



Руководство по выработке
ответов на угрозы и вызовы,
связанные с «иностранными
боевиками-террористами»,
в контексте защиты прав человека

Опубликовано Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам
человека (БДИПЧ)
Ul. Miodowa 10
00-251 Warsaw
Poland
www.osce.org/odihr

© БДИПЧ ОБСЕ, 2019

Все права защищены. Содержание настоящей публикации можно свободно копировать и использовать в образовательных и других некоммерческих целях при условии, что каждое воспроизведение текста будет сопровождаться указанием БДИПЧ ОБСЕ в качестве источника.

ISBN 978-83-66089-77-8

Оформление: Nona Reuter
Отпечатано в Польше: Poligrafus Jacek Adamiak

Содержание

Благодарности	4
Список сокращений	5
Предисловие	6
1. Введение	8
2. Справочная информация: обзор динамики феномена ИБТ, возникающих вызовов и мер реагирования на них	12
3. Рекомендации и анализ: противодействие феномену ИБТ и связанным с ним вызовам в контексте прав человека	24
3.1 <i>Законы и стратегии в отношении ИБТ: рекомендации по содержанию и сфере действия и вопрос определения терминов</i>	24
3.2 <i>Общие рекомендации, касающиеся применения правозащитных норм</i>	33
3.3 <i>Меры в рамках уголовного законодательства: состав преступления, принципы, процедуры и наказания</i>	40
3.4 <i>Сдержанность при применении «административных мер»</i>	56
3.5 <i>Предотвращение насильственного экстремизма и радикализации, ведущих к терроризму, и противодействие им</i>	65
3.6 <i>Признание и рассмотрение проблемы прямой и косвенной дискриминации</i>	76
3.7 <i>Динамика и вызовы феномена ИБТ: гендерный аспект</i>	78
3.8 <i>Права детей</i>	83
3.9 <i>Соблюдение прав человека и верховенства права как обязательное условие эффективного реагирования на угрозы и вызовы, связанные с ИБТ</i>	90

Благодарности

Главным консультантом в работе над настоящей публикацией выступила профессор Хелен Даффи, директор международной юридической практики Human Rights in Practice и заведующая кафедрой международного гуманитарного права и прав человека им. Гискеса Лейденского университета.

Помимо этого, ряд экспертов участвовали в этой работе в своем личном качестве и предоставили свои материалы на разных этапах подготовки документа. Среди них – Кристиан Бартолин (заместитель начальника Контртеррористического отдела Департамента по борьбе с преступностью Совета Европы), Матье Бирке (советник Комиссара Совета Европы по правам человека), д-р Беренис Бутен (исследователь в области международного права Института Ассера, научный сотрудник Международного центра по борьбе с терроризмом), Энн Чарборд (независимый исследователь и старший юридический советник бывшего Специального докладчика ООН по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом), Рене Элькербаут (судья в отставке, Нидерланды), Барбара Грабовска-Мороз (координатор программы Хельсинского фонда за права человека в Польше), Джонатан Хоровиц (старший юрист, Инициатива по вопросам правосудия Фонда «Открытое общество»), д-р Сандра Креенман (научный сотрудник Женевской академии международного гуманитарного права и прав человека), Анастасия Миллер (директор Костанайского областного филиала Казахстанского Международного бюро по правам человека и соблюдению законности), Дмитрий Нурумов (консультант правовой программы Международной комиссии юристов – МКЮ), Роушин Пиллэй (директор Европейской региональной программы Международной комиссии юристов – МКЮ), Эмир Прцанович (исполнительный директор ассоциации *Vaša prava*, Босния и Герцеговина), Маттео Сестито (специалист по правам человека, Исполнительный директорат Контртеррористического комитета ООН – ИДКТК ООН), Летта Тэйлер (старший научный сотрудник в области исследования терроризма и борьбы с терроризмом, организация Human Rights Watch), а также представители Антитеррористического подразделения Департамента по транснациональным угрозам Секретариата ОБСЕ Мануэль Айзинг (старший советник по правовым вопросам) и Джорджия Холмер (старший советник по вопросам борьбы с терроризмом).

Список сокращений

ВДИПЧ	Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека
ВДПЧ	Всеобщая декларация прав человека
ГС ООН	Генеральный секретарь ООН
ЕКПЧ	Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Европейская конвенция по правам человека)
ЕС	Европейский союз
ЕСПЧ	Европейский суд по правам человека
ИБТ	иностраные боевики-террористы
ИГИЛ	«Исламское государство Ирака и Леванта»
ИДКТК ООН	Исполнительный директорат Контртеррористического комитета ООН
КПЧ ООН	Комитет по правам человека ООН
КПР	Конвенция ООН о правах ребенка
КТУ ООН	Контртеррористическое управление Организации Объединенных Наций
МГП	международное гуманитарное право
МПГПП	Международный пакт о гражданских и политических правах
НЭРВТ	насильственный экстремизм и радикализация, ведущие к терроризму
ОБСЕ	Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
ООН	Организация Объединенных Наций
ПНЭ	предотвращение насильственного экстремизма
Рабочая группа ООН по вопросу об использовании наемников	Рабочая группа ООН по вопросу об использовании наемников как средства нарушения прав человека и противодействия осуществлению права народов на самоопределение
СБ ООН	Совет Безопасности ООН
Специальный докладчик ООН по борьбе с терроризмом и правам человека	Специальный докладчик ООН по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом

Предисловие

Терроризм является многоаспектной проблемой, требующей многоплановых решений. Опыт показывает, что уважение и защита прав человека и фундаментального принципа верховенства права являются не препятствием, а непременным условием для поиска эффективных ответов на угрозы безопасности.

Угрозы, исходящие от так называемых «иностранных боевиков-террористов» (ИБТ), и меры реагирования, необходимые для борьбы с этими угрозами, – не исключение. Права человека и верховенство права служат прочной основой для эффективных действий в области борьбы с потенциальными угрозами и вызовами со стороны лиц, совершающими поездки с целью участия в террористической деятельности.

