



Совет Безопасности

Distr.: General
12 November 2014
Russian
Original: English

Письмо Председателя Комитета Совета Безопасности, учрежденного резолюцией 1373 (2001) о борьбе с терроризмом, от 7 ноября 2014 года на имя Председателя Совета Безопасности

Настоящим имею честь представить предварительный анализ основных факторов, мешающих государствам-членам осуществлять резолюции 1373 (2001) и 1624 (2005) Совета Безопасности и способных подорвать их возможности борьбы с потоками иностранных боевиков-террористов в соответствии с резолюцией 2178 (2014) Совета Безопасности (см. приложение).

Буду признателен, если настоящее письмо и приложение к нему будут доведены до сведения членов Совета Безопасности и изданы в качестве документа Совета.

(Подпись) Раймонда Мурмокайте
Председатель Комитета Совета Безопасности,
учрежденного резолюцией 1373 (2001)
о борьбе с терроризмом



Приложение

Предварительный анализ основных факторов, мешающих государствам-членам осуществлять резолюции 1373 (2001) и 1624 (2005) Совета Безопасности и способных подорвать их возможность борьбы с потоками иностранных боевиков-террористов в соответствии с резолюцией 2178 (2014) Совета Безопасности

I. Введение

1. В резолюции 2178 (2014) Совет Безопасности рассматривает угрозу, создаваемую иностранными боевиками-террористами, и просит Исполнительный директорат Контртеррористического комитета (ИДКТК) поддерживать Контртеррористический комитет в трех областях:

- a) выявление пробелов в осуществлении государствами-членами резолюций 1373 (2001) и 1624 (2005) Совета Безопасности;
- b) выявление передовых методов в деле осуществления государствами этих резолюций;
- c) содействие оказанию необходимой технической помощи.

2. Для того чтобы содействовать выполнению первого из вышеупомянутых требований, Исполнительный директорат подготовил данный предварительный анализ (не привязанный ни к каким конкретным государствам) основных факторов, которые могут повлиять на способность государств-членов бороться с потоками иностранных боевиков-террористов.

II. Пробелы в судебно-правовой системе

3. В своей резолюции 1373 (2001) Совет Безопасности требует от государств обеспечить, чтобы финансирование, планирование, подготовка, совершение и поддержка террористических актов квалифицировались во внутригосударственных законах и положениях как серьезные уголовные правонарушения и чтобы наказание должным образом отражало серьезность таких актов. В резолюции 2178 (2014) Совет требует от государств обеспечить, чтобы они приняли также **необходимые правовые меры** с целью квалифицировать в качестве уголовных преступлений поездки иностранных боевиков-террористов в другие государства, не являющиеся государством их проживания или гражданства, для целей совершения вышеупомянутых террористических актов, а также для подготовки террористов или прохождения такой подготовки, в том числе в связи с вооруженным конфликтом.

4. Согласно резолюции 2178 (2014), государства должны установить, квалифицирует ли их законодательство конкретные действия, связанные с иностранными боевиками-террористами, в качестве уголовных преступлений в соответствии с этой резолюцией. Предварительный анализ, проведенный Исполнительным директоратом, говорит о том, что, хотя многие государства, действуя в

соответствии с резолюцией 1373 (2001), приняли всеобъемлющее законодательство, которое можно использовать для борьбы с иностранными боевиками-террористами, в других государствах пока нет адекватного законодательства в этой области. В некоторых государствах до сих пор не имеется адекватных законодательных положений, в достаточной степени криминализирующих широкий круг правонарушений, как того требует вышеупомянутая резолюция, тогда как в других государствах принято чрезмерно широкое законодательство, направленное на борьбу с подготовкой к совершению некоторых деяний иностранными боевиками-террористами. Кроме того, в некоторых государствах нет законов для борьбы с подготовительными мерами, направленными на содействие поездкам иностранных боевиков-террористов (например, речь идет о тех лицах, которые предоставляют снаряжение или финансирование для обеспечения таких поездок или организуют их). Нынешняя работа Исполнительного директората по оценке того, как государства осуществляют резолюцию 1373 (2001), дает возможность обоснованно судить о том, в каких государствах до сих пор нет необходимого законодательства в этой сфере.

