

**Совет Безопасности**

Distr.: General

23 December 2015

Russian

Original: English

**Письмо Председателя Комитета Совета Безопасности,
учрежденного резолюцией 1373 (2001) о борьбе с терроризмом,
от 15 декабря 2015 года на имя Председателя Совета
Безопасности**

От имени Комитета Совета Безопасности, учрежденного резолюцией 1373 (2001) о борьбе с терроризмом, имею честь представить Совету Безопасности выводы, сделанные по итогам состоявшегося в Мадриде 27 и 28 июля 2015 года специального совещания Комитета с участием государств-членов и соответствующих международных и региональных организаций по вопросу о пресечении потока иностранных боевиков-террористов, и руководящие принципы в отношении иностранных боевиков-террористов, принятые после проведения этого совещания (см. приложения I и II). К настоящему прилагается также заявление по итогам встречи министров иностранных дел и министров внутренних дел, состоявшейся в связи с этим специальным совещанием (см. приложение III).

Комитет будет признателен за доведение настоящего письма и приложения к нему до сведения членов Совета и их распространение в качестве документа Совета.

(Подпись) Раймонда Мурмокайте
Председатель

Комитет Совета Безопасности, учрежденный
резолюцией 1373 (2001) о борьбе с терроризмом



Приложение I

Специальное совещание Контртеррористического комитета по вопросу о пресечении потока иностранных боевиков-террористов

Мадрид, 27 и 28 июля 2015 года

Выводы

Контртеррористический комитет

вновь подтверждает, что терроризм во всех его формах и проявлениях представляет собой одну из самых серьезных угроз международному миру и безопасности, что любые акты терроризма являются преступными и не имеющими оправдания деяниями, независимо от их мотивации, когда и кем бы они ни совершались, что терроризм не может и не должен ассоциироваться ни с какой религией, национальностью или этнической группой и что терроризм подлежит безоговорочному и повсеместному осуждению;

напоминает о том, что Совет Безопасности, действуя на основании главы VII Устава Организации Объединенных Наций, 24 сентября 2014 года принял резолюцию 2178 (2014) о противодействии угрозе, создаваемой иностранными боевиками-террористами;

ссылается на заявление Председателя Совета Безопасности от 19 ноября 2014 года (S/PRST/2014/23), в котором Совет вновь заявил о том, что усиление угрозы, создаваемой иностранными боевиками-террористами, является одним из аспектов новых проблем, тенденций и событий, которые связаны с резолюциями 1373 (2001) и 1624 (2005) Совета Безопасности, рекомендовал Контртеррористическому комитету провести в 2015 году специальные совещания с участием государств-членов и соответствующих международных и региональных организаций для обсуждения путей пресечения потока иностранных боевиков-террористов, и в этой связи выражает признательность правительству Испании за его щедрость, выразившуюся в проведении специального совещания Комитета в Мадриде, и за обеспечение успешной организации и успешных итогов этого совещания;

подчеркивает необходимость претворения в жизнь всех аспектов резолюции 2178 (2014), активизации усилий, прилагаемых в этом направлении, и определения и принятия первоочередных мер по пресечению потока иностранных боевиков-террористов, в частности тех, которые упомянуты в заявлении Председателя Совета Безопасности от 29 мая 2015 года (S/PRST/2015/11);

вновь подтверждает, что государства-члены должны обеспечивать, чтобы любые меры, принимаемые в целях борьбы с терроризмом, согласовывались со всеми их обязательствами по международному праву, в частности с международными стандартами в области прав человека и нормами международного беженского права и международного гуманитарного права;

подчеркивает, что Организация Объединенных Наций, специализированные международные и региональные организации, гражданское общество, исследовательские учреждения и учебные заведения призваны играть важную роль в обеспечении осознания угрозы, порождаемой явлением, выражающимся

в существовании иностранных боевиков-террористов, и в содействии международному сотрудничеству в этой области;

отмечает и приветствует выводы, сделанные по итогам технических обсуждений, которые были проведены в Мадриде 27 июля 2015 года с участием членов Комитета, других участвовавших в совещании государств-членов и других соответствующих международных и региональных субъектов, и краткую информацию о результатах обсуждений, представленную Комитету докладчиками, назначенными по каждой из трех выбранных подтем, указанных ниже:

Группа I: выявление случаев подстрекательства, вербовки иностранных боевиков-террористов и содействия им и принятие мер реагирования

а) государствам-членам рекомендуется в усилиях по противодействию угрозе, создаваемой иностранными боевиками-террористами, применять всеобъемлющий подход в соответствии с резолюцией 2178 (2014);

б) государствам-членам рекомендуется предотвращать радикализацию до уровня, порождающего терроризм, пресекать вербовку, противодействовать воинствующему экстремизму, который может привести к терроризму, не допускать подстрекательства к совершению террористических актов, мотивированных экстремизмом и нетерпимостью, поощрять политическую и религиозную терпимость, экономическое развитие и социальную сплоченность и интеграцию;

с) государствам-членам рекомендуется взаимодействовать с соответствующими местными общинами и неправительственными структурами в разработке стратегий противодействия распространению идей воинствующего экстремизма, которые могут подталкивать к совершению террористических актов, и устранять условия, способствующие распространению воинствующего экстремизма, который может привести к терроризму, в том числе путем расширения прав и возможностей молодежи, семей, женщин, лидеров в сферах религии, культуры и образования и членов всех других соответствующих групп гражданского общества;

д) государства-члены, международные организации и гражданское общество предпринимают важные инициативы в ряде соответствующих областей, в том числе создают для женщин и молодежи возможность быть услышанными, усиливают роль гражданского общества при одновременном уважении его независимости, оказывают поддержку семьям, переживающим кризис, создают для жертв воинствующего экстремизма возможность внести свой вклад в борьбу с этим явлением, добиваются укрепления роли религиозных лидеров, расширяют программы правоохранительной деятельности, ориентированной на работу с населением, осуществляют наблюдение за Интернетом и социальными сетями, уважая при этом права человека и верховенство права, и разрабатывают образовательные программы, направленные на поощрение критического мышления и понимания других культур;

е) необходимо обеспечить более мощную политическую и финансовую поддержку таких инициатив и удовлетворение потребностей в плане безопасности субъектов гражданского общества и всех других, кто выступает против терроризма и воинствующего экстремизма;

f) необходимо и далее проводить углубленные глобальные, региональные и тематические исследования и аналитические оценки как для того, чтобы получить более четкое представление о факторах, способствующих радикализации, так и для того, чтобы измерить воздействие стратегий и проектов, нацеленных на противодействие этой угрозе;

Группа II: предотвращение перемещения иностранных боевиков-террористов

a) государства-члены, затрагиваемые явлением, выражающимся в существовании иностранных боевиков-террористов, укрепляют принимаемые ими меры пограничного контроля, чтобы более эффективно выявлять и предотвращать перемещение таких боевиков через границы;

b) поскольку некоторые требуемые меры и практические методы пока еще не применяются в полном объеме, необходимо повышать на границе уровень информированности о последствиях действий иностранных боевиков-террористов;

c) государствам-членам следует рассмотреть возможность расширения доступности информации, необходимой для принятия решительных мер;

d) государствам-членам следует рассмотреть вопрос об укреплении координации и межведомственного информационного обмена — как на национальном уровне, так и в отношениях с другими государствами-членами;

e) государствам-членам следует рассмотреть вопрос о создании специализированного потенциала и автоматизированных систем, включая систему предварительной информации о пассажирах, доступ к контрольным спискам и создание централизованных банков данных;

f) государствам-членам следует рассмотреть вопрос о внедрении мер и практических методов, призванных укрепить потенциал соответствующих пограничных органов, включая те аспекты, которые касаются типа информации, требуемой на границе, источников информации и методов ее обработки, в целях выявления потенциальных иностранных боевиков-террористов и рассмотреть возможность обмена этой информацией с компетентными органами власти;

g) система предварительной информации о пассажирах является существенно важным источником информации о пассажирах, получаемой как до их отбытия, так и до их прибытия в пункт назначения;

h) государствам-членам следует рассмотреть возможность стандартизации передаваемых данных и методов их передачи, создания единого центра сбора этой информации, использования интерактивной системы предварительной информации о пассажирах, учитывая при этом важность оказания государствам-членам поддержки в деле внедрения систем предварительной информации о пассажирах;

i) государствам-членам следует подумать о координации процесса управления границей как об эффективном способе усиления контроля и оказания услуг, достижения эффекта масштаба, совершенствования оперативной деятельности и укрепления стратегического руководства;

Группа III: криминализация, судебное преследование, международное сотрудничество и реабилитация и реинтеграция возвратившихся лиц

а) государства-члены уже внедрили ряд передовых методов, касающихся криминализации, судебного преследования, реабилитации и реинтеграции иностранных боевиков-террористов, а также методов, относящихся к сфере международного правового сотрудничества;

б) государствам-членам следует подумать о проведении обзора действующего законодательства в целях оценки его соответствия требованиям резолюции 2178 (2014) и внесения соответствующих изменений в национальное рамочное законодательство;

с) государствам-членам следует рассмотреть вопрос о том, чтобы ввести в действие законодательство, которое носило бы четкий и всеобъемлющий характер и укрепляло основополагающие принципы верховенства права и прав человека сообразно соответствующим резолюциям Совета Безопасности;

д) для обеспечения эффективного расследования преступлений, связанных с иностранными боевиками-террористами, и судебного преследования за них государства-члены должны рассмотреть вопрос о внедрении таких норм уголовного судопроизводства и правил доказывания, которые позволяли бы собирать и использовать улики против таких боевиков;