Резолюциями 2170 (2014) и 2178 (2014) Совета безопасности ООН (СБ ООН), принятыми в соответствии с главой VII Устава ООН, определено, что передвижение ИБТ представляет собой угрозу международному миру и безопасности. В связи с этим указанные резолюции налагают на государства обязательство принимать всеобъемлющие меры по предотвращению и пресечению потока ИБТ¹. Опираясь на эти резолюции СБ ООН, Совет министров ОБСЕ в 2014 г. на своей встрече в Базеле отметил, что угроза, создаваемая иностранными боевиками-террористами, может затрагивать все регионы и государства – даже те, которые находятся далеко от районов конфликта, куда направляются ИБТ². С тех пор эти угрозы и вызовы претерпели ряд изменений в силу новых тенденций в процессах возвращения и перемещения ИБТ из зон конфликта в Ираке и Сирии. В ответ на эти новые вызовы была принята Резолюция СБ ООН 2396 (2017)³.

Неизменной осталась необходимость использования подходов, основанных на правах человека и принципе верховенства права, в отношении всех аспектов проблемы передвижения ИБТ в странах выезда, транзита, назначения и перемещения этих лиц. В рамках усилий по решению данной проблемы по всему миру стали в срочном порядке приниматься многочисленные законодательные акты, стратегии и практические методики. Однако расширительное понимание термина «иностранные боевики-террористы» и масштабность мер реагирования,

1 См.: Преамбула Резолюции СБ ООН 2178 (2014), принятой 24 сентября 2014 г., UN Doc. S/RES/2178 (2014) (далее – Резолюция СБ ООН 2178 (2014)). Этой резолюции предшествовала Резолюция СБ ООН 2170 (2014), которая призвала государства пресечь поток ИБТ в «Исламское государство Ирака и Леванта» (ИГИЛ), «Фронт ан-Нусра» (ФАН) и все другие формирования, связанные с «Аль-Каидой», а также предать суду ИБТ, принадлежащих к этим группировкам. См.: Резолюция СБ ООН 2170 (2014), принята 15 августа 2014 г., UN Doc. S/RES/2170 (2014), п. 8.

2 Преамбула к Декларации о роли ОБСЕ в противодействии феномену иностранных боевиков-террористов в контексте выполнения Резолюций 2170 (2014) и 2178 (2014) Совета Безопасности ООН, принятой Советом министров ОБСЕ в Базеле 5 декабря 2014 г., MC.DOC/5/14 (далее – Декларация Совета министров ОБСЕ по вопросу об ИБТ).

3 Резолюция СБ ООН 2396 (2017), принята 21 декабря 2017 г., UN Doc. S/RES/2396.

осуществляемых государствами, вызвали многочисленные вопросы о последствиях этих мер и их соответствии принципу верховенства права и международным нормам прав человека в условиях борьбы с терроризмом.

Государства приняли на себя обязательство бороться с возможными угрозами и вызовами, создаваемыми ИБТ, в рамках системы международного права и в соответствии со своими обязательствами по международному праву прав человека и международному гуманитарному праву. Резолюции СБ ООН, Декларация Совета министров ОБСЕ по вопросу об ИБТ и другие региональные инициативы последовательно отражают и подтверждают это обязательство.

Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека поручено оказывать содействие государствам-участникам в деле обеспечения соответствия их контртеррористических инициатив обязательствам ОБСЕ в сфере человеческого измерения и международным стандартам в области прав человека. На Контртеррористической конференции ОБСЕ 2018 г. на тему «Обратный поток иностранных боевиков-террористов (ИБТ): вызовы для региона ОБСЕ и других регионов», организованной Председательством Италии в ОБСЕ 10-11 мая 2018 г. в Риме, исполнительным структурам ОБСЕ было рекомендовано продолжать эффективно обеспечивать защиту прав человека и основных свобод, а также учет гендерного фактора, поскольку это является неотъемлемой частью всей деятельности ОБСЕ в отношении проблемы ИБТ⁴.

Учитывая существующую ситуацию, описанную выше, и опираясь на свой мандат, БДИПЧ стремится оказать поддержку и методическую помощь государствам-участникам ОБСЕ в вопросах реагирования на вызовы и угрозы, связанные с ИБТ, в контексте прав человека. Мы надеемся, что настоящая публикация будет способствовать диалогу между многочисленными государственными и негосударственными субъектами, участвующими в борьбе с терроризмом⁵, а также дальнейшему обмену опытом и примерами хорошей практики между государствами. Этот процесс должен помочь развитию всеобъемлющих, последовательных⁶ и согласующихся с правами человека мер, направленных на решение этой многоаспектной проблемы.

Ингибьерг Сольрун Гисладоттир

Директор Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека

4 См.: Chairmanship's Perception Paper: Recommendations from the 2018 OSCE-wide Counter-Terrorism Conference on 'The Reverse Flow of Foreign Terrorist Fighters (FTFs): Challenges for the OSCE Area and Beyond' [Обзорный документ Председательства: рекомендации Конференции ОБСЕ по борьбе с терроризмом 2018 г. на тему «Обратный поток иностранных боевиков-террористов (ИБТ): вызовы для региона ОБСЕ и за его пределами»], Rome, 10-11 May 2018, Italian OSCE Chairmanship, CIO.GAL/90/18, 20 July 2018, p. 5 (далее - Chairmanship's Perception Paper on the 2018 OSCE-wide Counter-Terrorism Conference).

5 Заявление Совета министров ОБСЕ о поддержке глобальной контртеррористической стратегии Организации Объединенных Наций, OSCE, MC.DOC/3/07, 3 декабря 2007 г., п. 22 (далее - Заявление Совета министров ОБСЕ о поддержке глобальной контртеррористической стратегии ООН).

6 Декларация Совета министров ОБСЕ по вопросу об ИБТ, указ. соч., сноска 2, п. 8.

1. Введение

Определение и содержание понятия «иностранные боевики-террористы» (ИБТ) вызывают споры, однако в последние годы этот термин принято использовать в отношении лиц, совершающих поездки из своих стран в другие государства для участия в террористических актах или их поддержки, в том числе в контексте вооруженных конфликтов (особенно в Ираке и Сирии)⁷.