5. Положительный момент заключается в том, что некоторые правовые меры, принятые в течение последнего десятилетия государствами в целях осуществления резолюции 1373 (2001), можно использовать для борьбы с некоторыми видами преступлений, совершаемых иностранными боевиками-террористами. Например, многие государства в настоящее время могут обеспечивать уголовное преследование подозреваемых террористов, в том числе иностранных боевиков-террористов, на основе гражданства. Однако некоторые государства не криминализируют в достаточной степени действия частных лиц, нацеленные на выезд с территории данного государства с намерением присоединиться к террористическим группам за рубежом. Кроме того, для осуществления положений пункта 6 резолюции 2178 (2014) необходимо, чтобы государства приняли более точные определения преступлений, связанных с деятельностью иностранных боевиков-террористов, для включения таких определений в свое внутригосударственное законодательство, благодаря чему действия правоохранительных органов не приводили бы к нарушениям таких прав, как право на свободу передвижения и право на свободу совести, поскольку все государства-члены обязаны соблюдать эти свободы.

6. Некоторые государства не криминализируют проезд иностранных боевиков-террористов через свою территорию с целью совершения террористических актов в других государствах. В своей резолюции 1373 (2001) Совет Безопасности требует, чтобы государства отказывали в убежище тем, кто финансирует, планирует, поддерживает или совершает террористические акты, и тем, кто предоставляет убежище лицам, совершающим такие деяния. Хотя государства добились значительного прогресса в этой области, некоторые государства еще должны повысить свои возможности борьбы с потоками иностранных боевиков-террористов, пересекающих их территорию.

7. Во многих государствах еще нет достаточных возможностей для обеспечения того, чтобы лица, причастные к деятельности иностранных боевиков-террористов, были привлечены к судебной ответственности с помощью **эффективного уголовного преследования** в соответствии с резолюциями 1373 (2001) и 2178 (2014). Для того чтобы привлечь к суду иностранных боевиков-террористов, надо решить серьезные практические проблемы. Ныне идущий диалог Комитета с государствами-членами по вопросам осуществления резо-

люции 1373 (2001) показал, что порой трудно получить от других стран доказательства (касающиеся происхождения, транзита или места назначения), и говорит о том, что лишь очень немногие из иностранных боевиков-террористов раскрывают свои планы до начала поездки. Если террористы совершают какие-то действия в одиночку, это затрудняет сбор информации о таких лицах и требует использования специальных методик расследования, которые могут вывести следователей на переписку в Интернете и на другие виды тайной деятельности, связанной с попытками облегчить такие поездки.

8. Существуют также пробелы в области эффективного **международного сотрудничества между органами правосудия**. В своей резолюции 1373 (2001) Совет Безопасности требует, чтобы государства оказывали друг другу всемерное содействие в связи с уголовными расследованиями или уголовным преследованием, которые имеют отношение к финансированию или поддержке террористических актов. В своей резолюции 2178 (2014) Совет напоминает об этой обязанности и подчеркивает важность ее выполнения в отношении расследований и преследований, имеющих отношение к иностранным боевикам-террористам. Опыт показывает, что иностранные боевики-террористы совсем не обязательно возвращаются в страну своего происхождения. Аналитическая работа, проведенная Исполнительным директором, дала нам полезную информацию о том, что должны делать органы правосудия в соответствии с резолюцией 1373 (2001). Хотя после принятия резолюции 1373 (2001) достигнут значительный прогресс, в некоторых случаях международная система сотрудничества между органами правосудия работает все еще слишком медленно и неэффективно. В числе причин этого — отсутствие всеобъемлющих соглашений и механизмов сотрудничества, недостаточные организационные возможности, недостаточная подготовка, устаревшие процедуры, которые не учитывают новые методы сбора доказательств (в частности, специальные методики расследования и электронные данные), а также слабая политическая воля.

9. В сфере международного сотрудничества судебных органов до сих пор существуют заложенные в соглашения и механизмы недостатки, затрудняющие экстрадицию. Благодаря усилиям Исполнительного комитета и других содействующих сторон, включая международные и региональные организации, удалось добиться распространения информации о том, что международные документы о борьбе с терроризмом закладывают хорошую основу для межгосударственного сотрудничества в деле экстрадиции лиц, подозреваемых в терроризме. Однако существование лишь ограниченного количества двусторонних договоров об экстрадиции между государствами происхождения, транзита и места назначения, которые касаются передвижений иностранных боевиков-террористов, говорит о том, что экстрадиция не всегда осуществляется достаточно быстро, как того требует резолюция 2178 (2014).