е) государствам-членам следует подумать о принятии мер для обеспечения того, чтобы действия в рамках уголовной юстиции дополняли существующие всеобъемлющие стратегии противодействия терроризму, а также о применении к возвратившимся лицам индивидуального подхода;

ф) государствам-членам следует рассмотреть вопрос о применении административных мер и/или осуществлении программ реабилитации или интеграции в тех случаях, когда неуместно предъявлять возвратившимся лицам обвинения в причастности к терроризму;

г) государствам-членам следует рассмотреть вопрос об участии в эффективном международном правовом сотрудничестве в рассмотрении дел, связанных с иностранными боевиками-террористами и являющихся по своему характеру транснациональными, а также о принятии мер к тому, чтобы дополнить внутреннее законодательство положениями, обеспечивающими введение уголовной ответственности за весь спектр преступлений, указанных в резолюции 2178 (2014);

h) государствам-членам следует рассмотреть вопрос о том, чтобы обновить свои законы, касающиеся взаимной правовой помощи, и механизмы оказания такой помощи, смягчить, где это возможно, формальные требования, касающиеся взаимной правовой помощи, укрепить национальные процедуры, касающиеся взаимной правовой помощи, и создать центральные уполномоченные органы по вопросам взаимной правовой помощи, обеспечив их надлежащими ресурсами и возможностями в плане подготовки кадров и предоставив им надлежащие полномочия;

постановляет разработать — при содействии Исполнительного директора Контртеррористического комитета и с учетом всего вышеизложенного — подробный итоговый документ, содержащий свод руководящих принципов, в целях оказания государствам-членам помощи в их усилиях по пресечению по-

тока иностранных боевиков-террористов, в том числе благодаря обобщению передовых методов и принципов и поощрению выработки единообразного подхода к осуществлению резолюции 2178 (2014);

рекомендует Исполнительному директорату наращивать усилия, действуя в тесном сотрудничестве с Целевой группой по осуществлению контртеррористических мероприятий, Контртеррористическим центром Организации Объединенных Наций и другими соответствующими структурами Целевой группы, а также с другими международными специализированными учреждениями, с тем чтобы оказывать техническую помощь государствам-членам, в наибольшей степени затронутым явлением, выражающимся в существовании иностранных боевиков-террористов;

постановляет продолжать, опираясь на поддержку Исполнительного директората, оказание государствам-членам помощи в целях полного осуществления всех соответствующих резолюций Совета Безопасности и осуществлять контроль за этим процессом, постановляет также продолжать уделять повышенное внимание путям и средствам выявления основных пробелов в потенциале государств-членов по осуществлению резолюций 1373 (2001) и 1624 (2005), — пробелов, способных повлиять на их способность пресекать поток иностранных боевиков-террористов, а также выявлять передовые методы и содействовать оказанию соответствующей технической помощи, и в этой связи рассчитывает получить в сентябре 2015 года третий аналитический доклад Исполнительного директората о серьезных пробелах, мешающих наиболее затронутым государствам-членам эффективно противодействовать иностранным боевикам-террористам, а к октябрю 2015 года — разработанный Целевой группой по осуществлению контртеррористических мероприятий план действий по наращиванию потенциала противодействия иностранным боевикам-террористам.

Приложение II

Руководящие принципы в отношении иностранных боевиков-террористов

Введение

Иностранные боевики-террористы создают острую и усиливающуюся угрозу международному миру и безопасности. Их действия могут сделать конфликты более интенсивными, продолжительными и трудноразрешимыми и могут представлять серьезную угрозу для государств их происхождения, государств, через которые они следуют транзитом, и государств, в которые они следуют, а также для государств, соседствующих с районами вооруженного конфликта, в которых активно действуют эти боевики. За истекшее десятилетие в районах, где активно действуют иностранные боевики-террористы, произошло значительное повышение уровня насилия, нестабильности и опасности. Эти боевики могут быть участниками террористических актов, военных преступлений, преступлений против человечности и преступлений гендерного характера.

Значительную угрозу создают также действия иностранных боевиков-террористов, возвратившихся в родные страны или перебравшихся в третьи государства. Многие боевики покидают родные места, не имея намерения туда вернуться; ими движет стремление начать новую жизнь, построить новое «государство» или умереть мученической смертью. Не все возвращаются террористами: многие возвращаются именно потому, что они утратили иллюзии и более не желают участвовать в вооруженном конфликте.

Однако те, кто возвращается, до этого находились в условиях, сопряженных с крайними проявлениями насилия, прошли серьезное обучение и обладают боевым опытом. Поэтому небольшое число возвратившихся иностранных боевиков-террористов создает очень серьезную угрозу для международного мира и безопасности.

Кроме того, террористические группы все шире используют информационно-коммуникационные технологии для целей подстрекательства, вербовки и содействия террористическим актам. Они используют информационно-коммуникационные технологии для вербовки не только обычных боевиков, но и бизнесменов, инженеров и других специалистов. Этот растущий опыт использования информационно-коммуникационных технологий является одним из существенных элементов угрозы, создаваемой иностранными боевиками-террористами.

В своей резолюции 2178 (2014), принятой 24 сентября 2014 года согласно главе VII Устава Организации Объединенных Наций, Совет Безопасности признает растущую угрозу, создаваемую иностранными боевиками-террористами, и требует, чтобы государства-члены, действуя сообразно их обязательствам по международному праву прав человека, международному беженскому праву и международному гуманитарному праву, предотвращали и пресекали вербовку, организацию, перевозку и экипировку иностранных боевиков-террористов, не допускали въезда на свою территорию и транзитного проезда через нее лиц, которые, как они полагают, являются иностранными боевиками-террористами,

и обеспечили, чтобы в их внутригосударственных законах и нормативных приложениях деяния, связанные с действиями иностранных боевиков-террористов, были квалифицированы как серьезные уголовные правонарушения, позволяющие государствам осуществлять преследование и наказание в связи с такими противоправными деяниями. Принятие этой резолюции представляет собой важную веху в процессе международного реагирования на явление, выражающееся в существовании иностранных боевиков-террористов.

В заявлении Председателя Совета Безопасности от 19 ноября 2014 года (S/PRST/2014/23) Совет рекомендовал Комитету проводить открытые заседания с участием государств-членов и соответствующих международных и региональных организаций и обмениваться национальным и региональным опытом работы по противодействию угрозе, создаваемой иностранными боевиками-террористами и воинствующим экстремизмом. Кроме того, в заявлении Председателя от 29 мая 2015 года (S/PRST/2015/11) Совет «признает, что устранение угрозы, которую представляют собой иностранные боевики-террористы, требует устранения всех основополагающих факторов, в том числе путем предотвращения доведения радикализации до уровня, порождающего терроризм, пресечения вербовки, затруднения поездок иностранных боевиков-террористов, недопущения оказания иностранным боевикам-террористам финансовой поддержки, противодействия воинствующему экстремизму, который может служить питательной средой для терроризма, недопущения подстрекательства к совершению террористических актов, мотивированных экстремизмом и нетерпимостью, поощрения политической и религиозной терпимости, экономического развития и социальной сплоченности и интеграции, прекращения и урегулирования вооруженных конфликтов и содействия реинтеграции и восстановлению».

Поэтому 28 июля 2015 года Комитет провел специальное совещание по вопросу о пресечении потока иностранных боевиков-террористов, которому предшествовала серия технических заседаний, организованных Исполнительным директоратом Контртеррористического комитета. На этом совещании и этих технических заседаниях, которые были проведены при содействии правительства Испании в Мадриде, приняли участие около 400 человек, представлявших государства-члены из всех регионов мира, в том числе те, которые в наибольшей степени затронуты угрозой, создаваемой иностранными боевиками-террористами, соответствующие международные и региональные организации, а также научное сообщество и гражданское общество. В соответствии с резолюцией 2178 (2014) участники совещания обсудили основные пробелы в потенциале государств-членов по осуществлению резолюций 1373 (2001) и 1624 (2005), способные повлиять на возможности государств по сдерживанию потока иностранных боевиков-террористов.

Участники обменялись также опытом в отношении эффективных методов и подходов, касающихся пресечения потока иностранных боевиков-террористов, уделив особое внимание: а) выявлению и недопущению случаев подстрекательства, вербовки иностранных боевиков-террористов и содействия им и принятию мер реагирования; б) предотвращению перемещения иностранных боевиков-террористов; и с) криминализации, судебному преследованию, включая стратегии судебного преследования в отношении возвратившихся лиц, международному сотрудничеству и реабилитации и реинтеграции возвратившихся лиц.

Основные итоги этого специального совещания и технических заседаний, включая конкретные эффективные методы и подходы, нашли отражение в настоящем своде руководящих принципов, который призван помочь государствам-членам в их усилиях по пресечению потока иностранных боевиков-террористов. Эти принципы призваны дополнить другие материалы, подготовленные Исполнительным директором с целью помочь государствам укрепить процесс осуществления ими резолюций 1373 (2001), 1624 (2005) и 2178 (2014)¹.

Участники подтвердили необходимость обеспечения государствами того, чтобы все меры, принимаемые в целях противодействия угрозе, создаваемой иностранными боевиками-террористами, полностью согласовывались с их обязательствами по международному праву, в частности с международными стандартами в области прав человека и нормами международного беженского права и международного гуманитарного права, и отметили, что усилия, прилагаемые с этой целью, наталкиваются на многочисленные и значительные трудности.