При том, что поездки и возвращение ИБТ – не новый феномен, новыми являются динамика нынешних «волн» передвижения ИБТ и масштаб и характер реагирования на это явление на национальном и международном уровне. Происходят заметные изменения в нормативной, практической и политической сферах в международном, региональном и национальном масштабе. Признание передвижения ИБТ в качестве угрозы международному миру и безопасности, закрепленное, в частности, в Резолюции Совета безопасности ООН (СБ ООН) 2178 (2014) во исполнение обязательных требований Главы VII Устава ООН, возлагает на государства широкие обязанности по принятию всех необходимых и осуществимых мер для борьбы с этим явлением. В последующих международных инициативах – например, в Резолюции СБ ООН 2396 (2017) – была вновь подтверждена характеристика ИБТ, и в частности, их возвращения, как серьезной угрозы миру и безопасности. Помимо этого, в данной резолюции были расширены обязанности государств по реагированию на проявления этой угрозы.

Резолюция СБ ООН 2178 (2014) требует от государств предотвращать и пресекать передвижение ИБТ, привлекать этих лиц к ответственности и принимать меры по их реабилитации и реинтеграции. При этом подчеркивается важность «устранения всех основополагающих факторов, в том числе путем предотвращения радикализации до уровня, порождающего терроризм, пресечения вербовки, затруднения поездок иностранных боевиков-террористов, противодействия насильственному экстремизму, который может служить питательной средой для терроризма, недопущения подстрекательства к совершению террористических актов, мотивированных экстремизмом и нетерпимостью, поощрения политической и религиозной терпимости, экономического развития и социальной сплоченности и интеграции, прекращения и урегулирования вооруженных конфликтов и содействия

⁷ См. ниже в разделе 3.1 о спорах вокруг данного понятия и связанных с ним вопросов в сфере прав человека. В Резолюции СБ ООН 2178 (2014), указ. соч., сноска 1, ИБТ описываются 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». В последующих резолюциях и законодательных документах широко используется такая же формулировка, тогда как в разнообразных научных исследованиях по этой теме по-прежнему используется понятие «иностранные боевики», а не «иностранные боевики-террористы». Хотя, как указано ниже, проблема термина «иностранные боевики-террористы» заключается в его широте и нечеткости, а также в вытекающих из этого последствиях для прав человека, он максимально широко используется на международном уровне и поэтому присутствует и в настоящем документе.

реинтеграции и восстановлению...»⁸. Резолюция СБ ООН 2396 (2017) призывает к дополнительным действиям в области обеспечения безопасности границ и обмена информацией, а также судебных мер и сотрудничества в судебной сфере, стратегий судебного преследования, реабилитации и реинтеграции.

В некоторых областях меры, к которым призывает СБ ООН с 2014 года, на практике принимались избирательно (например, в отношении реабилитации и реинтеграции ИБТ). С другой стороны, одной из характеристик реагирования государств на вызовы, исходящие от ИБТ, стал все более расширительный подход к использованию мер уголовного и административного преследования, который может привести к серьезным последствиям для широкого спектра прав человека, включая право на свободу, право на справедливое судебное разбирательство, свободу передвижения, свободу выражения мнения и другие права.

Как и другие меры реагирования на проявления терроризма, Резолюции 2178 (2014) и 2396 (2017) подвергаются критике за то, что они устанавливают для государств обязанности по принятию масштабных мер, но при этом не содержат четкого определения их цели⁹. Тот факт, что эти далеко идущие меры направлены на расширительно интерпретируемую или расплывчато определяемую проблему, а также значительное воздействие, которое эти меры могут оказать на тех, против кого они направлены напрямую или кого они затрагивают косвенным образом, вызывает серьезную обеспокоенность относительно соответствия данных мер и других контртеррористических усилий нормам основных прав человека и принципам верховенства права.

Государства обязаны предотвращать терроризм и противодействовать ему, в том числе актам террористического характера, совершаемым ИБТ, однако эти меры должны быть тщательно проработаны, с тем чтобы они не нарушали права человека и не подрывали глобальную систему прав человека и верховенства права в ходе борьбы с терроризмом. Несоблюдение норм ставит под угрозу не только легитимность, но и действенность контртеррористических усилий на национальном и международном уровне.

Содержание и цель настоящего документа

Данный документ был подготовлен в целях предоставления государствам рекомендаций в отношении политики и соответствующих аналитических материалов по важнейшим вопросам прав человека, которые государства должны принимать

⁸ Преамбула к Резолюции СБ ООН 2178 (2014), п. 4, призывает государства «сотрудничать в усилиях по борьбе с угрозой, которую представляют иностранные боевики-террористы, в том числе путем недопущения радикализации до уровня, порождающего терроризм, и вербовки иностранных боевиков-террористов, включая детей, недопущения пересечения иностранными боевиками-террористами национальных границ, предотвращения и пресечения оказания финансовой помощи иностранным боевикам-террористам и разработки и осуществления стратегий привлечения к ответственности, реабилитации и реинтеграции возвращающихся иностранных боевиков-террористов», указ. соч., сноска 1.

⁹ В частности, речь идет о Резолюции СБ ООН 1373 (2001), принятой 28 сентября 2001 г. – после террористических актов 11 сентября в Соединенных Штатах. Более подробное рассмотрение вопроса о нечеткости определений см. ниже в разделах 2 и 3.1.

во внимание, осуществляя меры реагирования на угрозы, создаваемые ИБТ, в соответствии с принципами прав человека и верховенства права. После краткого обзора фактических обстоятельств, а также мер, принимаемых на международном и национальном уровне, в документе представлен целый ряд рекомендаций, которые касаются согласующегося с правами человека подхода к решению проблемы перемещения и возвращения ИБТ. Задачей настоящей публикации не является исчерпывающий анализ проявлений этой угрозы, мер реагирования со стороны государств или многочисленных вызовов для прав человека, возникающих в государствах-участниках ОБСЕ в процессе противодействия ИБТ. Целью издания также не является предложение простых способов решения сложной и многоплановой проблемы. Напротив, в рамках рекомендаций, опирающихся на необходимый анализ, в публикации предлагаются подходы, основанные на правах человека, соответствующие обязанностям и обязательствам государств и учитывающие те проблемы, которые возникают на практике. Авторы надеются, что в стремительно меняющейся обстановке данный документ послужит отправной точкой для дальнейшего обмена идеями и примерами хорошей практики из государств ОБСЕ и из других регионов по вопросам противодействия вызовам, связанным с ИБТ, при одновременном обеспечении потребностей в области безопасности и соблюдении стандартов в сфере прав человека. Настоящее издание дополняет руководящие документы, подготовленные другими международными субъектами¹⁰.

