

**Совет Безопасности**

Distr.: General
14 May 2015
Russian
Original: English

**Письмо Председателя Комитета Совета Безопасности,
учрежденного резолюцией 1373 (2001) о борьбе с терроризмом,
от 13 мая 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 документ, озаглавленный «Осуществление резолюции 2178 (2014) государствами, затронутыми деятельностью иностранных боевиков-террористов» (см. приложение).

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

(Подпись) Раймонда Мурмокайте
Председатель

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

* Переиздано по техническим причинам 29 мая 2015 года.



Приложение

Осуществление резолюции 2178 (2014) государствами, затронутыми деятельностью иностранных боевиков-террористов

Резюме

Настоящий доклад является первым из серии докладов, посвященных потенциалу государств-членов в плане решения проблем, возникающих в связи с угрозой со стороны иностранных боевиков-террористов.

Иностранные боевики-террористы представляют собой острую и усиливающуюся угрозу. Их деятельность приводит к усилению интенсивности конфликтов, увеличению их продолжительности и повышению сложности их урегулирования, и она может представлять серьезную угрозу для государств их происхождения, транзитных государств и государств, в которые они направляются, а также для государств, соседствующих с районами вооруженного конфликта, в которых они действуют, например Иордании, на которых негативно отражаются серьезные проблемы в области безопасности, которые зачастую вынуждены выделять значительные средства для преодоления последствий и которые, соответственно, сами становятся жертвами терроризма. Угроза, связанная с деятельностью иностранных боевиков-террористов, может распространяться на все регионы и государства-члены, даже те, которые находятся далеко от районов конфликта. Террористы и террористические организации создают на межгосударственном уровне международные сети, с помощью которых иностранные боевики-террористы и средства их поддержки переправляются из страны в страну.

На основе изучения основных рисков, возникающих в связи с деятельностью иностранных боевиков-террористов, в докладе делается предположение о том, что угроза террористических актов, исходящая от целого ряда террористических организаций, включая «Исламское государство Ирака и Леванта» (ИГИЛ) и Фронт «Ан-Нусра», но не ограничиваясь ими, быстро меняется и не будет в полной мере ограничиваться рамками одного географического района; что в краткосрочной перспективе, по-видимому, практически нет никакой возможности покончить с определенными угрозами; и что в более отдаленной перспективе могут возникнуть существенные риски, связанные с возвращением бывших иностранных боевиков-террористов в страны их происхождения или с их прибытием в третьи страны.

В докладе отмечается настоятельная потребность в обеспечении эффективных потоков информации на национальном и международном уровнях в целях осуществления резолюции 2178 (2014) Совета Безопасности, как об этом говорится в резолюциях 1373 (2001) и 2178 (2014) Совета Безопасности, а также предлагаются возможные методы реализации этого. В докладе обращается внимание на значительные риски, с которыми сталкиваются малые государства из-за возможных последствий возвращения иностранных боевиков-террористов, а также обсуждаются последствия возможных мер реагирования с точки зрения прав человека. В последующих докладах будут обсуждаться методы борьбы с наймом, проблемы, возникающие в связи с использованием Интернета

и коммуникационных технологий, обеспечение проверки в пунктах въезда и выезда, вопросы, связанные с возвращением иностранных боевиков-террористов, и другие вопросы.

Исполнительный директорат Контртеррористического комитета первоначально выявил 67 государств-членов, затронутых острой и усиливающейся угрозой со стороны иностранных боевиков-террористов, которые в резолюции 2178 (2014) Совета Безопасности определяются как лица, отправляющиеся в государство, не являющееся государством их проживания или гражданства, для целей совершения, планирования, подготовки или участия в совершении террористических актов или для подготовки террористов или прохождения такой подготовки, в том числе в связи с вооруженным конфликтом. На основе обзора положения дел с осуществлением резолюции 2178 (2014) 21 государством, входящим в первую группу, Исполнительный директорат определил указанные ниже приоритетные меры, которые должны приниматься государствами в целях предотвращения перемещений иностранных боевиков-террористов.

1. Предотвращение межгосударственных поездок иностранных боевиков-террористов

Необходимо принять срочные оперативные меры для предотвращения поездок за границу граждан и/или жителей, подозреваемых в попытке стать иностранными боевиками-террористами. Оперативные сотрудники нуждаются в регулярно обновляемой информации для эффективного проведения основанных на фактических данных обследований и проверок. Иностранные боевики-террористы, как правило, используют запутанные схемы поездок, или «ложные поездки» для того, чтобы должностные лица не имели возможности точно определить, где они находились до их прибытия. Настоятельно необходимо выявлять практически осуществимые методы, которые в случае их применения обеспечат значительное расширение возможностей должностных лиц в плане выявления «ложных поездок».

Большинство государств (включая все государства, в которых проводилось обследование, кроме одного) не обеспечивают иммиграционного контроля за транзитными пассажирами или пассажирами, следующими на пересадку, которые остаются в пределах международной зоны аэропорта. Кроме того, в соответствии с применимыми международными стандартами не требуется такого контроля. Поэтому иностранный боевик-террорист может проследовать через три или более страны без того, чтобы его попросили предъявить проездные документы. Исполнительный директорат рассматривает это в качестве одного из глобальных системных недостатков, который следует устранить в срочном порядке.

Только в пяти из обследованных государств требуется собирать предварительную информацию о пассажирах или поддерживать архивные данные о пассажирах. В странах с безвизовыми режимами или режимами, предусматривающими выдачу виз по прибытии, внедрение таких систем может являться единственным рациональным способом выявления потенциальных иностранных боевиков-террористов.

2. Правоохранительная деятельность

Приоритетные задачи в области правоохранительной деятельности включают: централизованный и скоординированный обмен информацией на национальном уровне; отказ от «бункерного мышления» среди сотрудников правоохранительных органов; а также удовлетворение настоятельной потребности в системе круглосуточного оперативного оповещения, позволяющей пользователям обмениваться информацией непосредственно с оперативными сотрудниками, включая сотрудников иммиграционных служб и таможенных органов.

3. Борьба с подстрекательством к терроризму, в том числе через Интернет

Почти во всех обследованных государствах были приняты меры в целях законодательного запрещения подстрекательства к совершению террористических актов в рамках их уголовного законодательства в соответствии с призывом Совета Безопасности, содержащимся в его резолюции 1624 (2005). Эти меры могут существенно способствовать пресечению потоков иностранных боевиков-террористов, которые зачастую побуждаются к действию призывами к террористическому насилию, исходящими от других людей, будь то через личное общение, через Интернет или через другие социальные сети. При условии соблюдения жестких требований могут на законных основаниях применяться определенные ограничения в отношении права на свободу выражения мнений, в том числе в случаях подстрекательства к совершению террористических актов. Как представляется, в правовых механизмах некоторых государств не предусмотрено надлежащих ограничений в отношении выражения мнений, и поэтому введение таких ограничений в этих государствах является недопустимым. Некоторые государства предпринимают активные усилия в целях налаживания прямых контактов с лидерами общин, с тем чтобы выступать единым фронтом против тех, кто пытается вербовать людей и подстрекает к террористическому насилию.

4. Криминализация

Исполнительный директорат определил в качестве одной из высокоприоритетных задач принятие государствами всеобъемлющих законов, устанавливающих уголовную ответственность за подготовку или содействие в подготовке внутри государства актов, направленных на совершение террористических актов за пределами данного государства. Лишь в 5 государствах из 21 обследованного государства было введено в действие такое законодательство. Другой высокоприоритетной задачей является обеспечение наличия уголовных законов, позволяющих привлекать к судебной ответственности граждан, которые совершают или пытаются совершить поездку в государство, которое не является их государством проживания или гражданства, для целей совершения, планирования, подготовки или участия в совершении террористических актов или для подготовки террористов или прохождения такой подготовки. Многие из государств, входящих в число 21 обследованного государства, еще не обеспечили полной криминализации таких актов. Как правило, обследованные государства обеспечили криминализацию подготовки террористов, но не ее получение. Это может объясняться тем, что в то время как положения о подготовке террористов содержатся в нескольких региональных соглашениях, понятие ответственности за получение такой подготовки было впервые введено в резолюции 2178 (2014).

5. Финансирование иностранных боевиков-террористов

Несмотря на то, что было бы преждевременно ожидать от государств проведения обзора существующих механизмов и внедрения новых механизмов, специально предназначенных для пресечения и предотвращения финансовой поддержки иностранных боевиков-террористов, большинство государств внедрили механизмы для пресечения и предотвращения финансовой поддержки террористов, и эти механизмы могут применяться к иностранным боевикам-террористам. По-прежнему имеются сомнения относительно способности государств замораживать активы террористов в соответствии с резолюцией 1373 (2001).

Существует опасность того, что распространение влияния ИГИЛ может привести к возникновению нападений, совершаемых саморадикализовавшимися террористами, действующими в одиночку или в составе малочисленных групп. В этой связи Исполнительный директорат выражает обеспокоенность в связи с тем, что только в 12 из 21 государства была введена ответственность за преступления, связанные с финансированием терроризма, которая распространяется на финансирование как террористической организации, так и отдельно взятого террориста. Необходимо рассмотреть вопрос об обеспечении более эффективного осуществления мер по выявлению незаконной физической трансграничной перевозки валюты с учетом того, что по крайней мере одно из 21 государства сообщило Исполнительному директорату о случаях вербовки его граждан иностранными вербовщиками террористов, которые обещали финансовое вознаграждение и предлагали денежные средства для оплаты зарубежной поездки. Только в 10 государствах из 21 обследованного государства такие меры внедрены в значительной или полной мере.

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	7
А. Определение иностранных боевиков-террористов	8
В. Выявление затронутых государств	8
II. Методика составления доклада	9
А. Применение основанного на фактах подхода	9
В. Управление рисками	10
III. Иностранные боевики-террористы: проблемы, тенденции и события	11
А. Демографические аспекты	12
В. Риски, связанные с деятельностью иностранных боевиков-террористов	13
С. Возвращающиеся иностранные боевики-террористы	14
D. Обмен информацией	15
Е. Малые государства	17
F. Аспекты, касающиеся прав человека	18
IV. Систематические недостатки: тематический анализ данных Исполнительного директората	20
А. Пресечение трансграничных поездок иностранных боевиков-террористов	20
В. Правоприменительные меры	24
С. Противодействие подстрекательству к терроризму, в том числе с использованием Интернета	28
D. Требования о введении уголовной ответственности, содержащиеся в резолюции 2178 (2014)	30
Е. Финансирование террористов	34
V. Первоначальные замечания	38

I. Введение

1. Настоящий доклад является первым из серии докладов, призванных содействовать работе Контртеррористического комитета в целях выявления основных пробелов в потенциале государств-членов по осуществлению резолюций 1373 (2001) и 1624 (2005), которые могут отрицательно повлиять на возможности государств по перекрытию потока иностранных боевиков-террористов, а также в целях выявления примеров передовой практики и содействия оказанию технической помощи в соответствии с просьбой Совета Безопасности, содержащейся в пункте 24 его резолюции 2178 (2014). Содержащиеся в докладе выводы носят предварительный характер, и они основаны на результатах анализа первоначально отобранной группы, включающей 21 государство. Во второй и третий доклады будут включены данные, собранные на основе обследования большего числа государств, с тем чтобы обеспечить возможность для детального анализа по различным регионам и темам и выработки, с учетом факторов риска, основанных на фактических данных рекомендаций относительно методов устранения системных недостатков. В будущих докладах будут также обсуждаться способы решения задач, связанных с противодействием вербовке с использованием Интернета и коммуникационных технологий, обеспечением проверки на въезде и выезде, осуществлением контроля за возвращающимися иностранными боевиками-террористами и другими мерами. В ближайшие месяцы в этих докладах будет представлена подробная «дорожная карта», способствующая наращиванию потенциала по противодействию угрозе, связанной с деятельностью иностранных боевиков-террористов.

2. Иностранные боевики-террористы представляют собой острую и усиливающуюся угрозу. Их деятельность приводит к усилению интенсивности конфликтов, увеличению их продолжительности и повышению сложности их урегулирования, и она может представлять серьезную угрозу для государств их происхождения, транзитных государств и государств, в которые они направляются, а также для государств, соседствующих с районами вооруженного конфликта, в которых они действуют, например Иордании, на которых негативно отражаются серьезные проблемы в области безопасности, которые зачастую вынуждены выделять значительные средства для преодоления последствий и которые, соответственно, сами становятся жертвами терроризма. Угроза, связанная с деятельностью иностранных боевиков-террористов, может распространяться на все регионы и государства-члены, даже те, которые находятся далеко от районов конфликта. Террористы и террористические организации создают на межгосударственном уровне международные сети, с помощью которых иностранные боевики-террористы и средства их поддержки переправляются из страны в страну.