Чтобы выработать эффективную глобальную стратегию реагирования на непрерывно меняющуюся угрозу, создаваемую иностранными боевиками-террористами, и обеспечить эффективное осуществление соответствующих резолюций Совета Безопасности, в частности резолюции 2178 (2014), государства-члены, международные и региональные организации, научное сообщество и организации гражданского общества должны продолжать делиться опытом и передовой практикой, проводить соответствующие исследования и аналитические оценки и помогать друг другу в деле наращивания потенциала. Кроме того, необходимо будет укрепить ресурсы государств-членов, необходимые им для осуществления этой резолюции. Проблемы, сопряженные с осуществлением, носят комплексный характер, и Комитет и Исполнительный директорат будут продолжать тесно взаимодействовать со всеми заинтересованными сторонами в целях оказания государствам помощи в решении связанных с этим сложных проблем.

Нижеследующие руководящие принципы, касающиеся осуществления резолюции 2178 (2014), были выработаны участниками специального совещания и одобрены Комитетом. Многие из руководящих принципов, изложенных в настоящем документе, основываются на применяемой передовой практике и работе Глобального контртеррористического форума, в частности на принятом им всеобъемлющем комплексе передовых практических мер по борьбе с явлением, выражающемся в существовании иностранных боевиков-террористов, и передовой практике и работе Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), Европейского союза, Африканского научно-исследовательского центра по борьбе с терроризмом и Совещания руководителей спецслужб, органов государственной безопасности и правоохранительных органов.

¹ См. веб-сайт Контртеррористического Комитета (www.un.org/ru/sc/ctc/resources/index.html).

I. Выявление и недопущение случаев подстрекательства, вербовки иностранных боевиков-террористов и содействия им и принятие мер реагирования

В ходе обсуждения этой темы основное внимание было уделено предотвращению перемещения лиц, желающих влиться в ряды иностранных боевиков-террористов, путем налаживания стратегических партнерских отношений между государственными и негосударственными структурами. Участники проанализировали корни и характер проблемы, создаваемой иностранными боевиками-террористами, угрозу, порождаемую подстрекательством и вербовкой таких боевиков, и эффективную тактику практических действий на общинном уровне по пресечению их потока, в том числе при содействии молодежи, семей, женщин, лидеров в сферах религии, культуры и образования и других групп гражданского общества. Участники особо отметили важность внедрения всеобъемлющего подхода, в рамках которого эффективные стратегии действий правоохранительных и разведывательных органов дополнялись бы сотрудничеством между государственными и негосударственными структурами. Местные общины могут предоставлять ценную информацию о факторах, подталкивающих конкретных лиц, ставших объектами подстрекательства и вербовки, к совершению террористических актов, и могут играть ключевую роль в предотвращении отъезда таких лиц. Существенно важно также уважать независимость различных вовлеченных сторон и не допускать использования гражданского общества в правоприменительных целях. Государства-члены должны обеспечивать соблюдение своих обязательств по международному праву, в частности международному праву прав человека, международному беженскому праву и международному гуманитарному праву. К государствам-членам обращен настоятельный призыв обеспечивать участие и ведущую роль женщин и женских организаций в разработке стратегий противодействия терроризму и воинствующему экстремизму, который может привести к терроризму, в частности путем противодействия подстрекательству к совершению террористических актов, принятия контрпропагандистских мер и других соответствующих мер реагирования и усиления способности эффективно применять такие меры, а также устранять, в том числе путем расширения прав и возможностей женщин, молодежи и лидеров в сферах религии и культуры, условия, способствующие распространению терроризма и воинствующего экстремизма, который может привести к терроризму.

A. Осознание угрозы и налаживание стратегических партнерских отношений

Эффективный подход к пресечению потока иностранных боевиков-террористов требует участия множества разных сторон, все из которых должны стремиться к созданию атмосферы доверия и к пониманию проблем, затрагивающих разные общины. В усилия по выявлению и пресечению действий иностранных боевиков-террористов должны быть вовлечены не только правоохранительные учреждения, но и субъекты общинного уровня, составляющие широкий спектр. Существенно важно выявлять поводы для недовольства и другие социальные или личностные факторы, которые могут побудить людей отправиться в поездку с целью принять участие в террористических актах.

Руководящий принцип 1. Правительства должны признать, что терроризм и воинствующий экстремизм носят комплексный характер и связаны с конкретной ситуацией. Иногда в качестве побудительного фактора упоминается религия, хотя решающее значение могут иметь и другие факторы, включая идеологические, социальные или психологические факторы. Государства должны выделять больше ресурсов на поддержку социальных служб и финансирование соответствующих исследований с целью лучше понять причины, по которым люди стремятся пополнить ряды иностранных боевиков-террористов. Во многих случаях применение индивидуального подхода может стать единственным эффективным способом недопущения того, чтобы радикализация привела к насилию.

Руководящий принцип 2. Поскольку во многих случаях люди на местном уровне лучше других понимают характер и корни явления, выражающегося в существовании иностранных боевиков-террористов, государства должны создавать условия для деятельности гражданского общества и разрабатывать инновационные механизмы взаимодействия между правительством и местными общинами, молодежью, семьями, женщинами, лидерами в сферах культуры и образования и всеми другими соответствующими группами гражданского общества. Наличие конструктивного диалога между правительством и общинами является одним из важнейших факторов, способствующих повышению жизнестойкости общины, выявлению и устранению поводов для недовольства и выявлению лиц, которых террористы стремятся завербовать. Возможные формы взаимодействия, основанного на диалоге, включают в себя проведение информационных встреч для населения и собраний общественности, создание должности независимого омбудсмана, организацию форумов для высказывания общиной своих жалоб и обид и проведение других встреч для обсуждения испытываемой общиной озабоченности, а также создание стратегических комитетов по противодействию воинствующему экстремизму с участием представителей государственных и негосударственных структур. Важно, чтобы такие механизмы создавались на местном и общенациональном уровнях.

Руководящий принцип 3. Больше внимания следует уделять работе с семьями, которые вполне естественно заинтересованы в недопущении отъезда членов семей. Государства должны укреплять контакты с семьями, обеспечивая при этом, чтобы такое взаимодействие носило добровольный, а не навязанный характер. Одним из эффективных методов может также стать создание национальных или региональных «телефонных линий доверия». Правительства должны оказывать поддержку службам, которые работают с семьями, хотя такие службы должны действовать независимо от органов безопасности. Следует прилагать усилия по оказанию содействия и консультативной помощи по различным направлениям, включая оказание консультативных услуг психологического, социального, религиозного и идеологического характера.

Руководящий принцип 4. Государства должны выделять ресурсы на осуществление образовательных программ, помогающих развивать навыки критического мышления, дающих представление о различных культурах и способствующих их пониманию. Навыки критического мышления и повышенный уровень информированности могут стать решающими факторами в ослаблении подверженности молодежи призывам террористических групп и воинствующих экстремистов. Одним из мест, где образование и просвещение имеют особое важное значение, являются лагеря беженцев, в которых молодежь легко

поддается призывам воинствующих экстремистов и усилиям по вербовке в ряды террористов.

Руководящий принцип 5. Государства должны защищать право на свободу совести и вероисповедания. Местные общины являются наиболее подходящим местом для ведения работы с религиозными организациями в целях недопущения того, чтобы они попали под влияние террористов и их сторонников. Следует также уделять больше внимания расширению участия женщин в деятельности на этом направлении.

Руководящий принцип 6. Сохранение памяти о жертвах терроризма и усиление звучания голосов тех, кому удалось выжить, могут играть важную роль в противодействии призывам террористов и воинствующих экстремистов. Поэтому государства должны прилагать особые усилия для налаживания — в рамках их общих стратегий пресечения потока иностранных боевиков-террористов — взаимодействия с жертвами и ассоциациями жертв. Жертвы должны иметь возможность играть весомую роль в усилиях по противодействию воинствующему экстремизму, делая публичные заявления, если они того желают.

В. Вовлечение общин и расширение прав и возможностей местных общин и гражданского общества

Терроризм невозможно будет победить только с помощью военной силы, правоприменительных мер и разведывательных операций. Необходимо также устранять условия, которые способствуют распространению терроризма и о которых говорится в разделе I Глобальной контртеррористической стратегии Организации Объединенных Наций. В этой связи участники специального совещания с удовлетворением отметили положения резолюции 2178 (2014), в которых Совет рекомендует государствам-членам взаимодействовать с соответствующими местными общинами и неправительственными структурами в разработке стратегий противодействия распространению идей воинствующего экстремизма, которые могут подталкивать к совершению террористических актов, в том числе путем расширения прав и возможностей молодежи, семей, женщин, лидеров в сферах религии, культуры и образования и представителей всех других соответствующих групп гражданского общества. Нарастивание усилий в этой области может привести к достижению больших успехов в пресечении потока иностранных боевиков-террористов на общинном уровне.

Руководящий принцип 7. Эффективное вовлечение общин в усилия по пресечению потока иностранных боевиков-террористов требует принятия мер в ряде областей. Государствам следует рассмотреть возможность разработки всеобъемлющих стратегий противодействия воинствующему экстремизму и его предотвращения, в которых значительная роль была бы отведена молодежи, семьям, женщинам, лидерам в сферах религии, культуры и образования и другим соответствующим группам гражданского общества. Независимые субъекты выводят усилия по противодействию воинствующему экстремизму на такой уровень доверия и эффективности, который правительства, действуя в одиночку, обеспечить, как правило, не могут. Однако необходимо тщательно разграничить соответствующие роли правительства и субъектов гражданского общества.