Предлагаемые рекомендации и анализ основаны на результатах исследований, проведенных БДИПЧ, а также на советах и идеях, предложенных широким кругом лиц (представителями ОБСЕ, других международных организаций, неправительственных организаций и научных учреждений), имеющих признанные экспертные знания и опыт в вопросах прав человека и борьбы с терроризмом. Идеи экспертов были высказаны, в частности, в ходе совещания экспертов на тему «Осуществление законодательства и реализация политики в целях противодействия феномену иностранных боевиков-террористов: вопросы прав человека», прошедшего в Варшаве 25-26 апреля 2017 г., а также в рамках последующего заочного обсуждения настоящего документа с участниками совещания и другими заинтересованными сторонами в марте-апреле 2018 г.¹¹ Помимо этого, публикация опирается на более ранние исследования и мероприятия, проведенные БДИПЧ – включая семинар экспертов на тему «Феномен иностранных боевиков-террористов: вопросы прав человека», прошедший в марте 2015 г., а также справочный документ на ту же тему, подготовленный для Контртеррористической

10 См., например: Guidance to States on human rights-compliant responses to the threat posed by foreign fighters [Рекомендации для государств по реагированию на угрозу иностранных боевиков при соблюдении прав человека], UN Counter-Terrorism Implementation Task Force (CTITF), Working Group on Promoting and Protecting Human Rights and the Rule of Law while Countering Terrorism, 28 June 2018, www.ohchr.org/EN/newyork/Documents/Human-Rights-Responses-to-Foreign-Fighters-web%20final.pdf (далее – UN CTITF Guidance 2018).

11 Human rights-based approach key to effectively countering phenomenon of foreign terrorist fighters, experts underline at ODIHR meeting [На совещании БДИПЧ эксперты подчеркнули, что подход, основанный на правах человека, исключительно важен для эффективного противодействия феномену ИБТ], OSCE/ODIHR, 26 April 2017, www.osce.org/odihr/313906.

конференции ОБСЕ 2015 г.¹² При подготовке окончательного варианта настоящего издания были использованы ценные замечания, прозвучавшие в ходе Контртеррористической конференции ОБСЕ, прошедшей в мае 2018 г. в Риме и посвященной новым вызовам, связанным с обратным потоком ИБТ, а также на организованном БДИПЧ специальном мероприятии на полях этой конференции¹³.

12 Background Paper: Countering the Incitement and Recruitment of Foreign Terrorist Fighters: The Human Dimension [Противодействие подстрекательству и вербовке иностранных боевиков-террористов: вопросы человеческого измерения (справочный документ)], OSCE/ODIHR, 25 June 2015, www.osce.org/odihr/166646 (далее – Background Paper: Countering the Incitement and Recruitment of Foreign Terrorist Fighters: the Human Dimension).

13 См.: Chairmanship's Perception Paper on the 2018 OSCE-wide Counter-Terrorism Conference, указ. соч., сноска 4.

2. Справочная информация: обзор динамики феномена ИБТ, возникающих вызовов и мер реагирования на них

Отправной точкой для множества аналитических работ о «феномене ИБТ» является фраза о том, что это во многих отношениях не новое явление. Присутствие иностранных боевиков – постоянная характеристика множества или даже большинства вооруженных конфликтов, международных и немеждународных, на протяжении многих десятилетий¹⁴. Однако предметом сильного беспокойства для международного сообщества оно стало лишь в последние годы, когда началось передвижение ИБТ в Сирию и Ирак, а потом и все более широкое возвращение этих лиц в страны происхождения или предыдущего проживания или же дальнейшее их перемещение в третьи страны.

Понимание сути проблемы ИБТ – мотивов лиц, совершающих поездки в качестве ИБТ и возвращающихся обратно, и связанной с этим угрозы – является необходимой предпосылкой для разработки эффективных стратегий предупреждения данного явления и реагирования на него. Хотя подробное исследование этого феномена выходит за рамки задач настоящего документа, целесообразно привести ряд фактов справочного характера, взятых из расширяющегося корпуса аналитических и научных источников. На эту информацию должны опираться дискуссии об эффективных и адресных мерах правового и политического реагирования.

14 Часто упоминают о большом числе иностранных боевиков, приехавших участвовать в гражданской войне в Испании, в сопротивлении советской оккупации Афганистана или в конфликте в бывшей Югославии, хотя все больше исследователей склоняются к тому, что такая практика намного шире, чем эти знаменитые примеры. См., например: M. Flores, *Foreign Fighters Involvement in National and International Wars: A Historical Survey* [Участие иностранных боевиков в национальных и международных войнах: исторический обзор] в изд.: Andrea de Guttry, Francesca Capone and Christophe Paulussen (eds.), *Foreign Fighters under International Law and Beyond* [Иностранные боевики в международном праве и вне его], The Hague, T.M.C. Asser Press, 2016, pp. 27-48 (далее – FFILB). См. также: D. Malet, *The European Experience with Foreign Fighters and Returnees* [Иностранные боевики и их возвращение: европейский опыт] в изд.: T. Renard and R. Coolsaet (eds.), *Returnees: who are they, why are they (not) coming back and how should we deal with them? Assessing policies on returning foreign terrorist fighters in Belgium, Germany and the Netherlands* [Возвращающиеся боевики: кто они, почему они (не) возвращаются и как с ними поступать? Анализ политики в отношении возвращающихся иностранных боевиков-террористов в Бельгии, Германии и Нидерландах], Egmont Institute, Brussels, February 2018, pp. 7-9, www.egmontinstitute.be/content/uploads/2018/02/egmont.papers.101_online_v1-3.pdf?type=pdf (далее – Returnees: who are they, why are they (not) coming back and how should we deal with them?).