10. **Вопросы, касающиеся вербовки** (затронутые в резолюции 1373 (2001)) **и подстрекательства** (затронутые в резолюции 1624 (2005)), имеют непосредственное отношение к мерам, принимаемым государствами в целях борьбы с угрозой, создаваемой иностранными боевиками-террористами, учитывая пропаганду в благоприятной социальной среде (часто с помощью Интернета и социальных сетей) для вербовки людей с намерением превратить их в иностранных боевиков-террористов или для их подстрекательства к совершению террористических актов. В судебно-правовой системе многих государств до сих пор существуют такие недостатки, которые не позволяют принимать эффективные

меры в этой области, поэтому надо будет принять дополнительные меры, в том числе по укреплению международного сотрудничества, для осуществления этих положений резолюций 1373 (2001) и 1624 (2005).

III. Пробелы в работе правоохранительных органов и органов пограничного контроля

11. В работе правоохранительных органов и органов пограничного контроля тоже есть серьезные недостатки, о которых идет речь в резолюциях 1373 (2001) и 1624 (2005), и эти недостатки имеют отношение к угрозе, создаваемой иностранными боевиками-террористами. Что касается правоохранительной деятельности, то в резолюции 1373 (2001) Совет Безопасности требует от государств принять необходимые меры по предотвращению совершения террористических актов. Правоохранительные органы имеют целый ряд средств в своем распоряжении для достижения этой цели, и в их число входят разработка контртеррористической стратегии, включающей правильную организацию правоохранительной деятельности, создание централизованного следственного органа и обмен информацией между компетентными правоохранительными органами. Еще одно средство — это эффективное использование **специальных методик расследования** с соблюдением прав человека и принципа верховенства права. Как уже было отмечено, подстрекательство и вербовка иностранных боевиков-террористов зачастую осуществляются через социальные сети, Интернет и с помощью связанных с ними технических средств связи. Однако у многих государств нет достаточных возможностей для мониторинга этих средств коммуникации с помощью специальных методик расследования и других методов правоохранительной деятельности в целях принятия превентивных мер, предусмотренных резолюцией 1373 (2001).

12. Эффективное осуществление программ работы **участковых полицейских** — это еще одна область, в которой некоторые государства не имеют адекватного потенциала. Предотвращению террористических актов (в том числе связанных с деятельностью иностранных боевиков-террористов), как того требует резолюция 1373 (2001), можно было бы содействовать с помощью таких программ, которые объединяют усилия правоохранительных органов и местного населения в целях выявления и предотвращения террористической деятельности в атмосфере взаимного доверия между полицией и населением. Аналитическая работа Комитета выявила наличие передового опыта в некоторых государствах, которые реализуют программы деятельности участковых полицейских, однако в других государствах есть большие пробелы в такой работе.

13. Существуют также недостатки в организации **международного обмена информацией** между правоохранительными органами и разведывательными службами государств-членов в целях предотвращения совершения террористических актов и привлечения террористов, в том числе иностранных боевиков-террористов, к суду. В резолюции 1373 (2001) Совет Безопасности требует, чтобы государства приняли необходимые меры в целях предотвращения совершения террористических актов, в том числе путем раннего предупреждения других государств с помощью обмена информацией. Далее он призывает государства найти возможности активизации и ускорения обмена оперативной информацией, особенно о действиях или передвижениях террористов или террористических сетей. Такая форма обмена информацией может иметь жизненно

важное значение для борьбы с угрозами, создаваемыми иностранными боевиками-террористами, и такой обмен информацией необходимо расширять.