Руководящий принцип 8. Женщины, в особенности матери, могут играть жизненно важную роль в предотвращении радикализации и пресечении потока иностранных боевиков-террористов, выступая в качестве лидеров общин и об-

раца для подражания. Государства должны активнее вовлекать женщин в осуществление программ и стратегий пресечения потока иностранных боевиков-террористов, поскольку участие женщин может оказать заметное воздействие, особенно в тех ситуациях, когда дело касается членов их семей. Этому могут способствовать более широкое вовлечение женщин в деятельность руководящих и правоохранительных органов по пресечению потока иностранных боевиков-террористов и предоставление женским группам гражданского общества более широких возможностей для участия в диалоге, касающемся эффективных подходов. Государства должны уделять пристальное внимание рискам в плане безопасности, с которыми сталкиваются женщины, вносящие вклад в эти усилия.

Руководящий принцип 9. Во многих случаях молодые люди лучше других способны выявлять тенденции в действиях террористов и воинствующих экстремистов в их общинах, с тем чтобы определять уязвимые группы молодежи и оказывать влияние на них. Поэтому государства должны предоставлять молодым людям возможность играть свою роль в стратегических обсуждениях, которые могут иметь отношение к пресечению потока иностранных боевиков-террористов. Участию молодежи могут способствовать программы наставнической работы с молодежью и развития навыков, проекты оказания услуг на уровне общин и расширение образовательных возможностей, поскольку все это укрепляет в молодежи чувство приобщенности. Во всех ситуациях, когда молодым людям предоставляется возможность внести свой вклад, государства должны в полной мере учитывать проблемы, связанные с обеспечением безопасности этих молодых людей.

Руководящий принцип 10. Взаимодействие между государственными и негосударственными структурами должно основываться на доверии и уважении. Должна быть признана ведущая роль, которую правительства призваны играть в принятии эффективных мер по пресечению потока иностранных боевиков-террористов, равно как и должны быть признаны риски, с которыми сталкиваются силы безопасности. Кроме того, правительства должны в рамках всех прилагаемых ими усилий по противодействию терроризму соблюдать свои международные правовые обязательства. По отношению к гражданскому обществу и правозащитникам это предполагает, в частности, обеспечение того, чтобы негосударственные субъекты могли работать в условиях безопасности и полного уважения прав человека и основных свобод, включая свободу мысли, совести и религии, право на свободное выражение своего мнения и на свободу мирных собраний и ассоциации.

С. Деятельность полиции, ориентированная на работу с населением, и инициативы правоохранительных органов, связанные с Интернетом

Правоохранительные меры имеют существенно важное значение для пресечения потока иностранных боевиков-террористов. Поэтому необходимо укреплять диалог с помощью методов, которые предполагают взаимодействие с общинами и приверженность транспарентности. Один из новаторских подходов, который применяется все большим числом государств, заключается в использовании методов, предусматривающих работу полиции с населением. Государства должны также уделять пристальное внимание коммуникации в контексте действий иностранных боевиков-террористов, будь то на массовых собраниях или в связи с использованием Интернета и других коммуникационных технологий, обеспечивая при этом уважение прав человека, включая право

на свободное выражение своего мнения, и помня о том, что ограничения этого права не могут выходить за рамки тех, которые установлены законом и являются необходимыми для целей, изложенных в пункте 3 статьи 19 Международного пакта о гражданских и политических правах, и для защиты права на личную жизнь.

Руководящий принцип 11. Государства должны подумать о расширении практики использования методов, предполагающих работу полиции с населением, в рамках их общего подхода к пресечению потока иностранных боевиков-террористов. Работа полиции с населением основана на налаживании взаимного доверия между правоохранительными органами и общинами, которым они служат. Государствам необходимо добиваться ослабления пагубных последствий применения чрезмерной силы, произвольных задержаний и безнаказанности для отношений с населением и легитимности. Цель должна заключаться не просто в налаживании краткосрочного контакта для получения разведывательной информации, а в установлении долгосрочных отношений, которые могут укрепить способность выявлять и предотвращать возможные случаи отъезда людей, желающих пополнить ряды иностранных боевиков-террористов. Успешная работа полиции с населением не должна быть сконцентрирована на противодействии терроризму и воинствующему экстремизму; она должна охватывать весь спектр проблем, беспокоящих общину, и тем самым способствовать укреплению доверия.

Руководящий принцип 12. Государства должны, согласно обстоятельствам, предусматривать эффективные и оперативные меры по предотвращению и пресечению подстрекательства к совершению террористических актов во всеобъемлющей стратегии, направленной на пресечение потока иностранных боевиков-террористов, соблюдая при этом свои международные обязательства в отношении прав человека.

Руководящий принцип 13. Государства, региональные организации, частный сектор и гражданское общество должны наладить эффективные партнерские отношения в целях выработки более совершенных методов отслеживания и изучения террористических материалов, распространяемых через Интернет и с помощью других коммуникационных технологий, и противодействия подстрекательству к совершению террористических актов, делая эти сообщения объектом разведывательной работы и передавая их, где это уместно, соответствующим правоохранительным органам. Одной из эффективных мер также может быть контрпропаганда. Все соответствующие стороны должны укреплять взаимодействие в отношении террористических материалов, распространяемых через Интернет и с помощью других современных коммуникационных технологий, для обеспечения принятия по отношению к таким материалам наиболее уместных и эффективных мер.

Руководящий принцип 14. Интернет и другие современные коммуникационные технологии являются жизненно важным средством, необходимым для поиска, получения и распространения информации и идей. Государства должны обеспечивать, чтобы любые меры, включая меры принуждения, принимаемые в целях ограничения свободы выражения мнения, согласовывались с их обязательствами по международному праву прав человека.

II. Предотвращение перемещения иностранных боевиков-террористов, в том числе посредством осуществления оперативных мер, использования предварительной информации о пассажирах и осуществления мер по укреплению безопасности на границах

В своей резолюции 2178 (2014) Совет подтвердил, что все государства должны предотвращать передвижение террористов и террористических групп с помощью эффективного пограничного контроля. Совет также рекомендовал государствам использовать разработанные их существующими компетентными органами процедуры оценки рисков и проверки путешественников на основе фактических данных, включая сбор и анализ данных о поездках, и расширять и ускорять обмен оперативной информацией о действиях и перемещениях террористов и террористических сетей, включая иностранных боевиков-террористов, и призвал государства требовать, чтобы авиационные компании, действующие на их территории, заблаговременно представляли соответствующим национальным властям информацию о пассажирах для выявления случаев выезда с их территории или попыток въезда на их территорию или транзитного проезда через нее на борту воздушных судов гражданской авиации лиц, обозначенных Комитетом, учрежденным резолюциями 1267 (1999) и 1989 (2011). Обсуждения, состоявшиеся в ходе специального совещания, позволили определить ряд элементов, призванных способствовать усилению оперативных и практических мер, нацеленных на пресечение потока иностранных боевиков-террористов.

A. Оперативные меры по пресечению потока иностранных боевиков-террористов

1. Сбор информации, касающейся иностранных боевиков-террористов, из различных источников

Для эффективного противодействия трансграничному перемещению иностранных боевиков-террористов персонал пограничных пунктов и других соответствующих структур должен — в целях принятия последующих мер — своевременно получать надлежащую информацию о личности существующих и потенциальных боевиков — информацию, опираясь на которую пограничные власти могли бы принимать обоснованные решения. Информация об иностранных боевиках-террористах может быть либо конкретной, либо общей по своему характеру. Конкретная информация включает в себя информацию, полученную из таких источников, как правоохранительные и разведывательные органы, предварительную информацию о пассажирах, биометрические данные, информацию, почерпнутую из национальных и международных контрольных списков, уведомлений Международной организации уголовной полиции (Интерпол), баз данных, включая базу данных об иностранных боевиках-террористах, рассылок и аналитических материалов, а также информацию, полученную от осведомителей. Общая информация включает в себя данные записей регистрации пассажиров и результаты анализа тенденций и оценки рисков.

Руководящий принцип 15. Чтобы получить информацию, способствующую идентификации существующих или потенциальных иностранных боевиков-террористов:

а) государства должны использовать национальные, региональные и международные источники информации об иностранных боевиках-террористах;

б) национальные правоохранительные органы и органы безопасности должны активно распространять соответствующую информацию, которая может быть использована при идентификации существующих или потенциальных иностранных боевиков-террористов;

в) соответствующие региональные и международные организации должны обеспечивать инструменты и средства, такие как база данных об иностранных боевиках-террористах, в целях сбора и распространения конкретной и общей информации, имеющей отношение к иностранным боевикам-террористам, уделяя особое внимание задействию уже существующих, широко используемых и зарекомендовавших себя механизмов, таких как система I-24/7, созданная Интерполом защищенная глобальная система связи между полицейскими службами;

г) с помощью уже существующих механизмов информацию следует направлять должностным лицам, работающим в наземных пунктах пропуска через границу и в пунктах въезда в аэропортах и морских портах, либо в центр обработки информации — до момента прибытия или отбытия пассажиров;

е) сбор и хранение информации и обмен ею должны осуществляться на недискриминационной основе в соответствии с международным правом прав человека.