Иностранные боевики сегодня

Согласно имеющейся информации, приезжие ИБТ, ставшие активными участниками деятельности так называемого «Исламского государства Ирака и Леванта» (ИГИЛ), «Аль-Каиды» и связанных с ней групп в Ираке, Сирии и других странах (Афганистане, Йемене, Ливии, Пакистане и Сомали), прибыли примерно из 110 стран мира. Хотя любые подсчеты такого рода являются неточными, что отчасти объясняется нечеткостью определений, по некоторым данным, только в Ирак и Сирию к концу 2017 г. приехали более 40 000 иностранных боевиков-террористов¹⁵. Объектом особого внимания и неустанного изучения являются те из них, кто прибыл из европейских государств, хотя они составляют небольшой процент от общего числа ИБТ¹⁶.

Что касается возвращения (или «обратного потока») ИБТ, которое протекало волнообразно, достоверную статистику и здесь получить затруднительно. В одном отчете указывается, что к 2015 г. в родные страны по всему миру вернулись 5 600 боевиков¹⁷. В другом отчете, посвященном преимущественно ИБТ из Европейского союза (ЕС), содержится предположение о том, что к 2016 г. около 30% этих лиц вернулись домой или переехали в другие страны¹⁸. Последняя волна «возвращенцев» была вызвана сокращением удерживаемых территорий в Сирии и крушением халифата так называемого «Исламского государства» в Ираке в октябре 2017 г.¹⁹ К началу 2018 г. наблюдалось резкое сокращение числа выезжающих в Ирак и Сирию и рост обеспокоенности по поводу влияния ИБТ, возвращающихся в свои

15 См.: Greater Cooperation Needed to Tackle Danger Posed by Returning Foreign Fighters, Head of Counter-Terrorism Office Tells Security Council [Директор Контртеррористического управления – Совету Безопасности: «Необходимо более активное сотрудничество для борьбы с угрозой иностранных боевиков-террористов»], United Nations, 29 November 2017, www.un.org/press/en/2017/sc13097.doc.htm.

16 EU Terrorism Situation and Trend Report (TE-SAT 2016) [Терроризм: ситуация и тенденции в ЕС], Europol, 2016, p. 26, www.europol.europa.eu/sites/default/files/documents/europol_tesat_2016.pdf. Европол сообщает, что «имеются сведения о том, что в зоны конфликта в Сирии и Ираке уехало более 5 000 европейцев». Международный центр по борьбе с терроризмом (ИССТ) говорит о числе в пределах от 3 922 до 4 294 человек, то есть в среднем 4 108 человек. См.: B. van Ginkel and E. Entenmann (eds.), *The Foreign Fighters Phenomenon in the European Union: Profiles, Threats & Policies* [Феномен иностранных боевиков в Европейском союзе: характеристики, угрозы и политические меры], International Centre for Counter-Terrorism, April 2016, p. 4, www.icct.nl/wp-content/uploads/2016/03/ICCT-Report_Foreign-Fighters-Phenomenon-in-the-EU_1-April-2016_including-AnnexesLinks.pdf (далее – B. van Ginkel and E. Entenmann (eds.), *The Foreign Fighters Phenomenon in the European Union*). Крупнейшей страной-источником ИБТ считается Тунис: из этой страны в зону конфликта в Сирии выехало около 6 000 человек. См.: *Foreign Fighters: An Updated Assessment of the Flow of Foreign Fighters into Syria and Iraq* [Иностранные боевики: обновленные данные для оценки перемещения иностранных террористов в Сирию и Ирак], the Soufan Group, December 2015, p. 15, soufangroup.com/wp-content/uploads/2015/12/TSG_ForeignFightersUpdate3.pdf.

17 An Updated Assessment of the Flow of Foreign Fighters into Syria and Iraq, указ. соч., сноска 16. Хотя на эти данные и в 2017 г. ссылаются новостные сообщения и другие источник (см., например, материалы заседания СБ ООН от 28 ноября 2017 г., SC/13097), можно считать, что теперь это число значительно больше.

18 B. van Ginkel and E. Entenmann (eds.), *The Foreign Fighters Phenomenon in the European Union*, указ. соч., сноска 16.

19 *The Challenge of Returning and Relocating Foreign Terrorist Fighters: Research Perspectives* [Проблема возвращения и перемещения иностранных боевиков-террористов: вопросы исследования], UN Counter-Terrorism Committee Executive Directorate (UNCTED), March 2018 (далее – UNCTED Trends Report 2018), www.un.org/sc/ctc/wp-content/uploads/2018/04/CTED-Trends-Report-March-2018.pdf. Отмечается, что нынешняя волна возвращения ИБТ превосходит предыдущие по масштабам и многообразию.

родные страны или перемещающихся в другие, иногда неизвестные, места²⁰. В свете такой динамики определяющей характеристикой политического дискурса и соответствующих законодательных и политических изменений стали опасения относительно того, что ИГИЛ поднимет голову в другом месте, возможно, используя возвращающихся ИБТ.

Широко освещавшаяся причастность ряда бывших ИБТ к терактам в Брюсселе, Париже, Стамбуле и Лондоне в 2015-2017 гг., как представляется, подтвердила эти опасения. Обеспокоенность росла и в результате исследований, согласно которым теракты с участием ИБТ хоть и редки, но отличаются особой жестокостью и приводят к многочисленным человеческим жертвам²¹. Вместе с тем, звучали и призывы принять во внимание то обстоятельство, что в актах терроризма после возвращения домой участвовало очень небольшое число ИБТ²². Опыт показывает, что угрозы и инциденты часто возникают и без какого-либо «иностранный» участия²³. Угрозу, которую представляют возвратившиеся ИБТ для стран проживания или перемещения, очень сложно оценить количественно, и она требует постоянного анализа.

