подорвать результативность нашей деятельности. Нам следует придерживаться в своей деятельности более стратегического подхода и обеспечивать более полную координацию для повышения согласованности всех направлений деятельности по поддержанию безопасности, обеспечению устойчивого развития, защите прав человека и оказанию гуманитарной помощи. Для этого необходимо будет обеспечить, чтобы усилия Организации Объединенных Наций по поддержанию мира и безопасности и стратегические механизмы обеспечения устойчивого развития предусматривали борьбу с факторами, способствующими насильственному экстремизму, чтобы мы продолжали наращивать усилия по поощрению и защите основных прав человека и укреплению верховенства закона и чтобы гуманитарные принципы соблюдались, чтобы участники гуманитарной деятельности обладали необходимой свободой действий и чтобы наша гуманитарная деятельность была ориентирована на удовлетворение интересов людей, способствовала укреплению способности общин противостоять угрозам и не приводила к разжиганию конфликтов.

58. Я поручил структурам Организации Объединенных Наций удвоить усилия по координации и разработке мероприятий совместно с государствами-членами, принять меры по определению порядка осуществления, более углубленной проработке и адаптации существующих программ, с тем чтобы в ходе их осуществления можно было более адресно бороться с факторами, способствующими насильственному экстремизму, и выступить с новыми инициативами для устранения возможных пробелов. В этой связи я намерен:

а) взять на вооружение подход, предусматривающий участие всей системы Организации Объединенных Наций в оказании содействия национальным, региональным и глобальным усилиям по предотвращению насильственного экстремизма, действуя через Координационный совет руководителей системы Организации Объединенных Наций, а также через существующие

межучрежденческие органы Организации Объединенных Наций и Целевую группу по осуществлению контртеррористических мероприятий и ее структуры, которые несут главную ответственность за оказание государствам-членам содействия в осуществлении всех четырех компонентов Глобальной контртеррористической стратегии Организации Объединенных Наций. Благодаря использованию в рамках механизма Целевой группы подхода, предусматривающего участие всей системы Организации Объединенных Наций, Организация будет более тесно координировать свои действия и оказывать помощь в повышении адресности инициатив и распространении информации о тех из них, которые доказали свою эффективность;

b) интегрировать компонент предотвращения насильственного экстремизма в деятельность, проводимую операциями Организации Объединенных Наций по поддержанию мира и специальными политическими миссиями в соответствии с их мандатами, а также в соответствующую деятельность государственных групп Организации Объединенных Наций в целях наращивания потенциала государств-членов с использованием таких механизмов, как рамочные программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития, общий анализ по стране, проводимый Организацией Объединенных Наций по различным странам, молодежные консультативные советы, Глобальный координационный центр по вопросам полиции, органов правосудия и пенитенциарных учреждений и разработка и осуществление программ разоружения, демобилизации и реинтеграции и реформы сектора безопасности;

c) рекомендовать советам управляющих и исполнительным советам структур Организации Объединенных Наций наращивать потенциал учреждений, фондов и программ Организации Объединенных Наций для оказания государствам-членам помощи в разработке и осуществлении их национальных планов действий по предотвращению насильственного экстремизма;

d) предлагать программы наращивания потенциала, предусматривающие расширение на национальном и региональном уровнях возможностей для разработки институциональных планов действий по предотвращению насильственного экстремизма и распространению передовой практики, и оказывать государствам-членам помощь в принятии соответствующих законов и стратегий в тесной координации с соответствующими национальными группами Организации Объединенных Наций, специальными представителями Генерального секретаря, миротворческими операциями (в тех странах, где они развернуты) и структурами Целевой группы по осуществлению контртеррористических мероприятий, включая Исполнительный директорат Контртеррористического комитета, Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека, Межрегиональный научно-исследовательский институт Организации Объединенных Наций по вопросам преступности и правосудия, Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности и Контртеррористический центр Организации Объединенных Наций;

e) обнародовать Глобальную коммуникационную стратегию Организации Объединенных Наций по борьбе с насильственным экстремизмом, в основе которой будут лежать ключевые ценности Организации Объединенных Наций — мир, справедливость, терпимость и человеческое достоинство, — закрепленные в Уставе Организации Объединенных Наций, Всеобщей декларации прав человека и других инструментах, и которая будет предусматривать отстаивание этих совместных ценностей во всем мире и оказание государствам-членам