2. Анализ как основной метод превращения общей информации об иностранных боевиках-террористах в информацию, полезную в практическом отношении

Полученная информация должна быть обработана и проанализирована, с тем чтобы можно было использовать весь ее потенциал для идентификации существующих и потенциальных боевиков-террористов благодаря принятию обоснованных решений. Во многих случаях полученную конкретную информацию необходимо проанализировать для ее сопоставления с известными вероятностными моделями личности иностранных боевиков-террористов и разработки новых вероятностных моделей, с тем чтобы расширить информационную базу для будущих аналитических операций и в конечном счете способствовать своевременной передаче информации должностным лицам, находящимся на передовой линии. При анализе действий иностранных боевиков-террористов возникает особая трудность, обусловленная использованием ими тактики запутывания следов, или совершения «поездки с перерывами» (преднамеренное использование тактики разбивки дальних поездок на несколько сегментов с целью затруднить восстановление всего маршрута и определение исходной точки и не позволить пограничным властям и персоналу, занимающемуся противодействием терроризму, точно установить, где путешественники побывали до их прибытия в то или иное конкретное государство). Еще одна связанная с этим сложность состоит в том, чтобы отличить «поездку с перерывами», преднамеренно спланированную с целью избежать контроля со стороны органов, занимающихся противодействием терроризму, от незлонамеренных схем организации поездки, которая представляется разорванной, хотя переры-

вы были сделаны в безобидных целях, таких как экономия средств или использование премиальных миль, начисляемых часто летающим пассажирам.

Руководящий принцип 16. Чтобы использовать весь потенциал информации о личности существующих или потенциальных иностранных боевиков-террористов, государства должны изучить возможность:

- a) создания специализированной аналитической группы и предоставления ей инструментов и ресурсов, требуемых для получения значимых и имеющих практическую ценность результатов;
- b) обеспечения того, чтобы собранная информация о существующих или потенциальных иностранных боевиках-террористах вовремя поступала к этой аналитической группе, что облегчило бы проведение необходимого анализа;
- c) обеспечения того, чтобы для идентификации конкретных рисков использовались такие методы, как анализ рисков и разработка индикаторов риска;
- d) разработки индикаторов риска, учитывающих гендерный фактор;
- e) принятия — при содействии соответствующих международных организаций и экспертов — конкретных мер для получения более четкого представления об используемой иностранными боевиками-террористами тактике совершения поездок с перерывами.

3. Распространение аналитических материалов и информации, касающихся иностранных боевиков-террористов, на национальном и международном уровнях

Обмен информацией и соответствующими аналитическими материалами, касающимися существующих и потенциальных иностранных боевиков-террористов, должен осуществляться на национальном уровне (в рамках всей структуры обеспечения безопасности) и на международном уровне (с компетентными пограничными органами) на основе координации и задействования механизмов информационного обмена.

Руководящий принцип 17. Чтобы обеспечивать передачу соответствующей информации на национальном уровне (должностным лицам, находящимся на передовой линии) и в международных масштабах, тем самым подкрепляя усилия по выявлению и предотвращению случаев трансграничного перемещения иностранных боевиков-террористов, государства должны изучить возможность:

- a) ввода в действие законов, если это необходимо, и внедрения процедур в целях сбора информации о путешественниках и использования имеющейся информации о путешественниках, включая предварительную информацию о пассажирах, дополненную, если это уместно, данными записей регистрации пассажиров, для принятия обоснованных решений в отношении возможного перемещения иностранных боевиков-террористов;
- b) внедрения соответствующих процедур для обеспечения того, чтобы информация об известных и предполагаемых иностранных боевиках-террористах поступала к должностным лицам, находящимся на передовой ли-

нии, для принятия ими мер до момента отбытия или момента прибытия пассажира в пункт назначения;

с) создания механизмов обратной связи, позволяющих высказать оценку в отношении значимости и практической полезности этой информации, а также достигнутых результатов;

д) поощрения двусторонних и многосторонних обменов информацией и аналитическими материалами, имеющими отношение к иностранным боевикам-террористам;

е) обеспечения более широкого доступа к имеющимся в распоряжении Интерпола инструментам и ресурсам, позволяющим осуществлять глобальный информационный обмен между национальными правоохранительными органами, иммиграционными службами и органами пограничного контроля стран-членов, и более широкого использования этих инструментов и ресурсов.

4. Эффективное использование информации, имеющей отношение к иностранным боевикам-террористам, в пограничных пунктах

Существенно важно, чтобы должностные лица, находящиеся на передовой линии, проходили надлежащее обучение и получали обновляемые указания относительно рисков, порождаемых терроризмом, в частности иностранными боевиками-террористами, и относительно того, как имеющиеся инструменты и информация могут быть в полной мере и эффективно использованы для выявления существующих и потенциальных боевиков в пограничных пунктах въезда и выезда. Соответствующие учебные мероприятия и инструктажи могут обеспечить эффективное использование результатов анализа информации, имеющей отношение к иностранным боевикам-террористам, в пограничных пунктах.

Руководящий принцип 18. Чтобы информацию и аналитические материалы, имеющие отношение к иностранным боевикам-террористам, можно было эффективно использовать на пограничных пунктах въезда и выезда, государства должны рассмотреть возможность:

а) оснащения всех пограничных пунктов техническими устройствами, включая технические средства доступа к таким системам, как система I-24/7, для обеспечения оперативного получения информации, которая может иметь отношение к перемещению иностранных боевиков-террористов;

б) оснащения пограничных пунктов надлежащими средствами, позволяющими проводить оценку рисков в целях недопущения перемещения иностранных боевиков-террористов;

с) обеспечения того, чтобы сотрудники соответствующих служб безопасности и пограничных органов были обучены методам и процедурам анализа рисков и разработки индикаторов риска и могли использовать их для идентификации существующих и потенциальных иностранных боевиков-террористов;

д) содействия укреплению на рабочем уровне сотрудничества и координации действий всех соответствующих ведомств, включая те, чьи сотрудники работают на границе;

е) обеспечения того, чтобы сотрудники органов пограничного контроля прошли надлежащую подготовку по вопросам противодействия терроризму, а сотрудники контртеррористических структур прошли надлежащую подготовку по вопросам пограничного контроля;

ф) обеспечения более четкого осознания сотрудниками органов пограничного контроля особых трудностей, связанных с выявлением иностранных боевиков-террористов женского пола, в том числе того факта, что они моложе и, как правило, менее известны сотрудникам разведывательных и правоохранительных органов;

г) использования процедур проверки и оценки степени риска путешественников, включая сбор и анализ данных о поездке, не прибегая при этом к практике составления вероятностной модели личности на основе стереотипов, обусловленных дискриминацией, запрещенной международным правом.

5. Устранение пробелов в использовании предварительной информации о пассажирах и ее более широкое использование в целях пресечения потока иностранных боевиков-террористов

Система предварительной информации о пассажирах позволяет пограничным органам оценить степень риска в отношении каждого пассажира до прибытия рейса на их территорию, до получения пассажирами разрешения на посадку (чтобы выявлять случаи отъезда с их территории) или до попытки въезда на их территорию либо транзитного проезда через нее предполагаемых иностранных боевиков-террористов. Использование систем записи регистрации пассажиров, если они разрешены национальным законодательством, может дополнить использование предварительной информации о пассажирах, способствуя тем самым принятию обоснованных решений в отношении потенциальных иностранных боевиков-террористов. Однако системы предварительной информации о пассажирах отличаются сложностью и требуют наличия высокоуровневого технического потенциала, а также высокой степени подготовки персонала и наличия достаточных ресурсов.

Руководящий принцип 19. Чтобы способствовать более широкому и более полному использованию предварительной информации о пассажирах, государства должны рассмотреть возможность:

а) внедрения такой системы предварительной информации о пассажирах, которая согласуется с приложением 9 к Конвенции о международной гражданской авиации и с рекомендациями в отношении предварительной информации о пассажирах, разработанными Всемирной таможенной организацией, Международной ассоциацией воздушного транспорта и Международной организацией гражданской авиации;

б) внедрения интерактивной системы предварительной информации о пассажирах, которая анализирует данные о пассажире, генерирует ответ в режиме реального времени и может воспрепятствовать допуску пассажиров к посадке в самолет или в безопасные зоны аэропорта;

с) использования концепции «единого окна», позволяющей удовлетворять потребности всех ведомств, и назначения одного ведомства в качестве главного получателя предварительной информации о пассажирах;

d) обеспечения унификации форматов программ и протоколов передачи предварительной информации о пассажирах и приведения их в соответствие со стандартами и передовыми методами, согласованными и утвержденными в рамках рекомендаций в отношении предварительной информации о пассажирах;

e) обеспечения использования предусмотренного комплекса данных, изложенного в этих рекомендациях;

f) использования системы записей регистрации пассажиров для дополнения предварительной информации о пассажирах при проведении оценки рисков и обеспечения уважения прав человека при сборе, анализе, распространении, хранении и использовании данных записей регистрации пассажиров;

g) обеспечения наличия надлежащих ресурсов, необходимых для внедрения эффективных систем предварительной информации о пассажирах;

h) объединения системы предварительной информации о пассажирах с созданной Интерполом глобальной системой индикаторов и инструментов, которая включает в себя базу данных о похищенных и утерянных проездных документах и систему отслеживания проездных документов, упоминаемых в уведомлениях.