Совет Безопасности ООН отметил, что один из основных компонентов риска, исходящего от ИБТ, связан не только с их возвращением, но и с их влиянием непосредственно в зонах конфликта. В резолюциях СБ ООН по вопросу об ИБТ и других резолюциях Совета Безопасности, посвященных конкретным террористическим группам²⁴, значение данной проблемы объясняется тем, что ИБТ «делают

20 Многие ИБТ остаются непредставленными в статистике, поскольку они либо умерли за рубежом, либо переехали в неизвестные места. См, например, UNCTED Trends Report 2018, указ. соч., сноска 19. См. также: Risk Analysis 2017 [Анализ рисков 2017], Frontex, 20 February 2018, pp. 30-31, frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2017.pdf (далее – Risk Analysis 2017); Now that the Islamic State has fallen in Iraq and Syria, where are all its fighters going [Исламское государство в Ираке и Сирии пало. Куда теперь пойдут его боевики?], the Washington Post, 22 February 2018, www.washingtonpost.com/graphics/2018/world/isis-returning-fighters/; D.L. Byman, Frustrated Foreign Fighters [Иностранные боевики в отчаянии], the Brookings Institution, 13 July 2017, www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2017/07/13/frustrated-foreign-fighters/.

21 См.: UNCTED Trends Report 2018, указ. соч., сноска 19; Hegghammer, Should I stay or Should I Go? Explaining Variation in Western Jihadists' Choice between Domestic and Foreign Fighting" [Остаться или уйти? Объяснение колебаний западных джихадистов], American Political Science Review, Vol. 107, No. 1, February 2013, p. 11.

22 См., например: C. Lister, Returning Foreign Fighters: Criminalization or Reintegration? [Возвращение иностранных боевиков: криминализация или реинтеграция?], the Brookings Institution, August 2015, p. 2, www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/En-Fighters-Web.pdf. В этой публикации отмечается следующее: «Потенциальная угроза со стороны возвращающихся ИБ существует, но ее не стоит преувеличивать. Статистический анализ, основанный на накопленных данных, – например, проведенный Хеггхаммером, – указывает на то, что террористическую угрозу после возвращения домой будут представлять не более 11% ИБ».

23 См., например, заявление Координатора ЕС по борьбе с терроризмом в 2016 г., где отмечается, что было бы ошибочно уделять все внимание иностранной террористической угрозе, в то время как многие акты терроризма имеют внутренние источники. См.: A. Reed, J. Pohl and M. Jegerings, The Four Dimensions of the Foreign Fighter Threat: Making Sense of an Evolving Phenomenon [Четыре измерения угрозы иностранных боевиков-террористов: понимание развивающегося феномена], International Centre for Counter-Terrorism, June 2017, p. 7, www.icct.nl/publication/the-four-dimensions-of-the-foreign-fighter-threat-making-sense-of-an-evolving-phenomenon.

24 В смежных резолюциях СБ ООН упоминаются такие группы, как ИГИЛ, «Фронт Ан-Нусра», а также формирования, связанные с «Аль-Каидой», и указаны обязанности в отношении проблемы ИБТ в этом контексте. См., например, Резолюцию СБ ООН 2249 (2015).

конфликты более интенсивными, продолжительными и трудноразрешимыми» и «могут представлять серьезную угрозу для государств их происхождения, государств, через которые они следуют транзитом, и государств, в которые они следуют, а также государств, соседствующих с районами вооруженного конфликта, в которых иностранные боевики-террористы активно действуют и на которые ложится значительное бремя в плане безопасности»²⁵. Комментаторы также отмечают значение ИБТ для устойчивости и деятельности таких организаций, как ИГИЛ, которым необходим постоянный приток новых членов для поддержания своих рядов (не в последнюю очередь из-за больших человеческих потерь). Правовые и политические меры реагирования, направленные на уменьшение опасности в одной зоне риска (например, в государствах происхождения), должны учитывать возможность повышения других рисков (например, в зонах конфликта), а также необходимость оценки рисков в краткосрочной и долгосрочной перспективе. Более широкий анализ рисков также должен принимать в расчет угрозы, связанные с усилением поляризации в обществе, которой могут способствовать как сами ИБТ, так и ответные меры государств²⁶.

Самые важные вопросы в этом отношении следующие: кто уезжает и возвращается, откуда и куда, и, в обоих случаях, почему? Ответы на эти основные вопросы должны учитываться при разработке соответствующих стратегий. Хотя корпус исследований по данной проблеме на настоящий момент весьма ограничен, улучшению нашего понимания мотивов ИБТ и сопутствующих факторов помогают доклады гражданского общества и научных и межгосударственных организаций (включая Контртеррористическое управление ООН – КТУ ООН), в которых, в частности, используются высказывания бывших ИБТ²⁷.

Исследования отражают сложную и многогранную среду и последовательно показывают, что не существует единой для всех случаев характеристики ИБТ²⁸. Как следует из имеющейся информации и накопленного опыта, первоначальные предположения о характеристиках ИБТ и причинах, породивших этот феномен, часто оказывались ошибочными. Например, совершенно беспочвенными оказались основанные на обычном гендерном подходе предположения о том, что женщины и девушки являются жертвами, а не самостоятельными действующими

25 Резолюция СБ ООН 2178 (2014), указ. соч., сноска 1.

26 Один из примеров анализа «подвижных угроз» см. в: A. Reed, J. Pohl and M. Jegerings, *The Four Dimensions of the Foreign Fighter Threat*, указ. соч., сноска 23. В публикации определены четыре основные угрозы: выезд ИБТ, их возвращение в страны проживания, угроза со стороны одиночек и сочувствующих и, наконец, усиление поляризации в обществе.

27 В отчете КТУ ООН прямо говорится о том, что он не обладает должной полнотой. См.: *Enhancing the Understanding of the Foreign Terrorist Fighters Phenomenon in Syria* [Углубление понимания проблемы иностранных боевиков-террористов в Сирии], UNOCT, July 2017, p. 52, www.un.org/en/counterterrorism/assets/img/Report_Final_20170727.pdf (далее – UNOCT Report July 2017).

28 Там же.

лицами²⁹. Кроме того, многие ИБТ являются детьми различных возрастов, причем некоторые из них родились в семьях ИБТ за рубежом и были воспитаны в качестве боевиков; эта ситуация представляет собой отдельную проблему и вызывает особую обеспокоенность с точки зрения защиты детей (см. раздел 3.8). Многие важные исследования, выполненные главным образом на европейском материале, свидетельствуют о возможном наличии и других факторов, которые важно учитывать при разработке мер реагирования: например, отмечается высокая распространенность психических расстройств среди так называемых «подозреваемых джихадистов-радикалов» – потенциальных ИБТ (этот вопрос еще не был всесторонне исследован)³⁰.