3. Для устранения угрозы, создаваемой иностранными боевиками-террористами, требуется устранить лежащие в ее основе факторы, в том числе путем предотвращения радикализации до уровня, порождающего терроризм, пресечения вербовки, затруднения поездок иностранных боевиков-террористов, ликвидации каналов финансовой поддержки иностранных боевиков-террористов, противодействия воинствующему экстремизму, недопущения подстрекательства к совершению террористических актов, содействия укреплению политической и религиозной терпимости и обеспечению экономического развития и социальной сплоченности и интеграции, прекращения и урегулирования во-

оруженных конфликтов, а также содействия реинтеграции и исправлению возвращающихся боевиков-террористов.

A. Определение иностранных боевиков-террористов

4. Исполнительный директорат Контртеррористического комитета выявил 67 государств-членов, наиболее затронутых острой и усиливающейся угрозой со стороны иностранных боевиков-террористов, которые определяются в резолюции 2178 (2014) Совета Безопасности как лица, отправляющиеся в государство, не являющееся государством их проживания или гражданства, для целей совершения, планирования, подготовки или участия в совершении террористических актов или для подготовки террористов или прохождения такой подготовки, в том числе в связи с вооруженным конфликтом.

B. Выявление затронутых государств

5. Было выявлено 67 государств-членов, которым необходимо уделять первоочередное внимание, с учетом того, что они являются государствами происхождения, транзита и/или назначения или государствами, соседствующими с районами вооруженного конфликта, в которых действуют иностранные боевики-террористы, для иностранных боевиков-террористов, завербованных такими организациями, как «Исламское государство Ирака и Леванта» (ИГИЛ), Фронт «Ан-Нусра» и все другие ячейки, филиалы, отколовшиеся группы или ответвления «Аль-Каиды», включая группировку «Абу-Сайяф», «Аш-Шабааб», «Боко харам», «Лашкар-и-Тайба», «Джемаа исламия» и другие организации. В пункте 14 резолюции 2178 (2014) обращается особое внимание на бедственное положение этих государств. Исходя из результатов непрерывного диалога с государствами Исполнительный директорат считает «государствами назначения» несколько государств, расположенных за пределами региона, в которых ИГИЛ и Фронт «Ан-Нусра» в настоящее время активно действуют в плане привлечения иностранных боевиков-террористов к участию в других организациях, фигурирующих в перечне, установленном и поддерживаемом Комитетом по санкциям против «Аль-Каиды». Вполне вероятно, что в последующих докладах, посвященных ситуации с иностранными боевиками-террористами на региональном и субрегиональном уровнях, будет выявлено дополнительное число таких государств. Кроме того, следует отметить, что несколько затронутых государств подпадают под две или более из вышеуказанных категорий.

6. В настоящем докладе говорится о следующих государствах: Албания, Алжир, Афганистан, Босния и Герцеговина, Египет, Индия, Индонезия, Иордания, Катар, Ливан, Ливия, Малайзия, Мали, Мальдивские Острова, Марокко, Нигерия, Пакистан, Саудовская Аравия, Тунис, Турция и Филиппины.

II. Методика составления доклада

7. На основе ответов на вопросы с использованием существующих инструментов оценки, наряду с другими инструментами, специально разработанными для выполнения этой задачи, в которых внимание сосредоточено на иностранных боевиках-террористах, Исполнительный директорат отметил в настоящем докладе основные пробелы, выявленные на основе своего диалога с государствами, только для 21 из наиболее затронутых государств. Ожидается, что рекомендации, вынесенные в настоящем докладе, будут уточняться по мере того, как сфера исследования будет распространяться на все большее число государств. Выявлению пробелов и их исследованию будет способствовать дальнейший сбор фактических данных, и результаты такого исследования могут даже изменяться по мере добавления новых государств. Во втором докладе, по сравнению с настоящим докладом, число государств пополнится 25 государствами (в общей сложности будет насчитываться 46 государств), а в третьем докладе, который должен быть представлен в сентябре 2015 года, будет завершен обзор всех 67 государств.

8. Во избежание повторов при подготовке настоящего исследования Исполнительный директорат взял на вооружение «периодический» подход. Другими словами, структура докладов будет в целом последовательной, но их содержание будет разным. В настоящем докладе применяется тематический подход к затронутым государствам, в соответствии с которым выявляются и анализируются жизненно важные правовые и политические вопросы, которые предстоит решить государствам для пресечения потока иностранных боевиков-террористов. Во втором докладе внимание будет сосредоточено на региональном анализе, и в нем будут более подробно анализироваться особенности каждого региона и необходимые меры. Третий доклад будет включать информацию, содержащуюся в предыдущих докладах, а также информацию и анализ по дополнительному числу государств. Кроме того, в нем будет уделяться повышенное внимание примерам передовой практики, выявленным в рамках этого процесса, и будут представлены рекомендации относительно дальнейших действий в целях оказания содействия в укреплении потенциала по противодействию угрозе со стороны иностранных боевиков-террористов.

9. В каждом из докладов будет также содержаться раздел, посвященный вопросам, тенденциям и событиям, которые Исполнительный директорат будет доводить до сведения Комитета в соответствии с его мандатом на основании резолюции 2178 (2014) и пункта 5 резолюции 2129 (2013). По мнению Исполнительного директората, эти выводы заслуживают дальнейшего рассмотрения и принятия мер, включая определение методов борьбы с вербовкой и решения проблем, связанных с использованием Интернета и коммуникационных технологий, обеспечением проверки на въезде и выезде, реинтеграцией возвращающихся боевиков-террористов, и других проблем.

A. Применение основанного на фактах подхода

10. Данное обследование было проведено экспертами Исполнительного директората с использованием информации, полученной в ходе посещения членами Комитета государств и на основе других форм диалога с государствами, включая ответы на вопросы, представленные непосредственно государствам в

рамках обследования, а также данные, собранные в целях завершения детального обзора осуществления и обзора оценки осуществления, которые были разработаны для каждого из государств-членов. Кроме того, Исполнительный директорат разослал всем заинтересованным государствам письма с просьбой о предоставлении материалов. За последнее время члены Комитета посетили Мальту (октябрь 2014 года), Францию (ноябрь 2014 года), Шри-Ланку (ноябрь 2014 года), Филиппины (декабрь 2014 года), Мали (февраль 2015 года), Нигер (февраль 2015 года), Турцию (февраль 2015 года), Камерун (март 2015 года), Тунис (март 2015 года), Узбекистан (апрель 2015 года), Италию (май 2015 года) и Оман (май 2015 года). В последующие доклады будет включена информация о результатах этих и других поездок.

11. Обследование было также проведено с учетом результатов анализа угроз, проведенного в рамках диалога Исполнительного директората со своими партнерами, включая Группу по наблюдению Комитета Совета Безопасности, учрежденного резолюциями 1267 (1999) и 1989 (2011) по организации «Аль-Каида» и связанным с ней лицам и организациям, и другие группы экспертов Совета Безопасности, Совет Европы, Группу разработки финансовых мер, Международную организацию по миграции, Международную организацию уголовной полиции (Интерпол) и Отделение Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности.

В. Управление рисками

12. При проведении анализа Исполнительный директорат впервые применил подход, основанный на учете факторов риска и направленный на оказание содействия в наращивании потенциала с учетом потребностей каждого государства, как они воспринимаются самим государством. С учетом широкого разнообразия затронутых государств с точки зрения их территории и численности населения, природы различных угроз, создаваемых иностранными боевиками-террористами в отдельно взятых государствах, а также относительных возможностей государств по устранению угроз и связанных с этим факторов уязвимости применение универсального подхода представляется нецелесообразным.

13. Государствам необходимо разрабатывать меры реагирования на угрозу со стороны иностранных боевиков-террористов в соответствии с их собственными соображениями национальной безопасности, а не на основе заранее установленного шаблона, который может не иметь почти никакого отношения к их ситуации. Размер государства как таковой может являться простым, но важным указанием на то, что определенные меры по борьбе с терроризмом могут иметь более важное значение по сравнению с другими мерами. Например, согласно оценкам Исполнительного директората, крупные государства в большей мере нуждаются в сложных механизмах координации для обеспечения обмена данными между учреждениями на национальном уровне, по сравнению с малыми государствами, в которых можно относительно легко обеспечить конструктивный обмен информацией на оперативном уровне.

14. Как бы то ни было, одной из сильных сторон деятельности Исполнительного директората в области оценки является последовательность этого процесса. Всем государствам задаются одни и те же вопросы. Это позволяет выносить

тщательно подготовленные и подробные заключения на региональной и глобальной основе в соответствии с согласованными критериями. В настоящем докладе Исполнительный директорат развивает методологию, позволяющую сохранить беспристрастность процесса оценки и в то же время разработать инструмент, который может дать отдельным государствам имеющий практическое значение ответ на вопрос, каким путем они должны следовать, а именно предложить план действий, который даст возможность государствам и их международным партнерам наращивать потенциал эффективным образом. В своих докладах о поездках в государства Комитет уже определил приоритетные шаги. Цель заключается в разработке и применении такого подхода на более систематической основе.

15. В целях ранжирования своих заключений эксперты Исполнительного директората соотнесли выводы об осуществлении конкретных мер, подразделенные на шесть категорий, от «да» до «данных не имеется», с информацией о степени «приоритетности», подразделенной на три уровня — низкий, средний и высокий. Концепция «приоритетности» служит для указания на значение той или иной меры для безопасности государства. В ходе поездок в страны члены Комитета выносят рекомендации относительно приоритетности с учетом конкретной ситуации в соответствующем государстве. Добавление уровня «приоритетности» зарекомендовало себя в качестве эффективного подхода, который будет содействовать государствам в применении более действенного и основанного на учете факторов риска подхода к осуществлению мер по борьбе с терроризмом. В ближайшие месяцы Исполнительный директорат займется дальнейшей разработкой этого инструмента.

16. На некоторых диаграммах, включенных в настоящий доклад, показаны также агрегированные данные, объединяющие в себе категории «осуществления» с уровнями «приоритетности». Это позволяет обеспечить визуальную ясность, несмотря на то, что некоторые из наиболее важных для анализа данных становятся не столь очевидными. Соответственно, диаграммы с неагрегированными данными составлены с применением более детализированного подхода.

III. Иностраные боевики-террористы: проблемы, тенденции и события

17. Совет Безопасности в своей резолюции 2178 (2014) подчеркивает, 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), которые в пункте 5 резолюции 2129 (2013) Совет Безопасности поручил выявлять Исполнительному директорату. В настоящем разделе доклада рассматриваются риски, возникающие в связи с деятельностью иностранных боевиков-террористов в более долгосрочной перспективе, особо важное значение совершенствования механизмов, предназначенных для обмена информацией, и особая уязвимость малых государств.

А. Демографические аспекты

18. Точные и надежные данные о количестве иностранных боевиков-террористов невозможно получить. В ноябре 2014 года Группа по наблюдению оценила число иностранных боевиков-террористов в 15 000–20 000 человек (большинство из которых совершают поездки для вступления в ИГИЛ), признав в то же время, что это число может достигать 30 000 человек (см. S/2014/815, пункт 14). Исполнительный директорат получает официальные данные от государств, в которых такие данные имеются. В нижеследующей таблице приведены официально подтвержденные данные о численности иностранных боевиков-террористов, недавно совершивших поездки в Ирак и/или Сирийскую Арабскую Республику, которые были получены от обследованных государств.

Официально подтвержденные данные о численности иностранных боевиков-террористов, недавно совершивших поездки в Ирак и/или Сирийскую Арабскую Республику

<i>Страна</i>	<i>Численность иностранных боевиков-террористов</i>
Тунис	3 000
Турция	1 300
Марокко	1 200
Мальдивские Острова	200
Алжир	170
Малайзия	60
Индонезия	50
Пакистан	0
Катар	0
Филиппины	0
Египет	Государство не располагает точной информацией
Иордания	Государство не располагает точной информацией
Ливия	Государство не располагает точной информацией
Мали	Государство не располагает точной информацией
Афганистан	Недостаточно информации
Албания	Недостаточно информации
Босния и Герцеговина	Недостаточно информации
Индия	Недостаточно информации
Ливан	Недостаточно информации
Нигерия	Недостаточно информации
Саудовская Аравия	Недостаточно информации

В. Риски, связанные с деятельностью иностранных боевиков-террористов

19. Феномен иностранных боевиков-террористов является отнюдь не новым. Опыт, накопленный в контексте прошлых конфликтов, таких как конфликты на Африканском Роге, в Афганистане и других регионах мира, можно и необходимо использовать для противодействия нынешней угрозе, порождаемой иностранными боевиками-террористами. Тем не менее нынешний поток иностранных боевиков-террористов, отправляющихся для борьбы на стороне ИГИЛ и других групп, возникает, стимулируется и поддерживается за счет определенных новых явлений, под действием которых нынешняя угроза приобретает характер, качественно отличающийся от характера прошлых угроз.