В. Практические меры по укреплению общей безопасности на границах

1. Скоординированное управление границей

Многие государства внедрили концепцию скоординированного управления границей для обеспечения эффективного управления своими границами. Участники специального совещания отметили необходимость того, чтобы все структуры системы обеспечения безопасности в тех ситуациях, когда никакое ведомство в одиночку не может обеспечить безопасность на границах, сотрудничали и координировали свои действия в целях укрепления общей безопасности на границах для пресечения потока иностранных боевиков-террористов. Концепция скоординированного управления границей может обеспечить государствам возможность:

a) укрепить контроль и процесс обслуживания;

b) четко разграничить функции и ответственность;

c) упорядочить процедуры;

d) ослабить дублирование;

e) расширить коммуникационные потоки и информационный обмен;

f) оптимизировать использование людских и финансовых ресурсов;

g) обеспечить более полное и более быстрее реагирование на возникающие угрозы;

h) оперативнее и эффективнее реагировать на возникающие угрозы.

Руководящий принцип 20. Чтобы укрепить координацию действий соответствующих органов на пограничных пунктах и тем самым способствовать укреплению общей безопасности на своих границах и пресечению потока иностранных боевиков-террористов, государства должны рассмотреть возможность:

а) комплексного использования, сообразно обстоятельствам, принципов скоординированного управления границей для повышения эффективности пограничного контроля в целях пресечения потока иностранных боевиков-террористов;

б) внедрения концепции скоординированного управления границей путем создания надлежащих нормативно-правовых рамок и организационных структур, разработки требуемых процедур и обеспечения необходимых людских ресурсов, профессиональной подготовки, инфраструктуры и технических средств.

2. Действия в отношении участков, находящихся между официальными пунктами пересечения границы

Участки границы, находящиеся между официальными пунктами пересечения границы, трудно контролировать, поскольку во многих случаях речь идет о протяженных и пористых границах, открытых пространствах и сложном рельефе. Поэтому они порождают риски и создают возможность для пересечения границы иностранными боевиками-террористами.

Руководящий принцип 21. Чтобы укрепить общую безопасность на своих границах и благодаря этому пресекать поток иностранных боевиков-террористов, государства должны рассмотреть возможность:

а) выявления наиболее уязвимых участков границы и принятия мер по ослаблению этой уязвимости;

б) принятия мер контроля на уязвимых участках;

с) создания мобильных подразделений пограничного досмотра и/или подвижных дозоров с учетом оценки рисков и оцененных потребностей и оказания им поддержки посредством их оснащения переносными системами проверки, такими, как созданная Интерполом компактная сетевая база данных;

д) расширения площади контролируемых зон, примыкающих к официальным контрольно-пропускным пунктам;

е) заключения, укрепления и выполнения двусторонних соглашений по вопросам, касающимся пересечения границы;

ф) наращивания сотрудничества, координации и информационного обмена с соседними странами и другими государствами;

г) принятия надлежащих правовых мер, препятствующих несанкционированному пересечению границы и согласующихся со всеми соответствующими обязательствами по международному праву;

h) обеспечения достаточного по численности и должным образом подготовленного персонала для работы на границе;

и) создания и использования, сообразно обстоятельствам, малозатратных устройств и объектов, таких как комплекс стационарных вышек и мобильные технические устройства;

j) активного внедрения двусторонних и многосторонних совместных подходов к осуществлению операций по обеспечению пограничного контроля;

к) назначения головного ведомства для координации и практического осуществления мер по управлению границей, связанных с пресечением потока иностранных боевиков-террористов.

III. Криминализация, судебное преследование, включая стратегии судебного преследования в отношении возвратившихся лиц, международное сотрудничество и реабилитация и реинтеграция возвратившихся лиц

Проведение пяти технических заседаний, посвященных этой теме, позволило государствам-членам, международным и региональным организациям, представителям гражданского общества и практическим работникам обменяться информацией о результатах анализа пробелов, выявленных во всех сферах уголовного судопроизводства, а также об эффективных стратегиях и методах устранения этих пробелов. Многие проблемы, связанные с преданием правосудию иностранных боевиков-террористов, были затронуты в подготовленном Исполнительным директором Контртеррористического комитета докладе под названием «Привлечение террористов к судебной ответственности: проблемы, связанные с судебным преследованием иностранных боевиков-террористов» (S/2015/123, приложение).

A. Криминализация деяний, направленная на пресечение потока иностранных боевиков-террористов

Использование существующих законов, включая законы, которые не имеют прямого отношения к террористическим преступлениям, позволило многим государствам быстро найти решение, позволяющее противодействовать угрозе, создаваемой иностранными боевиками-террористами. Однако такое использование порождает также ряд рисков и сложностей, включая неохотное желание судов применять такие законы, вероятность применения несопоставимых наказаний и трудности, связанные с налаживанием международного сотрудничества.

Руководящий принцип 22. Государства-члены должны принять активные меры по проверке степени соответствия их действующего законодательства резолюции 2178 (2014) и при необходимости обновить национальные правовые рамки, с тем чтобы установить уголовное наказание за весь спектр связанных с иностранными боевиками-террористами деяний, включая подготовительные действия и преступления с усеченным составом, как того требуют резолюции 1373 (2001) и 2178 (2014). При установлении уголовной ответственности за такие деяния государства должны обеспечивать, чтобы составы этих преступлений были четко определены в их законодательстве и чтобы такая криминализация не вступала в противоречие с их обязательствами по применимому международному праву. Государства-члены должны рассмотреть вопрос о том, чтобы предпринять шаги к поощрению участия в законодательном процессе, сообразно обстоятельствам, парламентариев, гражданского общества, соответствующих международных и региональных организаций и политиков.

Руководящий принцип 23. Государства-члены, которые уже начали процесс обзора и обновления своего законодательства, должны продолжать обмениваться опытом и передовой практикой с другими государствами-членами и

должны обращаться за советами и консультативной помощью к органам системы Организации Объединенных Наций и к другим соответствующим международным и региональным организациям. Они должны стремиться составлять свод новых законов и распространять их таким образом, чтобы они были доступны другим государствам-членам, которые могли бы воспользоваться ими или испытывают в них необходимость.

Руководящий принцип 24. Государства-члены и международные и региональные организации могут пожелать рассмотреть вопрос о выработке регионального подхода к криминализации деяний, связанных с иностранными боевиками-террористами. Совет Европы внедрил такой подход, разработав Дополнительный протокол к Конвенции о предупреждении терроризма. Региональный подход может способствовать процессам осуществления, согласования и международного сотрудничества.

В. Расследование уголовных преступлений и судебное преследование за них в целях пресечения потока иностранных боевиков-террористов

Формирование базы допустимых доказательств и превращение разведывательной информации в допустимые доказательства для их использования против иностранных боевиков-террористов являются сложными и комплексными задачами. Конкретные трудности, возникающие в ходе расследования дел, связанных с иностранными боевиками-террористами, и судебного преследования и включают в себя:

- а) сбор доказательств в странах назначения или районах, где заметную роль играют военные;
- б) использование разведывательной информации или результатов применения специальных методов расследования в суде без раскрытия источников информации или методов работы;
- в) формирование базы допустимых доказательств на основе информации, полученной с помощью информационно-коммуникационных технологий, в том числе в социальных сетях, или превращение разведывательной информации в допустимые доказательства;
- г) расследование дел, связанных с подстрекательством к совершению террористических актов и вербовкой террористов, особенно в тех случаях, когда эти преступления совершаются с использованием Интернета;
- е) доказывание цели поездки и умышленного характера подготовительных действий, совершенных до начала поездки.

Руководящий принцип 25. Государства-члены должны рассмотреть возможность пересмотра национального законодательства для обеспечения того, чтобы доказательства, полученные с помощью специальных методов расследования или от стран назначения, и доказательства, собранные с помощью информационно-коммуникационных технологий и социальных сетей, в том числе посредством электронного наблюдения, могли признаваться допустимыми в контексте рассмотрения дел, связанных с иностранными боевиками-террористами, и при этом уважать международные стандарты в области прав человека, включая свободу выражения мнения, и помнить о том, что ограничения этой свободы не могут выходить за рамки тех, которые установлены законом и являются

необходимыми для целей, изложенных в пункте 3 статьи 19 Международного пакта о гражданских и политических правах, и не должны быть сопряжены с произвольным или незаконным вторжением в частную жизнь. Государства-члены должны предпринимать шаги к обеспечению того, чтобы законно собранная разведывательная информация, которая не может быть использована в суде, могла служить основой для уголовного расследования, включая использование специальных методов расследования, которые, в свою очередь, могут обеспечить допустимые доказательства. Государства-члены должны рассмотреть возможность применения соответствующей передовой практики и результатов работы Глобального контртеррористического форума, а также других организаций, которые могут производить аналогичные результаты, таких как ОБСЕ, Европейский союз, Африканский научно-исследовательский центр по борьбе с терроризмом и Совещание руководителей спецслужб, органов государственной безопасности и правоохранительных органов².

Руководящий принцип 26. Государства-члены должны создать в национальных правоохранительных органах информационно-коммуникационную и экспертно-криминалистическую базу и укрепить способность правоохранительных органов отслеживать в социальных сетях материалы, связанные с терроризмом, с тем чтобы пресекать поток иностранных боевиков-террористов таким образом, чтобы это не противоречило международным обязательствам государств в отношении прав человека. Государства-члены должны налаживать и укреплять партнерские связи между государственными и частными структурами, в частности с поставщиками услуг в социальных сетях, обеспечивая при этом уважение международных обязательств и обещаний в отношении прав человека, включая уважение свободы выражения мнения, и памятуя о том, что ограничения этой свободы не могут выходить за рамки тех, которые установлены законом и являются необходимыми для целей, изложенных в пункте 3 статьи 19 Международного пакта о гражданских и политических правах. В этой связи государства-члены должны поощрять организации, работающие в сфере информационно-коммуникационных технологий, к тому, чтобы они добровольно разрабатывали такие протоколы оказания услуг, которые позволяли бы выявлять материалы, направленные на вербовку в ряды террористов и побуждение или подстрекательство других к совершению террористических актов, обеспечивая при этом уважение международных обязательств и обещаний в отношении прав человека.