14. Существуют также крупные недостатки в деятельности государств по выполнению тех требований резолюций 1373 (2001) и 1624 (2005), которые **касаются пограничного контроля**. Это создает дополнительные трудности в деле эффективного осуществления резолюции 2178 (2014). В резолюция 1373 (2001) Совет Безопасности требует, чтобы государства предотвращали передвижение террористов и террористических групп с помощью эффективного пограничного контроля и контроля за выдачей документов, удостоверяющих личность, и проездных документов, а также с помощью принятия мер предотвращения фальсификации, подделки или незаконного использования документов, удостоверяющих личность, и проездных документов. Во многих государствах до сих пор не созданы эффективные механизмы, необходимые для соблюдения этих требований. В число таких механизмов входит проведение ясной политики и принятие мер по обеспечению безопасности и должного соблюдения процесса выдачи удостоверений личности и проездных документов, а также принятие мер контроля в аэропортах и других пунктах пересечения границы в целях обеспечения эффективной проверки пассажиров. В число таких мер входят анализ риска, получение доступа к заблаговременной информации о пассажирах или улучшение такого доступа, анализ совершаемых поездок, сверка с национальными списками, составленными для целей контроля, и надлежащая подготовка и техническое оснащение сотрудников на границе.

15. Многие государства не имеют надлежащей связи с базами данных Международной организации уголовной полиции (Интерпол) или же недостаточно используют такие базы данных, в числе которых — база данных о похищенных и утерянных проездных документах. Во многих государствах система связи между Национальным центральным бюро Интерпола и отдаленными пограничными контрольно-пропускными пунктами неэффективна. В числе других типичных недостатков — недостаточный обмен информацией между государствами и отсутствие законных и адекватных административных мер по предотвращению поездок иностранных боевиков-террористов. Эти недостатки создают угрозу того, что иностранные боевики-террористы будут продолжать относительно легко переезжать из одного государства в другое с целью совершения террористических актов за рубежом.

16. Наконец, следует отметить, что пористые и протяженные сухопутные границы между государствами (включая государства, которые больше всего затронуты деятельностью иностранных боевиков-террористов) и нехватка необходимого оборудования и хорошо подготовленных сотрудников пограничного контроля также содействуют повышению уязвимости государств.

IV. Пробелы в области принятия мер по борьбе с финансированием терроризма

17. Сохраняющиеся недостатки в деле выполнения государствами их обязательств, касающихся борьбы с финансированием терроризма в соответствии с резолюцией 1373 (2001), будут препятствовать эффективному осуществлению резолюции 2178 (2014). Некоторые государства еще не обеспечили, чтобы их правовая система **криминализовала финансирование терроризма и тем**

самым позволяла привлекать к суду тех, кто финансирует иностранных боевиков-террористов. Некоторые государства еще не создали механизмы для немедленного **замораживания активов террористов** в целях недопущения и пресечения финансовых потоков террористов. Многие государства до сих пор не способны эффективно выявлять и предотвращать незаконное перемещение наличных денежных средств через границу (что является одним из основных методов, применяемых для финансирования терроризма, в том числе для обеспечения деятельности иностранных боевиков-террористов), регулировать перевод денежных средств через альтернативные системы и предотвращать злоупотребления деятельностью благотворительных и некоммерческих организаций, совершаемые в целях финансирования терроризма.

18. Хотя многие государства добились больших успехов в осуществлении этих положений резолюции 1373 (2001), проблемы сохраняются. Не все государства криминализируют использование законных средств для финансирования терроризма, сосредоточивая вместо этого свое внимание на применении законов о «средствах, добытых преступным путем». В некоторых случаях соответствующие законы применяются только к частным лицам, но не к организациям. Некоторые внутригосударственные законы не обеспечивают немедленное замораживание активов в качестве превентивной меры или же не предусматривают никаких процедур составления контрольных списков, а в некоторых государствах нет соответствующих процедурных гарантий в случае замораживания активов и составления контрольных списков.