20. Во-первых, деятельности иностранных боевиков-террористов способствует быстрое развитие Интернета и коммуникационных технологий (этот вопрос будет более подробно рассмотрен в будущих докладах). Зачастую вербовка осуществляется через Интернет с использованием сайтов и чатов в социальных сетях. Быстро ускоряются темпы перехода от первоначальной заинтересованности к радикализации, готовности совершить действия и, в конечном итоге, к участию в иностранной террористической группе. Кроме того, снижается средний возраст завербованных лиц, и чаще, чем когда-либо ранее, в районы вооруженного конфликта в качестве иностранных боевиков-террористов прибывают женщины, причем во все больших количествах (см. S/2015/123, пункт 14).

21. Во-вторых, по мнению Группы разработки финансовых мер, ИГИЛ, в частности, представляет собой новую форму террористической организации, в которой финансирование имеет ключевое значение, крайне важное для ее деятельности. Ее поступления образуются главным образом не на основе внешних пожертвований, а за счет незаконных сборов с оккупированных территорий, включая грабежи и вымогательство, контроль над нефтяными месторождениями и нефтеперерабатывающими заводами, похищение людей с целью получения выкупа и разграбление экономических активов. Потребность в значительных ресурсах для финансового обслуживания своей территории подталкивает ИГИЛ к захвату новых территорий для освоения имеющихся на них ресурсов, и всему этому не видно конца¹. Иностранные боевики-террористы представляет собой небольшой, но важный источник финансирования, способы которого варьируются от простого доступа к банковским счетам в странах происхождения с использованием банковских карт до использования системы «хавала» для получения доступа к финансовым ресурсам и перевода денежных средств. Что еще более важно, в том случае, если иностранные боевики-террористы не получают денег от террористических организаций за участие в боевых действиях, они могут прибегать к самофинансированию за счет таких поступлений, как доходы от преступлений, социальные пособия, заимствование средств с текущих банковских счетов, а также пожертвования от членов семьи, друзей и сторонников, отправляемые в виде наличных средств и денежных переводов². Схемы поступления таких средств являются гибкими и быстро меняются, од-

¹ Financial Action Task Force, *Financing of the terrorist organization Islamic State in Iraq and the Levant (ISIL)* (Paris, 2015), p. 5.

² Ibid., case study 4.

нако развитие средств цифровой мобильной связи, как представляется, приведет к расширению возможностей не только для перевода денежных средств, но и для их перехвата.

22. Угроза со стороны иностранных боевиков-террористов имеет множество аспектов. Конфликты, которые в прошлом были локальными, приобретают международный характер, а их последствия становятся менее предсказуемыми в связи с тем, что состав их участников становится более разнообразным. С учетом рисков и проблем, о которых заявляют страны, соседствующие с районами вооруженного конфликта, можно, в частности, сделать вывод о том, что угроза террористических актов со стороны целого ряда террористических организаций, включая ИГИЛ и Фронт «Ан-Нусра», но не ограничиваясь ими, быстро меняется и не будет в полной мере ограничиваться рамками одного географического района; что в краткосрочной перспективе, по-видимому, практически нет никакой возможности покончить с определенными угрозами; и что в более отдаленной перспективе могут возникнуть существенные риски, связанные с возвращением бывших иностранных боевиков-террористов в страны их происхождения или с их прибытием в третьи страны.

С. Возвращающиеся иностранные боевики-террористы

23. Основной проблемой является судьба иностранных боевиков-террористов, включая тех из них, кто возвращается в страны их происхождения, и тех, кто совершает поездки в третьи страны. Сети иностранных боевиков-террористов в Исламском государстве Ирака и Леванта (ИГИЛ) и Фронта «Ан-Нусра» уже создают угрозу для ряда государств помимо Ирака и Сирийской Арабской Республики. Выражается озабоченность в связи с тем, что иностранные боевики-террористы, возможно, уже возвращаются в страны их происхождения, обученные методами ведения террористической деятельности, применяемыми ИГИЛ. Согласно информации, представленной экспертами, принимавшими участие в семинаре, недавно организованном Исполнительным директоратом по вопросам, касающимся привлечения террористов к судебной ответственности, примерно 72 случая проявления терроризма во Франции были связаны с конфликтом в Сирийской Арабской Республике, что свидетельствует об увеличении числа случаев проявления терроризма почти на 200 процентов менее чем за один год (см. S/2015/123, пункт 15). В ходе нападения, совершенного в Джакарте 23 февраля 2015 года с применением газообразного хлора, возможно, были задействованы методы, которые обычно применялись в Сирийской Арабской Республике и Ираке, но никогда не применялись в Индонезии³. Террористическое нападение на еврейский музей в Брюсселе, Бельгия, 24 мая 2014 года, согласно имеющейся информации, было совершено террористом ИГИЛ, возвратившимся из Сирийской Арабской Республики⁴.

³ Kate Lamb, "Indonesian police blame jihadis returning from Syria for chlorine bomb", *Guardian*, 25 March 2015. Имеется на сайте: www.theguardian.com/world/2015/mar/25/indonesian-police-blame-jihadis-returning-from-syria-for-chlorine-bomb.

⁴ BBC News, "Brussels Jewish Museum killings: fourth victim dies", 6 June 2014. Имеется на сайте: www.bbc.com/news/world-europe-27733876.

24. В настоящее время имеется ограниченная информация, касающаяся числа боевиков, которые, как ожидается, возвратятся в страны их происхождения или третьи страны, включая зоны конфликта, и моделей возможного поведения боевиков-террористов после их возвращения. При этом, если лишь один из девяти возвратившихся боевиков-террористов будет заниматься террористической деятельностью (эта цитата взята из предыдущего исследования, на которое часто делается ссылка, проведенного Томасом Хегхаммером из норвежского оборонного научно-исследовательского центра), последствия этого будут весьма серьезными, особенно для малых государств.

25. Высказывается также озабоченность в связи с тем, что возвращающиеся иностранные боевики-террористы могут не только замышлять и осуществлять нападения, но и оказывать поддержку террористической деятельности, используя другие методы, такие как радикализация, вербовка и подстрекательство. Что произойдет с возвращающимися иностранными боевиками-террористами — это очень важный вопрос. Хотя в настоящем докладе не рассматриваются вопросы, касающиеся репатриантов или мер, которые необходимо принять государствам в этой связи (включая меры по обеспечению контроля, судебному преследованию, реабилитации и реинтеграции), Исполнительный директорат признает важное значение этого вопроса и вернется к нему в надлежщее время.

D. Обмен информацией

26. Эффективное осуществление мер по прекращению притока иностранных боевиков-террористов обуславливает необходимость эффективного распространения информации на всех уровнях — на национальном, региональном и международном. Содействие развитию международного сотрудничества и обмену оперативной информацией прямо предусмотрено мандатом Комитета в соответствии с пунктом 3 резолюции 1373 (2001), определяющем виды информации, которой необходимо обмениваться, и содержащем призыв к государствам-членам изыскать возможности активизации и ускорения обмена оперативной информацией. В пункте 11 резолюции 2178 (2014) также содержится обращенный призыв к государствам-членам укреплять международное, региональное и субрегиональное сотрудничество и расширять обмен информацией. Существует ряд многосторонних механизмов, которые могут содействовать развитию такого сотрудничества, в частности ряд положений Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности (Палермская конвенция), и Исполнительный директорат вернется в своем будущем докладе к рассмотрению таких мер и способов, позволяющих государствам обеспечить их эффективное осуществление.

27. Настоящий обзор показывает, что обмен информацией (в том числе по вопросам международного сотрудничества, внутреннего распространения информации на национальном уровне и обмена информацией между государственными учреждениями и структурами частного сектора, такими как технологические фирмы, судоходные и авиационные компании) является одной из

главных задач в этой области⁵. Возможно, существует причинно-следственная связь между недостаточным обменом информацией и риском террористических нападений. Следует отметить, что пять государств, обследованных в рамках настоящего обзора, которые, как считается, разработали ряд эффективных мер (и для которых налаживание более активного обмена информацией, как представляется, является первоочередной задачей) подверглись в последнее время террористическим нападениям.

28. Тем не менее важно признать, что во многих случаях существующие механизмы обмена информацией на национальном и международном уровнях могут быть задействованы для устранения угрозы, которую представляют иностранные боевики-террористы. Несмотря на то, что всего лишь несколько государств внедрили механизмы, специализирующиеся исключительно на устранении угрозы, которую представляют иностранные боевики-террористы, «изобретать велосипед» зачастую нецелесообразно и даже нежелательно, если уже внедрены механизмы, обеспечивающие оперативный обмен информацией.

29. Исполнительный директорат сотрудничает с государствами в целях содействия совместному использованию передовых методов работы в области обмена информацией и выявил такие многочисленные передовые методы. Международные спортивные мероприятия доказали свою полезную роль в качестве средства, способствующего совершенствованию передовых методов работы в области обмена информацией, направленных на защиту передвижения людей, поскольку принимающая страна обязана обеспечивать защиту как своих собственных граждан, так и прибывающих в нее иностранных граждан. До проведения спортивных мероприятий государства зачастую демонстрируют самую высокую степень инициативности и сотрудничества. В ходе организации Олимпийских и Паралимпийских игр в Лондоне в 2012 году Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии разработало многочисленные передовые методы работы, направленные на облегчение передвижения людей наряду с принятием всех необходимых мер для выявления и смягчения рисков с точки зрения безопасности. Российская Федерация, принимавшая у себя Олимпийские игры в Сочи в 2014 году, создала специализированный межведомственный механизм координации по вопросам обеспечения безопасности в связи с проведением этого мероприятия. Когда Китай принимал у себя Олимпийские и Паралимпийские игры 2008 года в Пекине, власти обратились к технологическим компаниям во всем мире с просьбой содействовать созданию систем безопасности, которые будут обеспечивать защиту в ходе этих спортивных мероприятий⁶. Япония и Республика Корея, в частности, внедрили усовершенствованные системы сбора информации о пассажирах в процессе подготовки к чемпионату мира по футболу 2002 года, проводимого под эгидой ФИФА; Гайана приняла такие же меры до проведения чемпионата мира по крикету в 2007 году. В результате проведения этого мероприятия 10 госу-

⁵ Что касается вопроса о финансировании терроризма, Целевая группа по финансовым мероприятиям разрабатывает контрольные процедуры, позволяющие более эффективно выявлять механизмы финансирования, которые используют иностранные боевики-террористы, и предусматривающие налаживание более тесного сотрудничества на национальном уровне. См. информацию Целевой группы по финансовым мероприятиям, «Финансирование ИГИЛ».

⁶ Candidate host States are required to give security guarantees: см. olympic.org/Documents/Reports/EN/en_report_1078.pdf.

дарств — членов Карибского сообщества создали единую внутреннюю структуру для содействия проведению этого мероприятия.

30. Такие мероприятия, как правило, сопряжены с большими затратами ресурсов и усилий, не рассчитанных на долгосрочную перспективу. При этом они могут содействовать накоплению научно-технических знаний и опыта, в частности в области координации работы по обмену информацией. Это может иметь долгосрочное влияние с точки зрения обеспечения охраны и безопасности в частности, в том что касается передвижения людей.

31. В ходе диалога с государствами Исполнительный директорат определяет первоочередность рассмотрения вопросов, касающихся обмена информацией, и подчеркивает необходимость налаживания межучрежденческой координации на национальном уровне, а также международного и регионального сотрудничества. Он также продолжает выявлять способы, помогающие государствам воспользоваться новейшими технологиями для усиления пограничного контроля при соблюдении при этом права на неприкосновенность личной жизни, провозглашенного в статье 12 Всеобщей декларации прав человека и статье 17 Международного пакта о гражданских и политических правах. Исполнительный директорат пытается понять проблемы, возникающие в области обеспечения безопасности в связи с внедрением новых технологий, а также способы, с помощью которых они могут содействовать обеспечению безопасности. Исполнительный директорат будет продолжать сотрудничать с частным сектором в целях содействия применению новых технологий в деле наращивания потенциала государств, подвергающихся серьезным рискам и имеющих ограниченные возможности, в целях предотвращения терроризма в соответствии с международным правом, в частности международными стандартами в области прав человека, международным беженским правом и международным гуманитарным правом.