Помимо этого, ряд исследований, в которых рассматриваются мотивы ИБТ, отражают более широкий набор возможных факторов «притяжения и выталкивания», которые были очевидны уже тогда, когда эта проблема впервые привлекла внимание мирового сообщества³¹. Такие факторы, и особенно те из них, которые связаны с социально-структурным «выталкиванием», существенно различаются в зависимости от конкретного человека и конкретного контекста. Ввиду того, что «факторы притяжения и выталкивания по-разному сочетаются друг с другом в зависимости от индивида и его внутренней и внешней среды», излишне упрощенные объяснения источника проблемы обречены на неудачу³². Это лишний раз подчеркивает необходимость тщательной разработки целевых мер (направленных как на предотвращение выезда, так и на решение проблемы возвращенцев), учитывающих особенности каждого конкретного случая и ситуации.

Тем не менее, по данным имеющихся исследований, некоторые из мотивов можно назвать повторяющимися и они потенциально важны с точки зрения вопросов

29 См. ниже раздел 3.7 о гендерном факторе. Вследствие этого убеждения для первоначальной практики было характерно, что судебному преследованию подвергались лишь немногие женщины, однако, как отмечается, из событий в Нидерландах и Бельгии были извлечены необходимые уроки, и с 2016 г. практика радикально изменилась: теперь не делается «никаких различий» при судебном преследовании мужчин и женщин. Сообщается, что такое выравнивание происходит и в Германии. См., например: Returnees: who are they, why are they (not) coming back and how should we deal with them? (указ. соч., сноска 14).

30 По утверждениям специалистов-психиатров, 60% подозреваемых джихадистов-радикалов в Нидерландах ранее уже страдали психическими заболеваниями. См.: C. Paulussen, J. Nijman, K. Lismont, *Mental Health and the Foreign Fighter Phenomenon: A Case Study from the Netherlands* [Психическое здоровье и феномен иностранных боевиков: пример из Нидерландов], International Centre for Counter-Terrorism, March 2017, p. 7, www.icct.nl/wp-content/uploads/2017/03/ICCT-Paulussen-Nijman-Lismont-Mental-Health-and-the-Foreign-Fighter-Phenomenon-March-2017.pdf.

31 R. Frenett and T. Silverman, *Foreign Fighters: Motivations for Travel to Foreign Conflicts* [Иностранные боевики: мотивы выезда за границу в зоны конфликта] – In: FFILB, pp. 63-76, указ. соч., сноска 14. См. также: Phil Gurski, *Western Foreign Fighters: The Threat to Homeland and International Security* [Боевики-террористы с Запада: угроза для стран происхождения и для международной безопасности], Lanham: Rowman & Littlefield, 2017, p. 70. Следует еще раз отметить, что в некоторых из этих исследований используется термин «иностранные боевики», а не «ИБТ».

32 UNOCT Report July 2017, p. 5, указ. соч., сноска 27. См. также: J.M. Berger, *Making CVE Work: A Focused Approach Based on Process Disruption* [Как добиться эффективности ПНЭ: целенаправленный подход, основанный на пресечении процессов], International Centre for Counter-Terrorism, May 2016; здесь автор приходит к следующему выводу: «Очевидны риски аргументации в пользу наличия единственной причины в ситуации, в которой действует множество переменных» (далее – *Making CVE Work: A Focused Approach Based on Process Disruption*).

прав человека, рассматриваемых ниже в настоящем документе. Это причины личного характера (отсутствие возможностей, личные проблемы, поиск идентичности и смысла жизни) и идеологические причины (например, сочувствие мусульманам, ставшим жертвами насилия, и ненависть к «западным» государствам, которые воспринимаются как причастные к этому насилию)³³. Хотя фактор религии тоже играет свою роль, утверждения о том, что основным движущим фактором является так называемый религиозный «фундаментализм», все более активно оспариваются, что отражено, в частности, в деятельности Специального докладчика ООН по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом (далее – Специальный докладчик ООН по борьбе с терроризмом и правам человека)³⁴. Аналогичным образом, в результате исследования, проведенного в 2016 г. группой преимущественно американских военных специалистов из Центра по борьбе с терроризмом в Вест-Пойнте, было обнаружено, что религия «не является главной движущей силой» и что более значимыми факторами являются «культурная и политическая идентичность» и «нарратив о продолжающемся угнетении мусульман как в рамках политики конкретных западных стран, так и на международной арене»³⁵. В докладе КТУ ООН тоже проводится последовательное различие между религией как таковой и «чувством общности с единоверцами, которые воспринимаются как жертвы, подвергающиеся плохому обращению со стороны других групп, и желанием помочь им»³⁶.

Еще одна общая черта многих исследований – признание роли социально-экономических факторов, в том числе наличия корреляции между высоким уровнем безработицы и интенсивностью потока ИБТ. Например, в исследовании 2016 г. эта корреляция демонстрируется на примере «мусульманского мира»³⁷, а более

33 Например, сочувствие мусульманам, ставшим жертвами насилия, и убежденность в ответственности «западных» государств за продолжающиеся конфликты на Ближнем Востоке упоминаются в качестве движущих факторов для женщин, которые решают присоединиться к ИГИЛ. См.: Van Leuven, Mazurana and Gordon, *Analysing the Recruitment and Use of Foreign Men and Women in ISIL through a Gender Perspective* [Анализ вербовки и использования в ИГИЛ мужчин и женщин из иностранных государств с точки зрения гендерной проблематики] – In: FPILB, pp. 97-121, указ. соч., сноска 14.

34 См.: Доклад Специального докладчика ООН по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом Совету по правам человека, UN Doc. A/HRC/31/65, 22 февраля 2016 г., п. 15: «Специалисты отмечают, что религиозной идеологии как движущей силе терроризма и экстремизма уделяется, возможно, слишком много внимания, в то время как факторы, связанные с идентичностью, или безрасудный альтруизм игнорируются».