по их просьбе помощи в адаптации их собственных национальных и местных стратегий в сфере коммуникаций;

f) продолжать укреплять оперативные и эффективные меры, принимаемые по линии инициативы «Права человека прежде всего», для предупреждения масштабных нарушений норм международного права прав человека или международного гуманитарного права или противодействия таким нарушениям как на стратегическом, так и на оперативном уровне;

g) для руководства осуществлением этого плана разработать при содействии Целевой группы по осуществлению контртеррористических мероприятий и при поддержке Контртеррористического центра Организации Объединенных Наций постоянно действующую платформу Организации Объединенных Наций по пресечению насильственного экстремизма. Эта платформа будет координировать политику в рамках системы Организации Объединенных Наций и оказывать государствам-членам помощь в разработке ими институциональных мер противодействия насильственному экстремизму на местном, национальном и региональном уровнях путем обмена накопленным опытом. Эти меры должны привести к укреплению сотрудничества между государствами-членами, в том числе по линии Юг-Юг и трехстороннего партнерства;

h) оказывать правительствам содействие в разработке и реализации программ обучения, предусматривающих формирование активной гражданской позиции, социальных навыков, критического мышления, цифровой грамотности, терпимости и уважения разнообразия, включая, например, модули воспитания детей школьного возраста в духе мира для пропаганды культуры отказа от насилия;

i) приступить к проведению глобальной информационной кампании в поддержку жертв насильственного экстремизма и создать на базе Портала по поддержке жертв терроризма глобальную платформу, на которой они могли бы поделиться своими историями;

j) поощрять развитие программ молодежных обменов в рамках отдельных государств-членов и между ними, которые со временем могли бы превратиться в систему глобальных общественных работ и глобальные молодежные программы, что способствовало бы углублению межкультурного взаимопонимания, приобретению новых навыков и осуществлению инициатив в области развития;

k) предложить соответствующим представителям частного сектора, включая компании, действующие в сфере коммуникаций и в социальных сетях, поддерживать инициативы, направленные на предотвращение насильственного экстремизма, и выступать с креативными идеями, чтобы помочь международному сообществу эффективно бороться с распространением насильственного экстремизма через Интернет;

l) подготовить предложение для Фонда Генерального секретаря по поддержке инновационных проектов, направленных на предотвращение насильственного экстремизма, особенно в сфере коммуникаций и в области расширения прав и возможностей общин.

V. Призыв к согласованным действиям

59. Насильственный экстремизм, который идет вразрез с нашими общечеловеческими ценностями, по самой своей природе носит глобальный характер. В его основе лежит комплекс личностных, социальных и идеологических факторов, которые по-разному влияют на поведение разных людей. В различные эпохи насильственный экстремизм поражал разные слои общества и разные регионы мира. Настоящий план действий не предусматривает единого решения этой проблемы: универсального инструмента или подхода, который позволил бы раз и навсегда покончить с этим явлением, не существует. На самом деле нам следует придерживаться более широкого подхода к анализу этой угрозы и принятию мер для недопущения ее распространения. Больше всего в сложившихся условиях тревожит быстрое распространение идеологии насильственного экстремизма в различных регионах мира, чему способствует техническая революция. Мы должны незамедлительно принять меры к тому, чтобы, действуя в полном соответствии с духом Устава Организации Объединенных Наций, избавить от этого бедствия грядущие поколения.

60. Для того чтобы наши действия по предотвращению насильственного экстремизма были эффективными, они должны быть столь же оперативными и масштабными, как и само это явление. Мы должны оперативно совершенствовать существующий инструментарий и постоянно анализировать принимаемые нами меры. Подготовка настоящего плана действий представляет собой первый шаг на пути выработки всеобъемлющего подхода к борьбе с этой быстро развивающейся многогранной проблемой. Я обратилась к моим сотрудникам с просьбой постоянно отслеживать меры, принимаемые Организацией Объединенных Наций, и регулярно информировать меня о том, что еще мы могли бы сделать.

61. Я убежден в том, что единство в осуществлении принципиальных действий позволит покончить как с риторикой и привлекательностью насильственного экстремизма, так и в конечном итоге с самими насильственными экстремистскими группировками. В эпоху усиливающейся поляризации позиций по целому ряду национальных, региональных и глобальных вопросов предотвращение насильственного экстремизма может дать членам международного сообщества реальный шанс объединиться, согласовать свои действия и придерживаться всеохватного подхода, позволяющего противостоять розни, нетерпимости и ненависти.

62. Генеральная Ассамблея — это единственный орган, чье мнение от лица мирового сообщества может быть услышано во всех тех регионах мира, где пытаются сеять нетерпимость и рознь насильственные экстремисты. В этой связи я призываю все государства-члены использовать эту трибуну и выступить с решительным призывом к единству и действиям.