Е. Малые государства

32. Хотя значительное большинство малых государств, как представляется, не сталкивается на международном уровне с угрозой, которую представляют иностранные боевики-террористы, затронутые государства могут быть особенно уязвимы к постоянным, подпитываемым значительными ресурсами террористическим угрозам, возникающим в результате возвращения иностранных боевиков-террористов. Из 21 государства, обследованного в настоящем докладе, 6 государств могут быть отнесены к категории малых государств. Одним из них является малое островное развивающееся государство, которое экономически зависит от туризма. Это государство было включено в первоначальный перечень затронутых государств по итогам официальных брифингов, организованных для Исполнительного директората в ходе поездки в страну, состоявшейся в ноябре 2014 года. По оценке правительства этого государства, порядка 200 боевиков-террористов, многие из которых имеют семьи, выехали за пределы его территории для участия в боевых действиях в Сирийской Арабской Республике. Это равносильно тому, как если бы из Соединенных Штатов Америки с этой целью выехало порядка 192 000 человек. Эти иностранные боевики-террористы стали радикалами под влиянием иностранцев, которые выбирают изолированные острова с небольшой численностью населения и обещают финансовое вознаграждение тем, кто отправится сражаться в Сирийскую

Арабскую Республику. Возвращающиеся иностранные боевики-террористы создают серьезную угрозу для национальной безопасности, не говоря о риске террористических актов. Одно террористическое нападение в курортном районе может подорвать доверие к таким государствам и отпугнуть туристов. В случае, если возвращающиеся иностранные боевики-террористы и их сторонники могут фактически захватить территорию государства, государство, возможно, не сможет противостоять таким наступательным действиям. Индустрия туризма, являющаяся единственным реальным источником валового внутреннего продукта для таких государств, вполне вероятно, будет уничтожена. Кроме того, некоторые малые островные развивающиеся государства, если они потерпят поражение, могут быть использованы в качестве плацдарма для нападения на соседние государства⁷. Следует также отметить несооразмерно позитивное воздействие хорошо организованной и эффективно используемой технической помощи на контртеррористическую архитектуру малых государств. В этих государствах по сравнению с более крупными государствами зачастую удается более оперативно и эффективно решать проблемы уязвимости.

Е. Аспекты, касающиеся прав человека

33. Государства должны принимать меры по защите своего населения от терроризма и отправлению правосудия. Системы уголовного правосудия должны гарантировать защиту права человека на личную безопасность, доступ к отправлению правосудия и участие во всех процессах принятия решений; и это особенно актуально в контексте программ и стратегий, направленных на предотвращение терроризма. В процессе пересмотра государствами своего законодательства и политики для сдерживания потока иностранных боевиков-террористов важно признавать, что защита прав человека и обеспечение верховенства права содействуют борьбе с терроризмом. Произвольные аресты, заключение с лишением права переписки и общения, пытки и несправедливые судебные разбирательства порождают чувство несправедливости и могут в свою очередь стимулировать вербовку террористов, включая иностранных боевиков-террористов.

34. Фактически все меры, предложенные в настоящем докладе в качестве эффективных средств борьбы с потоками иностранных боевиков-террористов, обуславливают необходимость проведения государствами углубленного рассмотрения некоторых вопросов прав человека. В этой связи особого упоминания заслуживают по крайней мере три области.

35. Некоторые государства разрабатывают меры реагирования, которые предусматривают аннулирование путевых документов, а также принимают другие меры, с тем чтобы воспрепятствовать поездкам иностранных боевиков-

⁷ Исполнительный директорат Контртеррористического комитета выявил еще одно небольшое государство, находящееся в аналогичном положении. Это государство было определено региональным контактным центром в Карибском бассейне, совместно используемым Контртеррористическим комитетом и Исполнительным директоратом Контртеррористического комитета, учрежденным в соответствии с резолюцией 1540 (2004) Совета Безопасности. Этот вопрос будет проанализирован в будущем варианте доклада. Исполнительный директорат также поддерживает контакты с третьим малым государством после получения сообщений от соседних государств о выезде большого числа боевиков-террористов в Сирийскую Арабскую Республику.

террористов в качестве средства борьбы с угрозой, которую они представляют. Это может быть главной линией защиты от угрозы, которую представляют иностранные боевики-террористы. В этой связи возникает практический по своей сути вопрос о праве на свободу передвижения и возможности покидать любую страну, как это предусмотрено положениями статьи 13 Всеобщей декларации прав человека и статьи 12 Международного пакта о гражданских и политических правах. Одновременно с этим, как это предусмотрено статьей 12 Международного пакта о гражданских и политических правах, это право может быть объектом ограничений, которые предусмотрены законом и являются необходимыми для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения или прав и свобод других и совместимы с признаваемыми в настоящем Пакте другими правами.

36. Многие меры, находящиеся на рассмотрении государств, ведущих борьбу с угрозой, которую представляют иностранные боевики-террористы, предусматривают передачу в государствах и между ними личной информации граждан, а также использование методов разведки и других методов проведения расследований, затрагивающих право на неприкосновенность личной жизни. При этом, что касается права на свободное передвижение и неприкосновенность личной жизни, закрепленное в статье 12 Всеобщей декларации прав человека и статье 17 Международного пакта о гражданских и политических правах, оно не является абсолютным. Несмотря на то, что незаконное и произвольное ограничение этого права запрещено в соответствии со статьей 17 Пакта, это право, как отметил Специальный докладчик по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом, «является достаточно гибким, что позволяет вводить необходимые законные и соразмерные ограничения в отношении права на неприкосновенность частной жизни» (см. A/HRC/13/37, пункт 15)⁷. При рассмотрении вопроса о создании или совместном использовании новых форм сбора личных данных, включая, в частности, использование «контрольных списков» или «черных списков», но не ограничиваясь ими, государства должны сотрудничать в целях разработки свода объективных критериев для включения того или иного лица в такие списки, а также процедур, обеспечивающих полноту личных данных, содержащихся в таких списках, их точность и актуальность. Государства должны также добиваться общего понимания по вопросу о том, как должна использоваться такая информация и, в частности, по вопросу о том, состоит ли цель сбора такой информации в недопущении посадки конкретного лица на самолет или содействии его или ее задержанию или аресту по прибытии. Такая информация не должна использоваться таким образом, чтобы она содействовала произвольному или незаконному задержанию.

37. И наконец, некоторые государства рассматривают объявление противозаконными поездки иностранных боевиков-террористов в качестве важного средства в рамках предпринимаемых усилий по сдерживанию потока иностранных боевиков-террористов. В частности, вопрос об уголовной ответственности за совершение таких поездок в последнее время находился в центре внимания Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека, отмечавшего, что «не следует подозревать каждое лицо, направляющееся в район конфликта, в наличии преступного умысла или в содействии уголовной террористической деятельности или участия в ней» (см. A/HRC/28/28, пункт 49). По причине прогнозируемого характера таких ак-

тов, являющихся предметом спора, государства гораздо чаще, чем в случае многих других правонарушений, сталкиваются с проблемами с разъяснением положений законодательства и предъявлением суду информации, необходимой для признания подсудимого виновным в совершении правонарушений, конкретно указанных в резолюции 2178 (2014). Во всех случаях они обязаны соблюдать принцип законности и презумпции невиновности (отступать от которых по заявлению Комитета по правам человека государства — участники Международного пакта о гражданских и политических правах не могут даже во время возникновения чрезвычайной ситуации), а также принципов соблюдения, предусмотренных законом процедур и справедливого обращения.

38. Другие вопросы прав человека, касающиеся угрозы, которую представляют иностранные боевики-террористы, рассматриваются в других разделах настоящего доклада.

IV. Систематические недостатки: тематический анализ данных Исполнительного директората

39. В разделе IV рассматриваются механизмы, которые могут быть использованы первой группой, в которую входит 21 обследованное затронутое государство, в борьбе с угрозой, которую представляют иностранные боевики-террористы. Многие из действующих механизмов по осуществлению резолюций 1373 (2011) и 1624 (2005) могут быть адаптированы для осуществления резолюции 2178 (2014). В некоторых областях (в частности, в области предупреждения межгосударственных поездок иностранных боевиков-террористов и в вопросах, касающихся уголовного преследования за совершение таких поездок) необходимо принять конкретные меры для обеспечения выполнения положений последней резолюции.

A. Пресечение трансграничных поездок иностранных боевиков-террористов

Выезд из страны

40. Чрезвычайно эффективным способом осуществления резолюции 2178 (2014) и предупреждения формирования подразделений иностранных боевиков-террористов является недопущение выезда из стран происхождения и/или проживания тех лиц, которые пытаются влиться в ряды иностранных боевиков-террористов, и их зарубежных поездок в зоны конфликтов. С этой целью государства могут принять практические меры для выявления лиц, которые подозреваются в попытке вступить в ряды иностранных боевиков-террористов, и недопущения их выезда из страны для совершения, планирования, подготовки террористических актов или участия в них или организации или прохождении террористической подготовки за рубежом. Результаты проведенного Исполнительным директоратом обследования свидетельствуют о том, что 17 из 21 обследованного государства, как представляется, ввели в действие ограниченные меры или вообще не приняли никаких оперативных мер для предотвращения поездок за рубеж их граждан и/или проживающих в этих странах лиц, которые подозреваются в принадлежности к иностранным боевикам-террористам. Кроме того, аналогичное число государств, как представляется, не приняло эффек-

тивных мер для обеспечения того, чтобы сотрудникам на въездных пограничных пунктах, выполняющим функции по урегулированию пересечения людьми границ, представлялась обновленная информация для проведения на основе фактических данных оценки рисков в связи с поездками и проверок с целью установления личности иностранных боевиков-террористов, хотя Исполнительному директорату известно о том, что некоторые государства успешно воспрепятствовали первоначальному выезду из страны потенциальных иностранных боевиков-террористов, перехватив их на границах. В этой связи совершенно очевидной становится необходимость активизации мер по повышению осведомленности и наращиванию потенциала в этих двух областях.

Поездки с разбивкой по обходным маршрутам

41. Иностранные боевики-террористы, как правило, используют обходные маршруты или поездки с разбивкой по нескольким маршрутам, т.е. преднамеренно используют методы разбивки дальних поездок на многочисленные сегменты, что затрудняет определение всего маршрута и времени поездок, а также пунктов выезда и назначения, и это делается для того, чтобы пограничные власти и сотрудники по вопросам борьбы с терроризмом не смогли точно определить, где такие боевики-террористы находились до их прибытия в то или иное государство. В этой связи важно не допускать разбивку поездок по нескольким маршрутам для борьбы с переходом через границу иностранных боевиков-террористов и недопущения возвращения на родину побывавших в зоне конфликта иностранных боевиков-террористов, а также хорошо подготовленных террористов для совершения нападений или переезда их в государства, граничащие с районами вооруженного конфликта. Исполнительному директорату известно о том, что структуры государственного или частного сектора все еще не приняли мер по обеспечению понимания или анализу этих проблем. В этой связи возникает настоятельная необходимость в укреплении потенциала таможенных властей и сотрудников по вопросам борьбы с терроризмом в целях точного определения местонахождения лица, совершающего поездку, до его прибытия в ту или иную страну. Нынешний обзор свидетельствует о том, что более половины обследованных государств частично добились успешных или эффективных результатов в деле регистрации всех прибывающих/убывающих пассажиров. Однако ввиду отсутствия точных учетных данных будет трудно добиться более глубокого понимания разбивки маршрута поездок путем воспроизведения способов совершения иностранными боевиками-террористами поездок в транзитные государства и зоны конфликта и поездок из них.

Иммиграционный контроль

42. Лишь 1 из 21 обследованного государства осуществляет иммиграционный контроль за транзитом или пересадками пассажиров, которые остаются в международной зоне аэропорта. Остальные государства обеспечивают транзит без выдачи виз таким лицам, и в этих государствах принимаются лишь ограниченные меры по обеспечению иммиграционного контроля, либо такие меры вообще не принимаются. Отсутствие таких процедур в большинстве государств можно понять с учетом того, что к государствам не предъявляется международное требование обеспечивать иммиграционный контроль за пассажирами, следующими транзитом или осуществляющих пересадку в соответствии с приложениями 17 (Безопасность) или 9 (Упрощение формальностей) к Конвенции

о международной гражданской авиации. Тем не менее низкая степень защищенности в этой области позволяет иностранным боевикам-террористам следовать транзитом через многочисленные государства, включая основные аэропорты, без их соответствующей проверки сотрудниками иммиграционных служб или проверки с использованием местных и международных контрольных списков.

43. За исключением Афганистана и Мальдивских Островов, все 21 государство имеет соглашения о безвизовом режиме с другими государствами. Число государств-партнеров в рамках таких соглашений варьируется от 4 (Египет) до 163 (Малайзия). Десять из 21 государства выдают визы по прибытии на их территорию. Нигерия, входящая в число государств, предусматривающих выдачу таких виз, выдает визы по прибытии гражданам одного государства, а Мальдивы выдают визы по прибытии гражданам всех государств. Безвизовый режим поездок или режим, предусматривающий выдачу виз при въезде на территорию государства, являются идеальными в плане содействия пассажирским поездкам и развитию торговли, но при этом они должны предусматривать проведение надлежащей оценки рисков в пункте выдачи визы по прибытии в страну и/или иммиграционный контроль для обеспечения того, чтобы иностранным боевикам-террористам не разрешалось въезжать или следовать транзитом в более упрощенном режиме по сравнению с режимами, требующими получения визы заблаговременно до прибытия в страну.

44. Даже при самом удачном стечении обстоятельств сотрудники иммиграционной службы зачастую располагают чрезвычайно ограниченным временем для определения того, следует ли разрешить тому или иному пассажиру въезд в страну. Для наиболее эффективного использования такого ограниченного времени рекомендуется предоставить сотрудникам иммиграционной службы ряд ключевых средств и организовать для них надлежащую подготовку в целях более эффективного выявления потенциальных иностранных боевиков-террористов. К числу таких средств относятся, в частности, заблаговременная информация о пассажирах, персональные данные по пассажирам, базы данных Интерпола, национальные и международные контрольные списки и информация, полученная из разведывательных источников.