Руководящий принцип 27. Государства-члены должны рассмотреть возможность принятия мер по обеспечению эффективной межведомственной координации, включая создание межведомственных целевых групп и назначение сотрудников по вопросам связи взаимодействия, в целях обеспечения коллективного реагирования.

² См. *The Rabat memorandum on good practices for effective counterterrorism practice in the criminal justice sector of the Criminal Justice Sector and Rule of Law Working Group of the Global Counterterrorism Forum* (доступен по адресу www.thegctf.org/documents/10162/38299/Rabat+Memorandum-English) и *the recommendations of the Working Group for using and protecting intelligence information in rule of law-based, criminal justice sector-led investigations and prosecutions* (доступны по адресу www.thegctf.org/documents/10162/159887/14Sept19_GCTF+Rabat+GP+6+Recommendations.pdf).

Руководящий принцип 28. Государства-члены должны рассмотреть возможность вовлечения — при первой же возможности — своих финансовых структур в расследования, касающиеся иностранных боевиков-террористов. Финансовые расследования операций и финансовых преступлений, совершенных до отъезда соответствующих лиц, могут обеспечить ценную информацию для использования против иностранных боевиков-террористов и могут способствовать доказыванию цели поездки.

Руководящий принцип 29. Государства-члены должны рассмотреть возможность использования упреждающего подхода при расследовании преступлений, связанных с иностранными боевиками-террористами, и вовлечения в него — на самых ранних этапах — других должностных лиц, включая прокуроров. Государства-члены должны рассмотреть возможность скорейшей разработки путей сбора доказательств, касающихся цели поездки, причем таким образом, чтобы это не противоречило их обязательствам по международному праву прав человека. Сбор и сохранение доказательств, в частности тех, которые могут быть получены от друзей или родственников и почерпнуты из социальных сетей и сообщений, отправленных самими боевиками-террористами, до поездки, или во время поездки, или в период пребывания боевика на территории страны назначения, облегчают своевременное принятие решений относительно судебного преследования после возвращения боевика в свою страну.

С. Стратегии судебного преследования и реабилитации, нацеленные на пресечение потока иностранных боевиков-террористов

Использование жестких стратегий и методов судебного преследования в отношении иностранных боевиков-террористов может оказаться контрпродуктивным в контексте осуществления всеобъемлющих стратегий борьбы с такими боевиками и воинствующим экстремизмом. Государства-члены должны также рассматривать альтернативы заключению под стражу, а также варианты, предполагающие реинтеграцию и возможную реабилитацию возвратившихся лиц, заключенных и лиц, содержащихся под стражей. Применение всеобъемлющего, междисциплинарного подхода, предполагающего участие всех ветвей власти, а также представителей местных общин и гражданского общества, может оказаться более эффективным способом предания террористов правосудию и может обеспечить эффективный долгосрочный ответ на риски, создаваемые иностранными боевиками-террористами. Многие государства-члены сталкиваются с трудностями при решении вопроса о том, как реагировать на потенциальную угрозу, создаваемую конкретными категориями путешественников, в том числе несовершеннолетними лицами, членами семей и другими потенциально уязвимыми лицами, теми, кто оказывает медицинские услуги и удовлетворяет другие гуманитарные нужды, и утратившими иллюзии возвращенцами, которые совершили менее серьезные правонарушения. Необходимо продолжить исследования и обмен опытом, с тем чтобы разработать эффективные и учитывающие конкретную ситуацию меры уголовного судопроизводства в отношении иностранных боевиков-террористов и провести эффективную оценку рисков, порождаемых различными категориями возвращенцев. В рамках усилий по противодействию угрозе, создаваемой иностранными боевиками-террористами, важно охватить весь спектр серьезных преступлений, совершенных в период пребывания за рубежом, включая военные преступления, преступления против человечности и преступления гендерного характера.

Кроме того, важно провести первоначальную оценку в отношении конкретного иностранного боевика-террориста, чтобы определить степень вины и с учетом этого выработать соответствующий подход к рассмотрению каждого конкретного случая.

Руководящий принцип 30. Государства-члены должны обеспечить, чтобы их компетентные органы были способны применять индивидуальный подход к возвращенцам, основываясь при этом на оценке риска, наличии доказательств и сопутствующих факторах. Государства-члены должны разработать и претворить в жизнь стратегии действий в отношении конкретных категорий возвращенцев, в частности несовершеннолетних лиц, женщин, членов семей и других потенциально уязвимых лиц, тех, кто оказывает медицинские услуги и удовлетворяет другие гуманитарные нужды, и утративших иллюзии возвращенцев, которые совершили менее серьезные правонарушения. Стратегии судебного преследования должны соответствовать национальным стратегиям противодействия терроризму, в том числе эффективным стратегиям борьбы с воинствующим экстремизмом.

Руководящий принцип 31. Государства-члены должны рассмотреть возможность принятия соответствующих административных мер и/или осуществления программ реабилитации и реинтеграции в качестве альтернатив судебному преследованию, когда это уместно. Такие меры должны применяться соответственно применимым нормам международного права прав человека и внутреннего законодательства и должны подвергаться эффективному обзору.

Руководящий принцип 32. Государства-члены должны принять меры к тому, чтобы их системы уголовного судопроизводства были способны обеспечивать преследование за все серьезные преступления, совершенные иностранными боевиками-террористами, в частности за военные преступления, преступления против человечности и преступления гендерного характера.

D. Международное сотрудничество в судебной сфере в целях пресечения потока иностранных боевиков-террористов

Существует множество проблем, мешающих эффективному международному сотрудничеству в усилиях по пресечению потока иностранных боевиков-террористов, включая задержки с оказанием взаимной правовой помощи, жесткость процедур и слабость потенциала.

Руководящий принцип 33. Государства-члены должны рассмотреть вопрос о проведении обзора национальных законов и механизмов, касающихся оказания взаимной правовой помощи, и, если это необходимо, обновить их, чтобы повысить их эффективность, особенно с учетом существенного увеличения числа просьб о предоставлении цифровых данных. Государства-члены, руководствуясь своим внутренним законодательством и своими правовыми рамками, должны также рассмотреть вопрос о введении в действие соответствующих законов и механизмов, которые обеспечат условия для максимально широкого международного сотрудничества, включая проведение эффективных совместных расследований, назначение сотрудников по вопросам связи взаимодействия, осуществление сотрудничества между полицейскими органами, создание сетей сотрудничества, работающих в круглосуточном режиме, передачу уголовных дел и передачу преступников, отбывающих наказание.

Руководящий принцип 34. Государства-члены должны рассмотреть возможность назначения центральных структур, отвечающих за взаимную правовую помощь, и обеспечить, чтобы такие структуры обладали достаточными ресурсами, возможностями в плане подготовки сотрудников и правовыми полномочиями. Государства-члены должны также рассмотреть возможность создания платформ для регионального сотрудничества в сфере оказания взаимной правовой помощи, подобных Сахельской судебной платформе и Региональной судебной платформе стран Сахеля³, а также возможность участия в них. Они должны также рассмотреть возможность разработки и усиления механизмов обеспечения оперативного трансрегионального сотрудничества.

Руководящий принцип 35. Государства-члены должны рассмотреть возможность разработки и внедрения эффективных механизмов сотрудничества между органами полиции, а также новаторских методов решения конкретных проблем, затрудняющих международное сотрудничество. Государства-члены должны рассмотреть возможность расширения практики использования ими электронных средств коммуникации и универсальных матриц с опорой, где это возможно, на полицейские каналы связи или общественную информацию. При этом они должны обеспечивать полное уважение прав обвиняемого на справедливое судебное разбирательство.

³ См. www.unodc.org/documents/terrorism/Leaflets/14-06860_A5_leaflet_E_ebook.pdf.

Приложение III

Заявление по итогам встречи министров иностранных дел и министров внутренних дел, состоявшейся в Мадриде 28 июля 2015 года в связи с проведением специального совещания Контртеррористического комитета Совета Безопасности

Государства и организации, участвующие во встрече высокого уровня, проводимой в связи со специальным совещанием Контртеррористического комитета Совета Безопасности, договорились о нижеследующем:

1. Мы вновь осуждаем терроризм во всех его формах и проявлениях, который представляет собой одну из самых серьезных угроз международному миру и безопасности, вновь заявляем о своей солидарности со странами, сталкивающимися с бедствием терроризма, и обещаем и далее сотрудничать с ними и поддерживать их усилия.

2. Мы подтверждаем нашу решимость продолжать борьбу с терроризмом, полностью соблюдая при этом Устав Организации Объединенных Наций и все наши обязательства по международному праву, в частности по международному праву прав человека, международному беженскому праву и международному гуманитарному праву, и постановляем противодействовать этой угрозе посредством осуществления глобальной всеобъемлющей стратегии, в которой нашли отражение и развитие Глобальная контртеррористическая стратегия Организации Объединенных Наций и соответствующие резолюции Совета Безопасности.