19. Говоря о мерах, касающихся **регулирования перевода средств через альтернативные механизмы и предотвращения злоупотреблений деятельностью некоммерческих организаций**, следует отметить, что многие государства еще не создали эффективные системы уменьшения рисков в этой области. Лишь немногие государства проанализировали деятельность своих некоммерческих организаций в целях выявления возможностей финансирования террористов. В результате этого деятельность некоммерческих организаций недостаточно регулируется, потому возникают возможности для злоупотреблений иностранными боевиками-террористами. С другой стороны, чрезмерное регулирование, существующее в некоторых государствах, может привести к «подпольной», т.е. неформальной благотворительной деятельности и мобилизации средств, которая может остаться незамеченной властями. Кроме того, финансовые учреждения, имеющие международные филиалы и не желающие идти ни на какой риск, могут решить, что целесообразно обеспечить соблюдение законов о борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма путем закрытия счетов законных благотворительных организаций. Это может спровоцировать увеличение потоков наличных денежных средств и неофициальных потоков гуманитарной помощи — подчас в виде самостоятельно организуемых «гуманитарных автоколонн». Лишь немногие государства принимают активные меры совместно с частным сектором или некоммерческими организациями с целью инструктировать их по вопросу о том, как следует защищать финансовые потоки в рамках благотворительной деятельности, чтобы такие денежные средства не использовались для финансирования деятельности террористических организаций. Во многих странах не обеспечено надлежащее взаимодействие между государством, официальными финансовыми учреждениями и альтернативными системами перевода денежных средств. Как следствие этого, предупредительные сигналы, поступающие от неофициальных ме-

ханизмов, в том числе касающиеся деятельности иностранных боевиков-террористов, могут остаться незамеченными надзорными органами.

20. В некоторых государствах правоохранительные органы не обладают необходимыми знаниями и возможностями для проведения **эффективных финансовых расследований**, позволяющих эффективно отслеживать и пресекать незаконные международные финансовые потоки, а также выявлять и предотвращать деятельность тех, кто финансирует терроризм. Некоторые государства не принимают адекватных мер по выявлению и пресечению незаконной перевозки наличных денежных средств через границу. Кроме того, информация, собираемая в результате принятия таких мер, во многих государствах не анализируется и не проверяется компетентными органами для целей выявления лиц, часто совершающих поездки, связей между лицами, совершающими поездки, и других данных. Возможно, самый главный недостаток в деятельности государств, направленной на предотвращение и пресечение финансирования иностранных боевиков-террористов, заключается в недостаточном обмене разносторонней, полезной и своевременной финансовой информацией между национальными правоохранительными и разведывательными органами или же между национальными органами и их международными партнерами.

V. Пробелы в деле противодействия насильственному экстремизму

21. Один из самых новых аспектов резолюции 2178 (2014) Совета Безопасности заключается в том, что особое внимание там уделено важности противодействия насильственному экстремизму. Это имеет также отношение к резолюции 1624 (2005), в которой Совет призывает государства запрещать и предотвращать подстрекательство к совершению террористических актов и бороться с таким подстрекательством, мотивированным экстремизмом и нетерпимостью. В обеих этих резолюциях Совет требует, чтобы государства приняли меры для борьбы с экстремистскими идеями, лежащими в основе терроризма и деятельности экстремистов, применяющих насилие, и в число таких мер входят правоохранительные меры, когда они целесообразны, а также принятие других мер с целью поставить террористов вне закона, но на основе подхода, обеспечивающего соблюдение прав человека и верховенство права.

22. В последние годы достигнуто гораздо более глубокое понимание **роли борьбы с насильственным экстремизмом** при проведении в жизнь успешных стратегий борьбы с терроризмом. Однако во многих государствах есть большие недостатки в практической работе в этой области. Некоторые государства еще не приняли надлежащие меры для начала реализации программ деятельности участковых полицейских и обеспечения взаимодействия между полицией и местным населением и еще не разработали стратегии введения эффективной контрпропаганды. Имеются также недостатки в деятельности государств по борьбе с использованием информационно-коммуникационных технологий, в том числе Интернета, террористами и их сторонниками в целях подстрекательства к совершению террористических актов и поощрения поддержки террористических групп и сочувствия к ним.