Использование заблаговременной информации о пассажирах

45. Учитывая важность обеспечения доступа ко всем источникам информации вызывает озабоченность тот факт, что лишь пять государств, охваченные обзором, требуют от своих авиалиний представлять заблаговременную информацию о пассажирах в соответствии с данными Международной ассоциации воздушного транспорта. Мы ожидаем, что число таких стран существенно возрастет в течение следующих нескольких лет, поскольку в резолюции 2178 (2014) к государствам-членам обращен призыв 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, фигурирующих в списках, которые подготовил и ведет Комитет по санкциям, введенным в отношении «Аль-Каиды». Заблаговременная информация о пассажирах является особенно полезной, поскольку сотрудники иммиграционной службы в большинстве случаев могут получить список пас-

сажиров заблаговременно до прибытия самолета. Дополнительное время может эффективно использовать для сквозной сверки списка пассажиров с имеющимися списками лиц, которые могут быть иностранными боевиками-террористами.

Интерпол I-24/7

46. Что касается более позитивных событий, Исполнительный директорат смог установить, что 14 государств имеют иммиграционные системы проверки, подключенные к передовой глобальной коммуникационной сети Интерпола I-24/7 и базе данных о похищенных и утерянных документах. Более эффективное и постоянное использование таких баз данных Интерпола наряду с мерами, направленными на укрепление потенциала должностных лиц, находящихся на передовых рубежах борьбы с терроризмом, в целях применения эффективных методов проведения собеседований с использованием всех имеющихся показателей риска в будущем еще больше затруднит пересечение лицами или путевыми документами, фигурирующими в базах данных, национальных границ без ведома властей.

Незаконная перевозка людей

47. Результаты обследования показывают, что лишь 10 из 21 государства приняли правовые меры для введения уголовной ответственности за незаконную перевозку людей, включая иностранных боевиков-террористов. Даже в государствах, в которых предусмотрено уголовное наказание за незаконную перевозку людей, такое наказание является относительно легким. В этой связи последствия для лиц и криминальных структур (включая террористические группы), стремящихся избежать иммиграционного контроля при переправке людей через государственные границы, сведены к минимуму.

Аспекты, касающиеся беженцев

48. В резолюции 2178 (2014) к государствам обращен призыв в соответствии с нормами международного права, в частности, международными стандартами в области прав человека и нормами международного беженского права обеспечивать, чтобы исполнители, организаторы или соучастники террористических актов, включая иностранных боевиков-террористов, не злоупотребляли статусом беженца. Создание функционирующей системы определения статуса беженца — это эффективный способ признания беженцев, нуждающихся в международной защите, и исключения из их числа лиц, в частности террористов, которые не заслуживают такой защиты. Двенадцать из числа обследованных государств применяют определенные процедуры определения статуса беженца, однако лишь три государства получили в основном положительную или более высокую оценку.

Прозрачные границы

49. Помимо конкретных вопросов, касающихся иностранных боевиков-террористов, возникает ряд проблем в области обеспечения пограничного контроля, которые требуют дополнительного рассмотрения. Одной из важнейших задач является борьба с потоками иностранных боевиков-террористов путем решения проблемы «прозрачных границ» там, где государства располагают

ограниченными ресурсами или вообще не имеют ресурсов для осуществления эффективного пограничного контроля. Для решения этой проблемы необходимо выявить наиболее уязвимые участки пограничной зоны и потребности в технической помощи соответствующих государств для содействия оказанию им необходимой помощи. Государства должны применять скоординированные методы обеспечения пограничного контроля в том, что касается прозрачных границ, а также использовать соответствующую информацию и информационно-коммуникационные технологии, тесно сотрудничать с пограничными властями и развивать эффективное региональное трансграничное сотрудничество.

В. Правоприменительные меры

50. Меры реагирования правоохранительных органов на угрозу, создаваемую иностранными боевиками-террористами, предполагают применение на национальном и транснациональном уровнях целостного подхода в целях предотвращения, выявления и сдерживания потока иностранных боевиков-террористов. С учетом того, что одна из основных особенностей угрозы, исходящей от иностранных боевиков-террористов, связана с их мобильностью, существует потребность в тесном сотрудничестве правоохранительных органов на уровне, выходящем за рамки национального. Кроме того, в отсутствие поддержки со стороны разведывательного сообщества правоохранительные органы в своих действиях будут испытывать дефицит жизненно важной информации. Правоохранительная деятельность может быть эффективной только тогда, когда информация, касающаяся иностранных боевиков-террористов, является достоверной, полной и своевременной. Действенность мер реагирования правоохранительных органов будет также зависеть от того, в какой степени такая информация будет непосредственно доступна для всех оперативных сотрудников, особенно в пунктах пересечения границы, включая сотрудников иммиграционной и таможенной служб. Она будет зависеть также от факторов раннего выявления и принятия оперативных и превентивных мер, что может быть обеспечено эффективнее всего при условии тесного взаимодействия правоохранительных органов с местными общинами, в частности на основе привлечения населения к охране общественного порядка.

51. Включенные в обследование вопросы в отношении деятельности правоохранительных органов охватывают области, касающиеся: а) скоординированного и централизованного обмена информацией/разведывательными данными; б) использования имеющейся информации; в) учебной подготовки и г) международного сотрудничества. Особый интерес в этом плане представляет возможность отказа в выдаче или аннулирования паспортов или других проездных документов в качестве эффективного средства, позволяющего не допустить совершения поездок иностранными боевиками-террористами. Как представляется, лишь одно из 21 обследованного государства конфискует паспорта, с тем чтобы лишить лиц, подозреваемых в стремлении влиться в ряды иностранных боевиков-террористов, от совершения поездки. Ограниченность масштабов применения этой меры, возможно, обусловлена связанными с этим сложностями юридического порядка и временем, необходимым для принятия необходимых нормативных положений. Еще один фактор может заключаться в отсутствии политической воли. Следует напомнить, что, хотя аннулирование проездных документов может временно привести к сокращению числа потен-

циальных иностранных боевиков-террористов, выезжающих за рубеж, эта мера едва ли позволит решить данную проблему в долгосрочной перспективе. Дело в том, что существуют многочисленные пути, позволяющие достаточно мотивированным лицам законным или незаконным способом получить проездные документы, необходимые для осуществления поездки, что ставит под сомнение эффективность этой меры.

52. С вопросом аннулирования паспортов или отказа в их выдаче связан и вопрос лишения гражданства лиц, обладающих двойным гражданством. Вариант лишения гражданства в настоящем обследовании не рассматривался, вместе с тем Исполнительному директорату известно, что ряд государств приступил к рассмотрению или осуществлению мер по лишению гражданства лиц, обладающих двойным гражданством и подозреваемых в принадлежности к числу иностранных боевиков-террористов, а также лиц, планирующих отправиться за рубеж в качестве иностранных боевиков-террористов. Подобного рода меры позволяют действительно предотвратить возвращение таких лиц в государство прежнего гражданства, но вместе с тем могут попросту сводиться к перекладыванию соответствующих проблем на государство, гражданство которого сохраняется за таким лицом. Принятие мер по лишению гражданства обоими соответствующими государствами может породить проблемы, касающиеся безгражданства. К тому же существуют серьезные вопросы соблюдения надлежащей правовой процедуры, которые могут быть связаны с тем, каким образом принимаются решения о лишении гражданства. Потребуется также учредить национальный механизм, позволяющий правоохранительным и административным органам обмениваться информацией, чтобы гарантировать синхронизированность их действий.

53. Эффективность принимаемых правоохранительными органами мер реагирования снижается также из-за неспособности большинства государств обеспечить централизацию и координацию обмена информацией на национальном уровне. Почти в половине обследованных государств такое сотрудничество не имеет места или отсутствует информация о том, осуществляется оно или нет и как это делается. Это вызывает беспокойство, поскольку зашоренность мышления в сочетании с нерешенностью задачи обмена информацией/разведывательными данными подрывает способность государств-членов выявлять иностранных боевиков-террористов и осуществлять необходимые меры для предотвращения их выезда или транзитного проезда за рубеж для участия в боевых действиях в качестве иностранных боевиков-террористов. Диаграмма 1 иллюстрирует выводы, полученные по итогам обследования. Области, выделенные оранжевым и красным цветом, указывают на наличие ситуации, требующей принятия мер по улучшению положения, исходя из соотношения между установленным уровнем приоритетности действий и соответствующими показателями осуществления.

Диаграмма 1

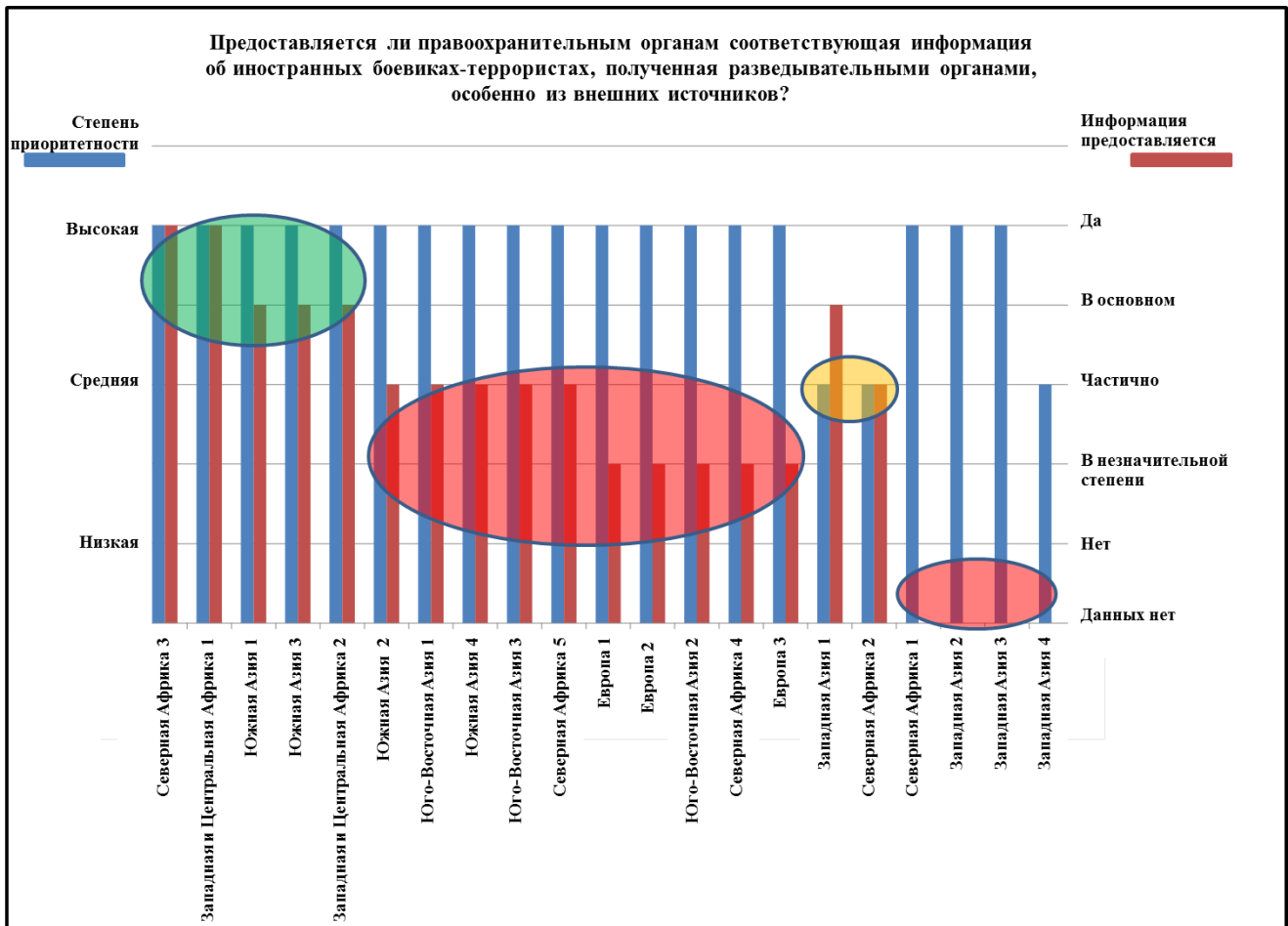
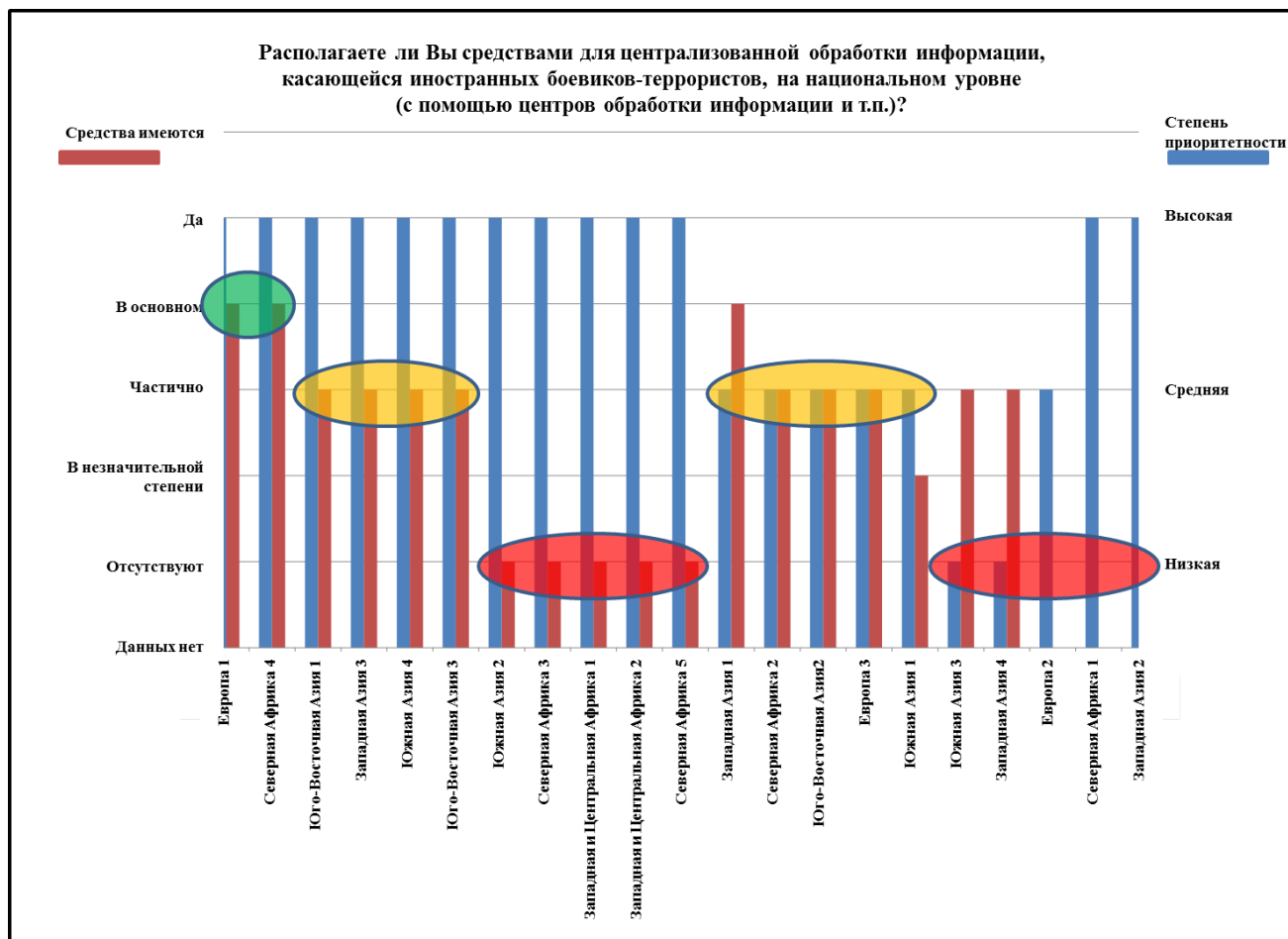