3. Мы выражаем обеспокоенность по поводу того, что действия иностранных боевиков-террористов делают конфликты более интенсивными, продолжительными и трудноразрешимыми и могут представлять серьезную угрозу для государств их происхождения, государств, через которые они следуют транзитом, и государств, в которые они следуют, а также для государств, соседствующих с районами вооруженного конфликта, в которых такие боевики активно действуют и на которые ложится значительное бремя в плане безопасности, отмечаем, что угроза, которую создают такие боевики, может затрагивать все регионы и государства, даже те, которые находятся далеко от районов конфликта, и выражаем серьезную озабоченность в связи с тем, что такие боевики используют свою экстремистскую идеологию для пропаганды терроризма.

Мы подтверждаем принципы, изложенные в резолюции 2178 (2014) Совета Безопасности и соответствующих заявлениях Председателя, в которых Совет призывает государства — члены Организации Объединенных Наций разработать законодательные, судебные, правоприменительные и другие соответствующие меры для обеспечения эффективного и действенного международного сотрудничества в усилиях по борьбе с явлением, выражающемся в существовании иностранных боевиков-террористов.

Мы подтверждаем изложенные в резолюции 1373 (2001) Совета Безопасности принципы, касающиеся уголовных расследований, судебного преследования и международного сотрудничества в процедурных вопросах в отношении финансирования и поддержки террористических групп.

Мы призываем государства предлагать новаторские идеи и новые подходы в отношении разработки правовых инструментов, призванных способствовать дальнейшей борьбе с терроризмом, в том числе с явлением, выражающимся в существовании иностранных боевиков-террористов, сообразно обязательствам по международному праву.

4. Мы призываем международное сообщество осуществлять и укреплять меры, изложенные в резолюции 2178 (2014).

Мы подчеркиваем важность того, чтобы все государства, входящие в состав международного сообщества, в первоочередном порядке и безотлагательно разработали надлежащие, оперативные и эффективные меры по борьбе с явлением, выражающимся в существовании иностранных боевиков-террористов. Мы призываем все государства продолжать укреплять национальное законодательство, направленное на борьбу с иностранными боевиками-террористами, ускорять процессы судебного преследования таких боевиков и лиц, которые содействуют их вербовке и организации и финансированию поездок и связанной с этим деятельности, и укреплять механизмы оказания международной помощи в сфере уголовной юстиции.

5. Мы призываем государства принимать эффективные меры по предотвращению поездок лиц, которые направляются в государство, которое не является государством их проживания или гражданства, в целях совершения, планирования или подготовки террористических актов, в том числе наращивать международное сотрудничество посредством своевременного обмена информацией, в том числе в рамках многосторонних форумов, и посредством применения передовых методов, согласованных надлежащим образом, а также посредством осуществления мер по более широкому использованию предварительной информации о пассажирах, укреплять безопасность на пограничных пунктах и обеспечивать эффективную координацию между национальными пограничными, полицейскими и разведывательными службами, а также с организациями частного сектора в усилиях по воспрепятствованию поездкам иностранных боевиков-террористов.

6. Мы также призываем международное сообщество в рамках борьбы с финансированием терроризма уделять особое внимание методам, которые иностранные боевики-террористы используют для целей финансирования, содействия и организации поездок.

7. Мы настоятельно призываем все государства рассмотреть вопрос о том, чтобы в соответствии с резолюциями 1267 (1999), 1989 (2011) и 2161 (2014) Совета Безопасности предлагать для внесения в санкционный перечень лиц, группы, предприятия и организации, которые связаны с «Аль-Каидой», включая «Исламское государство Ирака и Леванта» (ИГИЛ/ДАИШ), «Боко харам», Фронт «Ан-Нусра» и «Ансар аш-Шариа», которые занимаются финансированием, вооружением, планированием или вербовкой.

8. Международное сообщество должно также более эффективно продолжать четко скоординированные действия по предотвращению распространения воинствующего экстремизма, в частности поощряя межконфессиональный и межкультурный диалог.

Мы с озабоченностью отмечаем, что террористические группы, в частности ИГИЛ/ДАИШ, Фронт «Ан-Нусра», «Ансар аш-Шариа», «Боко харам», все другие ячейки, филиалы, отколовшиеся группы или ответвления «Аль-Каиды» и группы, присягнувшие на верность ИГИЛ/ДАИШ, используют информационно-коммуникационные технологии, чтобы распространять свою воинствующую идеологию, подстрекать к насилию и пытаться вербовать наших граждан, особенно молодых людей. Мы преисполнены решимости предотвращать радикализацию, которая может привести к насилию и воинствующему экстремизму, посредством пропаганды ценностей мирного сосуществования и плюрализма, на которых основывается международное сообщество, и оказания поддержки соответствующим местным общинам и лидерам гражданского общества, уделяя при этом особое внимание женщинам и молодым людям, проходящим обучение или находящимся в тюрьмах.

Мы особо отмечаем, что наряду с пропагандой универсальных ценностей необходимо пресекать преступную пропаганду террористических групп, распространение призывов к насилию и вербовочную деятельность в социальных сетях и Интернете, включая прославление совершаемых террористами жестких актов, приносящих огромные страдания людям, и подчеркиваем, что существенно важное значение имеет в этой связи налаживание тесного диалога с интернет-провайдерами.

9. Мы отдаем должное всем жертвам терроризма. Люди, которые стали жертвами террористических нападений и остались в живых, и родственники жертв входят число тех, кто эффективнее и убедительнее других способен разоблачить нелегитимный характер терроризма и показать всю его бесчеловечность. Мы призываем государства поощрять и поддерживать тех, кто убедительно и мощно выступает против разрушительной пропаганды, осуществляемой террористическими группами, включая тех, кто решил покинуть ряды террористов или прошел процесс реабилитации.

10. Мы самым решительным образом призываем государства, которые обладают такой возможностью, содействовать усилиям по созданию эффективного потенциала и оказанию другой технической помощи, в которой нуждаются наиболее пострадавшие государства, особенно те, которые вынуждены тратить непомерно огромные средства на противодействие явлению, выражающемуся в существовании иностранных боевиков-террористов, включая государства, соседствующие с районами вооруженного конфликта, в которых такие боевики активно действуют.

11. Высоко оценивая прогресс, достигнутый государствами, предпринявшими необходимые меры по противодействию иностранным боевикам-террористам со времени принятия резолюции 2178 (2014), мы считаем, что существует насущная необходимость удвоить усилия. Мы настоятельно призываем все государства значительно активизировать скоординированные международные действия по созданию дополнительных препятствий, чтобы сократить число поездок иностранных боевиков-террористов и добиться резкого уменьшения их притока в конфликтные зоны, в частности в Ирак, Ливию и Сирийскую Арабскую Республику.

В этой связи мы отмечаем тот факт, что различные международные, региональные и субрегиональные организации решили включить в свои программы деятельности и планы действий меры по борьбе с воинствующим экстремиз-

мом и явлением, выражающимся в существовании иностранных боевиков-террористов.

12. Мы приветствуем недавние события и инициативы международного, регионального и субрегионального уровней, направленные на предупреждение и пресечение действий иностранных боевиков-террористов, отмечаем работу Глобального контртеррористического форума, в частности принятие им всеобъемлющего комплекса передовых практических мер по борьбе с явлением, выражающимся в существовании иностранных боевиков-террористов, и создание им Рабочей группы по иностранным боевикам-террористам, а также работу Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе, Европейского союза, Совета Европы, Африканского научно-исследовательского центра по борьбе с терроризмом, Совещания руководителей спецслужб, органов государственной безопасности и правоохранительных органов, Лиги арабских государств и Международной организации уголовной полиции.

13. Мы полностью поддерживаем центральную роль, которую Организация Объединенных Наций играет в борьбе с терроризмом и в разработке и осуществлении мер по противодействию явлению, выражающемуся в существовании иностранных боевиков-террористов. Контртеррористический комитет, учрежденный резолюцией 1373 (2001), и его вспомогательный орган — Исполнительный директорат Контртеррористического комитета, Комитет по санкциям против «Аль-Каиды» и Канцелярия Целевой группы по осуществлению контртеррористических мероприятий играют важную роль в укреплении глобальных усилий по борьбе с иностранными боевиками-террористами.

Мы выражаем особую благодарность и признательность Контртеррористическому комитету и его Исполнительному директорату за их приверженность осуществлению соответствующих резолюций Совета Безопасности, в частности резолюции 2178 (2014), и соответствующих заявлений Председателя. Мы особо отмечаем важность проведения ими анализа новых тенденций и вызовов, а также выявления ими передовых методов осуществления резолюций, касающихся борьбы с терроризмом, и приветствуем их сотрудничество с гражданским обществом и академическими кругами, в том числе недавнее создание глобальной исследовательской сети.

14. Мы приветствуем выводы, сделанные Контртеррористическим комитетом на его специальном совещании по пресечению потока иностранных боевиков-террористов, которое было проведено 27 и 28 июля 2015 года с учетом результатов работы, проделанной экспертами на состоявшихся 27 июля технических заседаниях, организованных при ведущей роли Исполнительного директората. Мы считаем, что эти выводы позволят государствам более эффективно претворять в жизнь соответствующие резолюции Совета Безопасности о борьбе с терроризмом, и в частности резолюцию 2178 (2014), с тем чтобы противодействовать угрозе, создаваемой иностранными боевиками-террористами.

15. Мы поздравляем Испанию, демонстрирующую ведущую роль в борьбе с терроризмом и успешно организовавшую специальное совещание по пресечению потока иностранных боевиков-террористов, и выражаем ей признательность за проявленное ею огромное гостеприимство.