23. Государства пока не поддерживают в достаточной мере программы по усилению воспитания в духе мира и просвещения в целях достижения взаимо-

понимания между представителями различных культур, инициативы по активизации диалога между цивилизациями или, как того требует Совет Безопасности в резолюции 2178 (2014), и инициативы по устранению условий, способствующих распространению насильственного экстремизма, в том числе путем расширения прав и возможностей молодежи, семей, женщин, лидеров в сферах религии, культуры и образования и представителей других соответствующих групп гражданского общества. Эффективное выполнение резолюций 1624 (2005) и 2178 (2014) могло бы также стать реальностью в результате активизации усилий по разработке для затрагиваемых лиц и местных общин — в соответствии с резолюцией 2178 (2014) — «альтернативных ненасильственных путей предупреждения и урегулирования конфликтов в целях снижения степени риска радикализации до уровня, порождающего терроризм». В этой области, а также в других областях, связанных с насильственным экстремизмом, значительные недостатки в практической деятельности государств мешают усилиям государств по пресечению потоков иностранных боевиков-террористов.

24. Один из конкретных недостатков, имеющих во многих государствах, заключается в отсутствии эффективных стратегий и программ по реабилитации и интеграции возвратившихся иностранных боевиков-террористов. Разработка таких стратегий и программ необходима в соответствии с одним из конкретных требований резолюции 2178 (2014), в которой Совет Безопасности требует также, чтобы государства принимали меры по уголовному преследованию иностранных боевиков-террористов, которые несут ответственность за террористические акты, изучая в то же время возможность применения альтернативных методов, с тем чтобы содействовать их реабилитации и реинтеграции.

VI. Пробелы в деле выполнения обязательств, касающихся прав человека и верховенства права

25. До сих пор сохраняются значительные пробелы в деятельности государств по выполнению **обязательств, касающихся обеспечения прав человека и верховенства права** в контексте контртеррористических мер, принимаемых для осуществления резолюций 1373 (2001) и 1624 (2005). Это может быть предвестником аналогичных пробелов в деле осуществления резолюции 2178 (2014). Совет Безопасности неоднократно заявлял, что контртеррористические меры, принимаемые государствами, должны соответствовать их обязательствам по международному праву, включая нормы международного права в области прав человека, международное беженское право и международное гуманитарное право. В преамбуле к своей резолюции 2178 (2014) Совет отмечает, что невыполнение государствами своих обязательств в области соблюдения прав человека и верховенства права способствует еще большей радикализации, а это, в свою очередь, может приводить к активизации преступной деятельности иностранных боевиков-террористов.

26. Выводы механизмов Организации Объединенных Наций по правам человека ясно говорят о том, что до сих пор сохраняются значительные недостатки в выполнении государствами их обязательств по международному праву в контексте борьбы с терроризмом. Некоторые законы, принятые государствами для

борьбы с терроризмом, не обладают такой ясностью и точностью, которая необходима для обеспечения того, чтобы эти законы не использовались для нарушения права на свободу самовыражения, мнений, убеждений или объединений.

27. Многие государства не обеспечивают справедливого обращения и должного разбирательства, когда речь идет о лицах, обвиняемых в терроризме, не защищают право на свободу от дискриминации и не обеспечивают уважение физической неприкосновенности и свободы от пыток и плохого обращения с лицами, подозреваемыми в терроризме. Большая угроза терроризма вынудила многие государства принять решительные меры, но подчас это делалось в спешке, без обеспечения надлежащего надзора и без создания механизмов защиты. Многие государства принимают меры по борьбе с терроризмом без должного учета своих обязательств по соблюдению прав человека. Это может привести к еще большей радикализации и может содействовать распространению терроризма. Поэтому государствам надо будет устранить недостатки в деле выполнения их обязательств в области прав человека, для того чтобы сдерживать радикализацию и содействовать пресечению передвижения иностранных боевиков-террористов через международные границы.

28. Сохраняются также серьезные недостатки в деятельности, касающейся потоков беженцев и соблюдения международного беженского права и соответствующих положений резолюций 1373 (2001), 1624 (2005) и 2178 (2014). Конфликты в государствах, в которых действуют иностранные боевики-террористы, вызвали массовые перемещения беженцев и лиц, ищущих убежища, которые пересекают границы. Число вынужденных переселенцев также растет быстрыми темпами. В некоторых государствах в районах, затронутых этой проблемой, не созданы эффективные механизмы для преодоления сложных ситуаций такого типа и решения серьезных проблем, связанных с выявлением и защитой беженцев, но в то же время с недопущением въезда на свою территорию таких лиц, которые причастны к террористическим актам, как того требует международное право, включая соответствующие резолюции Совета Безопасности.