Диаграмма 2



54. Те же недостатки прослеживаются в том, что касается способности государств-членов предоставлять своевременную информацию об иностранных боевиках-террористах на национальном и транснациональном уровнях (см. диаграмму 2). Если имеющаяся информация не может незамедлительно предоставляться в распоряжение оперативных сотрудников, становится практически невозможно идентифицировать потенциальных иностранных боевиков-террористов до того, как они пересекут границу и попадут в другое государство. Существенно важно поэтому создать круглосуточно функционирующую систему оповещения.

55. Предоставление информации об утерянных или похищенных проездных документах для включения в соответствующие базы Интерпола прочно вошло в практику в большинстве обследованных государств-членов. Вместе с тем сохраняются существенные различия в уровнях осуществления необходимых мер. Утерянные или похищенные проездные документы по-прежнему широко используются для пересечения границ. Важно поэтому, чтобы государства укрепляли свой потенциал в этой области, особенно в том, что касается включения информации в базы данных Интерпола, которые доступны для всех его

членов. Кроме того, даже если то или иное государство приняло меры по аннулированию паспортов и/или исключению из гражданства, лица с такими паспортами все равно могут совершать поездки, если соответствующая информация не предоставляется в распоряжение оперативных сотрудников иммиграционных служб и других государств.

56. Еще одно ключевое требование, предъявляемое к правоохранительным органам в вопросах отслеживания и выявления деятельности иностранных боевиков-террористов, связано с обеспечением международного сотрудничества. Большинство из 21 обследованного государства участвуют в таком сотрудничестве, в том числе на основе трансграничного обмена информацией, касающейся иностранных боевиков-террористов. Вместе с тем качество этих контактов оценить сложно, поскольку связанные с этим вопросы не позволяют получить детального представления о характере сотрудничества или обмена информацией.

57. Необходимость в транснациональном обмене информацией уже отмечалась. Вместе с тем следует уделить особое внимание обмену разведывательными данными. Требование об использовании надежных разведывательных данных с целью предотвратить пересечение границ иностранными боевиками-террористами предполагает также необходимость соблюдения гарантий того, что меры, принимаемые в отношении отдельных лиц, могут быть оспорены. Это подчеркивает необходимость превращения разведывательных данных, используемых для принятия соответствующих мер, в средство доказывания, с тем чтобы предотвратить возникновение трудностей, связанных с потенциальным раскрытием базовой разведывательной информации. Следует также изучить вопрос о ценности обмена соответствующими показателями и предупредительными сигналами.

58. Применительно к отдельным государствам-членам повод для обеспокоенности дает то, что в отношении одной трети государств, являющихся странами происхождения или странами назначения: а) в настоящее время отсутствует надежная информация о том, как правоохранительные органы решают вопросы, касающиеся иностранных боевиков-террористов, или б) считается, что уровень осуществления не превышает «весьма незначительного». Вполне понятно, что большинство государств принимают меры по расширению своих возможностей в плане эффективного урегулирования проблем, касающихся иностранных боевиков-террористов, в то же время ясно, что в ближайшей и среднесрочной перспективе предстоит проделать большую работу для повышения эффективности реагирования правоохранительных органов государств на проблему иностранных боевиков-террористов.

59. Наконец, следует отметить, что отсутствие свежей и конкретной информации в отношении иностранных боевиков-террористов затрудняет действенное решение соответствующих проблем.

С. Противодействие подстрекательству к терроризму, в том числе с использованием Интернета

60. Практически все государства, по которым было проведено обследование, предприняли шаги с целью запретить подстрекательство к терроризму согласно своему уголовному законодательству, как того требует резолюция 1624

(2005). Эти шаги могут в значительной мере способствовать пресечению потока иностранных боевиков-террористов, поскольку иностранные боевики-террористы зачастую побуждаются к действию призывами к террористическому насилию, с которыми выступают другие лица, будь то в рамках личных контактов или с использованием Интернета или других социальных сетей. При условии соблюдения строгих требований на законных основаниях могут вводиться определенные ограничения на свободу слова, в том числе в случаях подстрекательства к терроризму.

61. В то же время в некоторых случаях правовые меры, направленные против подстрекательства к совершению террористических актов, как представляется, нарушают обязательства государств по международному праву в области прав человека. В случае как минимум четырех обследованных государств правозащитные механизмы Организации Объединенных Наций выразили обеспокоенность в связи с уголовными санкциями, которые, по сообщениям, были применены в связи с выступлениями с заявлениями, которые невозможно квалифицировать как подстрекательство, включая выступления правозащитников. Следует также упомянуть вопрос пропорциональности. По меньшей мере в трех государствах законами о подстрекательстве к терроризму предусматриваются чрезвычайно суровые меры наказания, включая лишение свободы на срок до 30 лет или даже пожизненное тюремное заключение, а в одном случае и смертную казнь. В этой связи встают важные вопросы защиты прав человека и возникает опасность того, что меры противодействия подстрекательству к терроризму могут оказаться контрпродуктивными и содействовать дальнейшей радикализации и отчуждению определенных слоев населения.

62. В нескольких государствах осуществляются и другие меры по борьбе с подстрекательством, которое мотивируется экстремизмом и нетерпимостью, в том числе через Интернет. По меньшей мере шесть из них готовят или содействуют подготовке решительных контрпропагандистских заявлений, призванных показать несостоятельность террористической пропаганды. Тематика этих контрпропагандистских заявлений охватывает множество различных вопросов — от толкования религиозных текстов до изложения реальной картины жизни в зонах конфликта и последствий террористических актов для лиц, становящихся их жертвами. Если говорить о заявлениях, распространяемых самими террористами, то многие государства изыскивают возможности для получения тактических преимуществ за счет их отслеживания в целях сбора разведывательной информации. Кроме того, некоторые государства принимают меры более непосредственного воздействия и закрывают соответствующие веб-сайты, зачастую во взаимодействии с частным сектором, который все активнее подключается к анализу преступных сообщений, распространяемых террористами и их сторонниками.

63. Несколько государств предпринимают также активные усилия, направленные на обеспечение более непосредственного взаимодействия с неправительственными субъектами, в частности лидерами местных общин и религиозными властями, с тем чтобы сформировать единый фронт против тех, кто занимается вербовкой террористов и подстрекательством к террористическому насилию. Так, например, одно государство разработало всеобъемлющую стратегию борьбы с насильственным экстремизмом, которая в качестве одной из основных мер предусматривает профессионально-техническую подготовку молодежи и обеспечение ее занятости, а еще одно рассматривает свои усилия по

восстановлению и развитию традиционно маргинализированных районов как часть своей стратегии по борьбе с насильственным экстремизмом. Если говорить об инициативах по вовлечению населения в деятельность по охране общественного порядка, то как минимум три государства прямо поставили перед своими правоохранными органами задачу по укреплению доверия и налаживанию эффективной коммуникации между сотрудниками правоохранительных органов и местными общинами и их лидерами. Кроме того, как минимум семь государств, по сообщениям, предприняли шаги к установлению контроля над разработкой планов и осуществлением программ обучения в религиозных школах. По меньшей мере два государства в настоящее время способствуют развитию межконфессионального диалога на национальном уровне, а Иордания, например, активно выдвигает международные и региональные межконфессиональные инициативы. Несколько других государств предлагают программы обучения для религиозных лидеров, преследующие цели воспитания терпимости, а по крайней мере одно государство предпринимает конкретные усилия по расширению прав и возможностей религиозных лидеров-женщин.

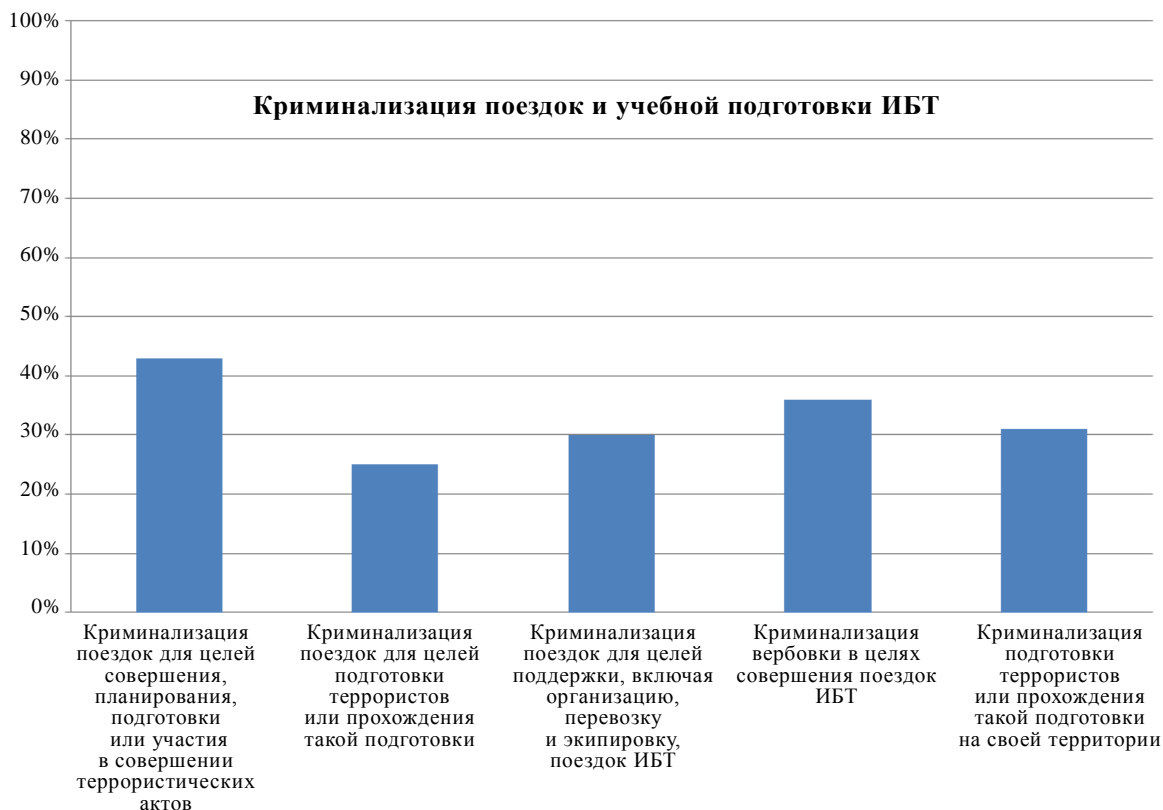
D. Требования о введении уголовной ответственности, содержащиеся в резолюции 2178 (2014)

64. Проводя исследование, посвященное первой группе затронутых государств, Исполнительный директорат сфокусировал внимание на аспектах резолюции 2178 (2014), касающихся введения уголовной ответственности. Подробный тематический анализ проблем, встающих перед государствами-членами в деле судебного преследования иностранных боевиков-террористов, был представлен Контртеррористическому комитету и впоследствии препровожден Комитетом Совету Безопасности (S/2015/123). Настоящий доклад следует рассматривать в контексте продолжения изучения Исполнительным директоратом этого вопроса. Будущие доклады будут посвящены более подробному рассмотрению того, как беспристрастная, соблюдающая нормы этики и отличающаяся профессионализмом система уголовного судопроизводства может помочь пресечению потока иностранных боевиков-террористов и обеспечению уважения и соблюдения прав человека при осуществлении этой деятельности.

65. Исполнительный директорат установил, что в подавляющем большинстве (16 из 21) государств-членов, охваченных проведенной оценкой, отсутствует всеобъемлющее определение уголовных преступлений, которое позволяло бы возбуждать уголовное преследование за осуществление в этом государстве подготовительных или вспомогательных действий в целях совершения террористических актов против других государств и их граждан за пределами территории этого государства. В среднем требования резолюции о введении уголовной ответственности выполняются «частично».

66. Для получения более достоверной картины конкретных проблем, стоящих перед государствами-членами в деле привлечения иностранных боевиков-террористов к уголовной ответственности, Исполнительный директорат разбил требования в области уголовного правосудия на пять отдельных категорий. На диаграмме 3 показан уровень соблюдения этих требований по каждой из этих категорий.

Диаграмма 3



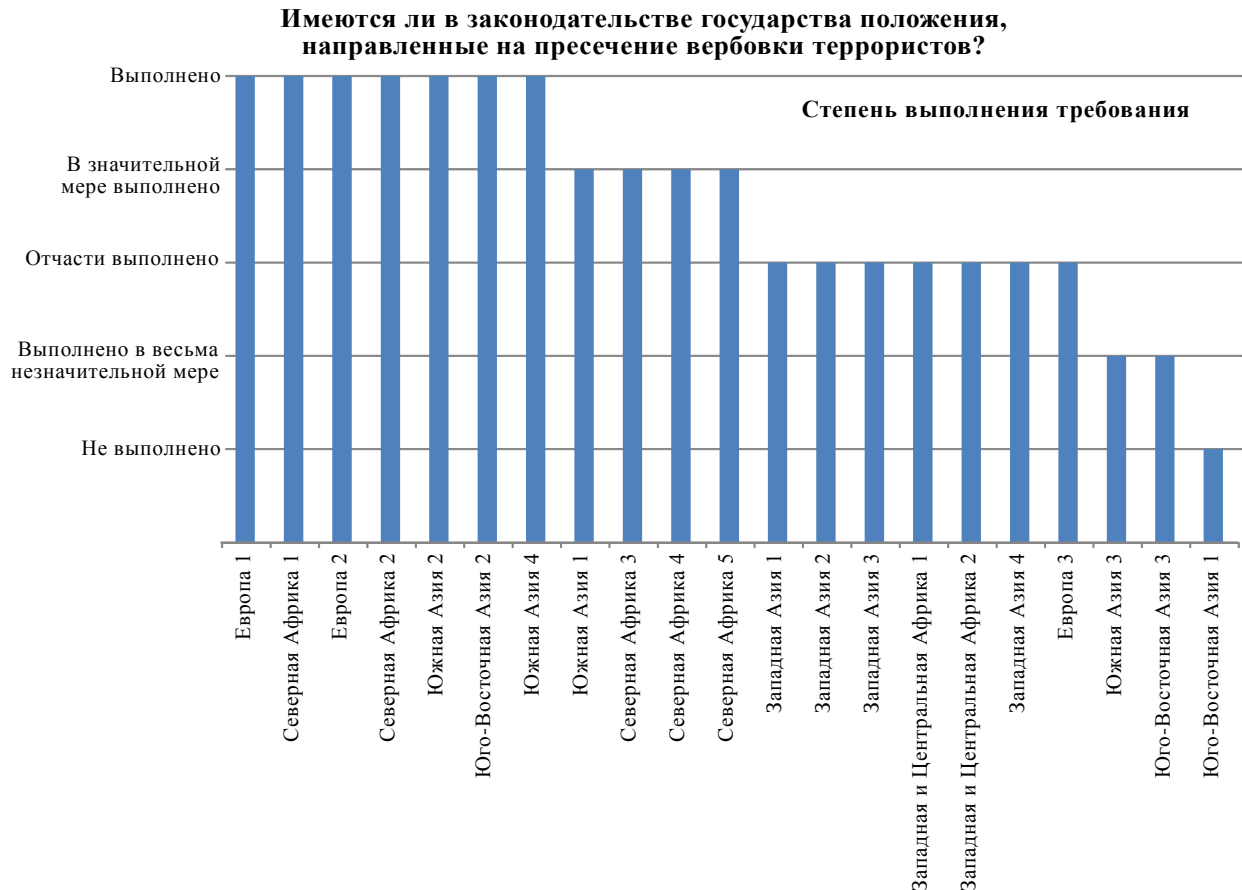
Сокращение: ИБТ — иностранные боевики-террористы.

67. Предварительная информация, собранная Исполнительным директоратом, показывает также, что многие из прошедших обследование государств еще не в полной мере криминализировали поездки лиц, направляющихся в государство, которое не является государством их проживания или гражданства, для целей совершения, планирования, подготовки или участия в совершении террористических актов. Эта область вызывает особую озабоченность, поскольку для 16 из 21 обследованного государства данный вопрос является исключительно важным. Многие из них являются к тому же странами происхождения.

68. В 3 из 21 страны предусматривается уголовная ответственность за поддержку, включая организацию, перевозку и экипировку, поездок иностранных боевиков-террористов. Большинство остальных стран опирается для выполнения этого требования на нормы широкого контртеррористического законодательства. В четырех государствах не предусматриваются меры для уголовного преследования за вербовку иностранных боевиков-террористов, а в восьми не предусматриваются меры уголовной ответственности за подготовку террористов и прохождение такой подготовки.

69. Полученные данные отражают в целом высокий уровень соблюдения странами требований о введении уголовной ответственности за вербовку для целей терроризма, что отражено на диаграмме 4.

Диаграмма 4



70. Высокий уровень выполнения, возможно, объясняется тем, что требование пресекать вербовку для целей терроризма было предъявлено государствам еще в резолюции 1373 (2001), и усилия Контртеррористического комитета по содействию его выполнению содействовали этому.

71. Положения, касающиеся подготовки и ее прохождения, выполняются в несколько меньшей степени. Это может объясняться тем, что другие аспекты в целом, как представляется, охватываются резолюцией 1373 (2001), а фраза «для подготовки террористов или прохождения такой подготовки» впервые появилась только в резолюции 2178 (2014).

72. Обследование позволило также выявить, что «подготовка террористов» влечет за собой уголовную ответственность в большем числе стран, нежели «прохождение такой подготовки». Это может объясняться тем, что уголовная ответственность за подготовку уже предусматривается во многих государствах-членах согласно существующим региональным документам, которые охватывают этот вид деятельности, или тем, что подготовку в силу ее более активного характера (в сравнении с более пассивным характером «прохождения такой подготовки») проще отнести к более широкому разряду правонарушений подготовительной стадии, к тому же в ее отношении возникает меньше претензий

с точки зрения соблюдения прав человека. Комитет мог бы использовать эту информацию для поощрения имплементирующих учреждений к тому, чтобы они ориентировали свои программы на более активное использование передовой практики в деле криминализации прохождения подготовки. Позитивную роль играет в этом плане разработанный недавно проект дополнительного протокола к Конвенции Совета Европы о предупреждении терроризма, в статье 3 которого в отчетливой и сжатой форме приводится определение преступления, заключающегося в прохождении террористической подготовки.

73. Исследование позволило выявить, что многие из принявших в нем участие государств используют в своем уголовном законодательстве широкие или расплывчатые определения, включая определения терроризма и террористических правонарушений. Это не только противоречит принципу законности, но и ведет к переключению внимания сотрудников правоохранительных органов и работников прокуратуры на дела, связанные с преступлениями, не носящими насильственного характера. Является очевидным, что в своих усилиях по выполнению требований резолюции 2178 (2014), связанных с введением уголовной ответственности, государствам-членам следует соблюдать тонкий баланс между необходимостью в полной мере выполнять все требования резолюции и потребностью воздерживаться от принятия законодательных мер чересчур широкого характера. Комитету следует уделять пристальное внимание этой проблеме и оказывать государствам-членам поддержку в их усилиях по выполнению указанных требований.

74. Исполнительный директорат сознает, что многие государства направляют усилия на принятие новых законов в целях решения проблемы иностранных боевиков-террористов, вместе с тем лишь небольшое число обследованных стран ввели в действие конкретные нормы уголовного законодательства для осуществления положений резолюции 2178 (2014), хотя для большинства из них требования резолюции о введении уголовной ответственности являются весьма приоритетными. Комитету следует обратиться к странам, в наибольшей степени затронутым этой проблемой, с призывом принять соответствующие законодательные меры.

75. Во всех странах, анализ по которым был проведен в рамках обследования, прокуратура располагает в этом плане хотя бы минимальными возможностями. Однако эффективность ее действий (исключение составляют пять государств) носит весьма ограниченный характер. Необходимо поэтому расширить полномочия прокуратуры; укрепить ее экспертную базу, включая специальные знания о порядке рассмотрения сложных дел о терроризме и особенно дел, касающихся иностранных боевиков-террористов, и укрепить ее технический и кадровый потенциал.

76. Все прошедшие оценку государства — за исключением одного, в отношении которого отсутствовала соответствующая информация, — приняли законы, разрешающие использовать специальные следственные методы. Вместе с тем из собранной информации неясно, все ли государства располагают потенциалом для эффективного использования таких методов при обеспечении полномасштабного соблюдения прав человека и принципа верховенства права. Ранее проводившиеся Исполнительным директоратом оценки показали, что обеспечение эффективного применения таких методов в контртеррористической деятельности представляет собой глобальный вызов и что многим государствам

необходима помощь в разработке эффективных методов и механизмов для обеспечения координации между разведывательными службами, правоохранительными органами и прокуратурой и уважения принципа верховенства права и соблюдения прав человека (см. S/2015/123).

77. Анализируя данные по 21 государству-члену, Исполнительный директорат уделил внимание основным элементам международного сотрудничества. Сделанные им выводы показывают, что большинство государств, принявших участие в обследовании, назначили центральный национальный орган для обработки просьб об оказании взаимной правовой помощи по уголовным делам и для обработки просьб о выдаче. В целом включенные в анализ государства, в которых центральный орган назначен, наряду с этим разработали и опубликовали руководящие принципы о процедурах, касающихся оказания взаимной правовой помощи и выдачи, с целью информировать власти зарубежных стран о существующих требованиях.

78. Вместе с тем четыре из включенных в обследование государств еще не назначили центральный национальный орган для этой цели. Это вызывает особую обеспокоенность, поскольку наличие специализированного центрального органа имеет существенное значение для международного сотрудничества по уголовным вопросам. В отношении четырех государств, которые не имеют центрального национального органа, принятие мер по решению этой проблемы и оказанию им необходимой помощи должно носить характер приоритетной задачи.

Е. Финансирование террористов

79. Способы, с помощью которых террористические организации мобилизуют финансовые средства, динамичны и могут быстро меняться. На данный момент, как представляется, иностранные боевики-террористы, выезжающие с тем, чтобы присоединиться к ИГИЛ, в частности, представляют собой относительно небольшой, но важный источник финансирования для ИГИЛ. Усилия по финансированию могут включать сбор иностранными боевиками-террористами денежных средств на поездку в своей стране, осуществление иностранными боевиками-террористами поездок со средствами и переправление членами диаспоры средств в поддержку иностранных боевиков-террористов, хотя сумма финансовых ресурсов, поступающих из таких источников, относительно невелика (см. S/2015/123, пункты 31–34).

80. Некоторые иностранные боевики-террористы получают деньги от террористических организаций, в том числе ИГИЛ, на поездку для подключения к вооруженной борьбе и пользуются финансовой поддержкой в стране назначения. Террористические организации могут, таким образом, финансировать поездки и ежедневные расходы на проживание, подготовку и экипировку иностранных боевиков-террористов. Должностные лица одного из государств, принявших участие в проведенном Исполнительным директоратом обследовании, недавно сообщили Исполнительному директорату о присутствии на его территории иностранных вербовщиков, которые склоняют его граждан к тому, чтобы они вливались в ряды ИГИЛ, суля денежное вознаграждение в Сирийской Арабской Республике.

81. В других случаях иностранные боевики-террористы вынуждены сами оплачивать расходы на проживание и могут получать средства на эти цели из своих родных стран в диапазоне от нескольких сотен до нескольких тысяч долларов. Иностранные боевики-террористы по-прежнему имеют доступ к внутренним банковским счетам в своих странах, попросту используя карточки банкоматов. Порой используются и более замысловатые методы, так, имеются примеры незаконного получения иностранными боевиками-террористами налоговых кредитов для финансирования своих поездок и покрытия расходов (см. S/2015/123, пункт 33).

82. С учетом того, что иностранные боевики-террористы представляют собой относительно новое явление, возможно, пока несколько рано ожидать, чтобы государства провели обзор существующих механизмов и внедрили новые механизмы, специально предназначенные для пресечения и предотвращения финансовой поддержки иностранных боевиков-террористов. Тем не менее большинство государств (16 из 21) разработали определенные механизмы для пресечения и предотвращения финансовой поддержки террористов, которые могут применяться в отношении иностранных боевиков-террористов. В пяти обследованных странах механизмы для решения проблемы финансирования иностранных боевиков-террористов были немногочисленными или отсутствовали вовсе. Следует поощрять государства к проведению обзора и, в случае необходимости, укреплению существующих мер и механизмов по борьбе с финансированием терроризма, включая замораживание активов, в порядке реагирования на ту угрозу, которая исходит от иностранных боевиков-террористов.

83. Лишь 4 из 21 государства в состоянии безотлагательно заморозить средства террористов, еще 3 способны заморозить такие средства в основном без задержек. Двенадцать государств располагают неполным или весьма незначительным потенциалом для этого, а у двух такого потенциала нет вообще. Принимая во внимание, что это требование является одним из ключевых требований резолюции 1373 (2001), отсутствие адекватного механизма замораживания средств вызывает особую обеспокоенность. Следует предпринимать дальнейшие усилия по оказанию государствам помощи в создании действенного механизма замораживания активов, что исключительно важно для пресечения финансирования террористов.

84. Большинство государств обладают определенным потенциалом по обмену финансовой информацией с зарубежными партнерами благодаря членству в таких форумах, как Эгмонтская группа, связям по линии Интерпола, меморандумам о взаимопонимании или двусторонним обменам. Большинство могут использовать эти каналы для обмена информацией по вопросам, касающимся иностранных боевиков-террористов.

85. Было установлено, что один из серьезных недостатков в государствах, затронутых этой проблемой, связан с общей слабостью внутреннего межучрежденческого обмена информацией, в данном случае информацией финансовой. Ни одно из охваченных исследованием государств не располагает специализированным национальным механизмом для своевременного доведения информации об иностранных боевиках-террористах до сведения финансовой разведки, таможенных, правоохранительных и других государственных органов, участвующих в борьбе с финансированием терроризма, в то же время в нескольких государствах имеются механизмы для обмена информацией, касаю-

щейся финансирования терроризма, между национальными учреждениями, и такие механизмы могут использоваться для обмена информацией, касающейся иностранных боевиков-террористов. Более серьезную обеспокоенность вызывает тот факт, что две страны располагают лишь незначительными возможностями в плане обмена информацией между национальными учреждениями и у семи — согласно проведенной оценке — потенциал для обмена информацией об иностранных боевиках-террористах между правительственными ведомствами, участвующими в борьбе с финансированием терроризма, отсутствует.

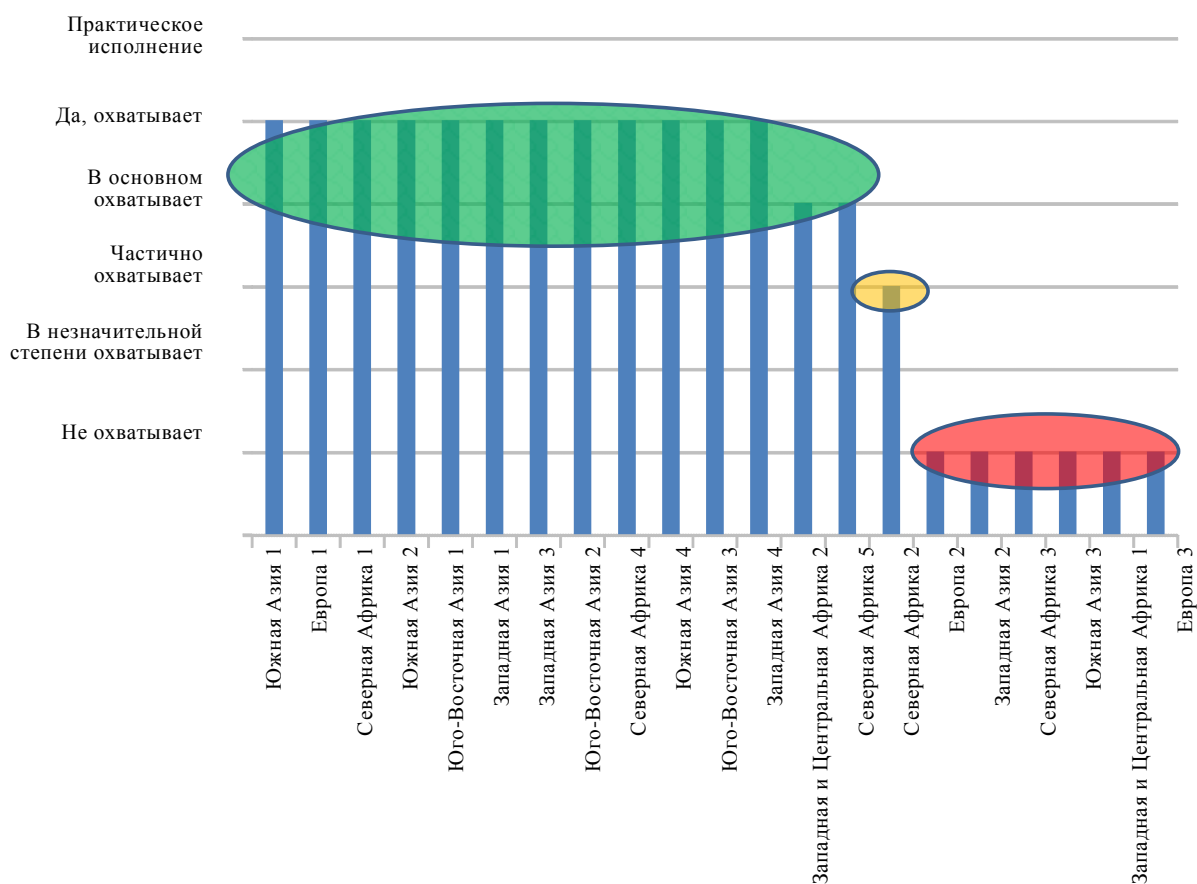
86. Многие государства ввели уголовную ответственность за преднамеренное предоставление или сбор средств на цели совершения террористических актов, в то же время некоторые государства приняли также законодательные положения, предусматривающие уголовную ответственность за финансирование поездок иностранных боевиков-террористов, совершаемых в террористических целях, или за подготовку террористов или прохождение такой подготовки. Двенадцать государств приняли законы о борьбе с финансированием терроризма, которые лишь отчасти или в весьма незначительной мере затрагивают проблему финансирования поездок иностранных боевиков-террористов и подготовки террористов и/или не содержат необходимых разъяснений, касающихся обязательных признаков состава преступления, в частности в отношении преднамеренности действий, предоставления в прямой или косвенной форме, наличия умысла и знания. Таким образом странам, прошедшим аналитическую оценку, необходимо внести изменения в свое законодательство по борьбе с финансированием терроризма, с тем чтобы выполнить обязательство по резолюции 2178 (2014).

87. Тринадцать из 21 государства криминализировали финансирование терроризма в качестве самостоятельного преступления, а это означает, что уголовная ответственность за финансирование терроризма предусматривается: а) даже если средства не использовались для совершения или попытки совершения террористического акта; б) даже если средства невозможно увязать с конкретным террористическим актом; и с) конкретно и независимо от положений о пособничестве и подстрекательстве. Пять других государств в основном выполнили вышеизложенные условия введения уголовной ответственности за финансирование терроризма и еще два — выполнили эти условия частично. Ни одно из государств пока не внесло изменений в свои законоположения с целью конкретно предотвратить оказание финансовой поддержки иностранным боевикам-террористам и непосредственно включить поездки иностранных боевиков-террористов в перечень подозрительных операций, о которых они обязаны сообщать. Лишь одно государство в настоящее время располагает законодательством, которое непосредственно предусматривает уголовную ответственность за финансирование поездок иностранных боевиков-террористов, хотя еще 11 других приняли законы, которые, пожалуй, могут применяться в этом плане. Тем не менее Исполнительный директорат обеспокоен тем, что лишь 12 из 21 государства квалифицировали связанные с финансированием терроризма преступления, которые охватывают финансирование как террористической организации, так и отдельных террористов для любой цели. Следует также отметить, что, несмотря на квалификацию связанных с финансированием терроризма преступлений рядом государств-членов, число дел о финансировании терроризма, возбужденных в порядке уголовного преследования, во всем мире весьма невелико.

88. Действия иностранных боевиков-террористов тесно связаны с участвовавшими случаями совершения террористами преступных актов в одиночку или в составе небольших ячеек (см. S/2015/123, пункт 12). В этой связи может возникнуть существенная угроза, создаваемая возвращающимися иностранными боевиками-террористами, которые побуждаются к проведению индивидуальных акций у себя на родине, и лицами, которые стремятся влиться в ряды иностранных боевиков-террористов, но не собрали ресурсов для поездки или не смогли выехать в результате эффективных действий правительства. В этой связи Исполнительный директорат в некоторой степени обеспокоен тем, что лишь 12 из 21 государства квалифицировали связанные с финансированием терроризма преступления, охватывающие финансирование как террористических организаций, так и отдельных террористов (см. диаграмму 5).

Диаграмма 5

Охватывает ли преступление, квалифицируемое во внутреннем праве как «финансирование терроризма», финансирование как отдельных террористов, так и террористических организаций?



89. С учетом того, что как минимум одно из 21 государства-члена сообщило Исполнительному директорату о вербовке своих граждан вербовщиками иностранных террористов, сулившими финансовое вознаграждение и денежные средства для финансирования поездки за рубеж, следует рассмотреть вопрос об использовании существующих систем декларирования или раскрытия информации для выявления фактов незаконной физической перевозки валюты через границу. Согласно проведенной оценке, такие системы «созданы» или «в основном созданы» в 10 государствах, тогда как 10 других государств лишь «отчасти» или «в незначительной степени» выполняют это требование. В одном государстве такая система отсутствует вообще.

V. Первоначальные замечания

90. Главный вывод настоящего доклада заключается в том, что значительный объем технической работы над решением проблемы пресечения потока иностранных боевиков-террористов уже проделан. Эта работа велась государствами на протяжении ряда лет в рамках Организации Объединенных Наций, а также других международных и региональных организаций с целью выработки инструментария по обузданию терроризма и решению других проблем глобальной преступности, будь то незаконный оборот наркотических средств и психотропных веществ, транснациональная организованная преступность или коррупция. Переосмысление проделанного предполагает не «изобретение велосипеда», а свежий взгляд на многие существующие меры и инструменты, которые могут использоваться государствами для решения проблем, создаваемых иностранными боевиками-террористами. Использование творческого подхода и подтверждение приверженности осуществлению этих мер, а также наращиванию потенциала в случаях, когда они осуществляются неэффективно, позволит в значительной степени укрепить потенциал государств-членов по пресечению потока иностранных боевиков-террористов.

91. Работая над настоящим докладом, Исполнительный директорат определил несколько важных вопросов, которые будут углубленно рассмотрены им в будущих докладах. В их числе вопросы, касающиеся предотвращения радикализации для целей терроризма и вербовки; анализ существующих многосторонних правовых инструментов, которые могут способствовать внедрению более оперативных, непосредственных и действенных форм международного сотрудничества и проведения совместных расследований; и меры, которые могут быть приняты для решения проблемы, связанной с возвращением иностранных боевиков-террористов, в частности разработка стратегий уголовного преследования и политики реинтеграции и реабилитации. Соответствующие доклады в своей совокупности создадут всеобъемлющую «дорожную карту», в которой будут отражены не только меры, которые государствам следует принимать, но и основные недостатки и проблемы, которые требуется устранить в целях пресечения потока иностранных боевиков-террористов.