35 From Cradle to Grave: The Lifecycle of Foreign Fighters in Iraq and Syria [От колыбели до могилы: жизненный цикл иностранных боевиков в Ираке и Сирии], Combating Terrorism Center at West Point, November 2016, <https://ctc.usma.edu/app/uploads/2016/11/Cradle-to-Grave2.pdf>; см. также: Tariq Ramadan: As Muslims Condemn Spain Attack, Americans Must Denounce U.S. Killings in Syria, Iraq [Тарих Рамадан: как мусульмане осудили теракт в Испании, так и американцы должны осудить совершаемые США убийства в Сирии и Ираке], Democracy Now, 24 August 2017, www.democracynow.org/2017/8/24/tariq_ramadan_as_muslims_condemn_spain.

36 UNOCT Report July 2017, указ. соч., сноска 27, с. 3, где говорится, что одной из самых распространенных причин для выезда в Сирию является сочувствие суннитским общинам, которые якобы подверглись нападению за свою веру.

37 См.: Making CVE Work: A Focused Approach Based on Process Disruption, указ. соч., сноска 32, с. 5. Предостерегая насчет рисков аргументации в пользу наличия единственной причины явления, автор ссылается на масштабное исследование, обнаружившее наличие корреляции между высоким уровнем безработицы и интенсивными потоками ИБТ из стран «мусульманского мира» и обратной корреляции – для ИБТ из немусульманских стран.

позднее исследование показывает, что низкий уровень образования и показатели безработицы также являются ключевыми «выталкивающими» факторами для многих (но, конечно, не для всех) ИБТ из европейских стран³⁸. КТУ ООН говорит в более широком смысле о лицах, «изолированных от основных социальных, экономических и политических процессов»³⁹. Среди других особенностей, оказавшихся общими для выборки ИБТ, рассмотренной в исследовании КТУ ООН, называются трудности личного характера и неблагоприятная семейная среда⁴⁰.

Что касается возвращенцев, которые привлекают все большее внимание разработчиков политики, доклад КТУ ООН, датированный июлем 2017 г., указывает на аналогичные характеристики. В докладе отмечается, что «лишь немногие из выезжающих в Сирию делают это, имея намерение пройти подготовку с целью стать террористом в своей стране после возвращения»⁴¹. В числе многих факторов, мотивирующих ИБТ вернуться домой, называются утрата иллюзий (особенно для тех, кто был движим «преданностью идеалам») и тяга к семье, в частности, к матерям⁴². Без сомнения, мотивирующими факторами также стали опасности и условия жизни, включая последовавший в итоге крах проекта ИГИЛ в Ираке.

Многообразие характеристик лиц, возвращающихся из зон конфликта, и их деятельности за границей делает невозможным формулирование общих выводов о мотивах их возвращения, их роли во время отсутствия (например, «боевики» или активные сторонники «Исламского государства») и их намерениях после возвращения⁴³. Например, в отношении возвращенцев из Сирии было отмечено следующее: «Что касается возвращенцев, важно учитывать различия между ними в зависимости от того, чем именно они занимались в Сирии, с какими намерениями они уезжали туда и почему вернулись обратно»⁴⁴.

Понимание мотивов ИБТ исключительно важно для борьбы с причинами этого явления и его последствиями. Кроме того, при индивидуальном рассмотрении дел конкретных ИБТ и определении надлежащих мер реагирования важно помнить, что мотивы, даже продиктованные убеждениями в духе насильственного экстремизма, следует отличать от насильственных действий и анализировать конкретный умысел на нанесение ущерба.

38 UNOCT Report July 2017, указ. соч., сноска 27, с. 5.

39 «Большинство ИБТ в этой выборке – выходцы из больших городских семей, большей частью изолированных от основных социальных, экономических и политических процессов. Семьи, из которых происходят эти ИБТ, часто имеют признаки внутреннего неблагополучия или стресса» (UNOCT Report July 2017, указ. соч., сноска 27, с. 4).

40 Там же.

41 UNOCT Report July 2017, указ. соч., сноска 27, с. 5, где отмечается, что «не все ИБТ едут в Сирию, чтобы стать там боевиками и тем более – совершать какие-либо злодеяния».

42 Там же.

43 UNCTED Trends Report 2018, указ. соч., сноска 19.

44 См. UNOCT Report July 2017, указ. соч., сноска 27.

Меры реагирования на наднациональном уровне: обязанности по предотвращению и пресечению угрозы ИБТ в системе международного права

Задача настоящего документа состоит в том, чтобы предоставить государствам рекомендации в отношении политики. Многие из рассматриваемых здесь мер были приняты государствами в качестве реакции на резолюции СБ ООН, в частности, на Резолюции 2170 (2014), 2178 (2014) и 2396 (2017), которые действуют на основании Главы VII Устава ООН и, таким образом, предусматривают императивные обязанности для государств согласно международному праву.

Резолюцией СБ ООН 2178 (2014) была создана масштабная система обязанностей для государств, давшая импульс принятию последующих международных, региональных и национальных нормативно-правовых мер в рамках других систем. В частности, в соответствии с этой резолюцией, государства должны предотвращать и пресекать вербовку, организацию, перевозку и экипировку ИБТ⁴⁵ и установить уголовную ответственность, преследовать в судебном порядке и назначать уголовные наказания за определенные деяния, в числе которых – совершение лицами поездок или попыток поездок 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; умышленное предоставление или сбор средств – любыми методами, прямо или косвенно – для финансирования таких поездок; умышленная организация или «иная поддержка» – в том числе путем вербовки – таких поездок⁴⁶. Резолюция также требует от государств предотвращать въезд ИБТ на свою территорию или их транзит через нее⁴⁷ и призывает государства сотрудничать, в том числе путем недопущения радикализации до уровня, порождающего терроризм; разработки и осуществления стратегий привлечения к ответственности, реабилитации и реинтеграции возвращающихся ИБТ⁴⁸. Помимо этого, в резолюции содержится призыв к государствам принять ряд дополнительных мер для укрепления международного сотрудничества, в том числе в области обмена информацией в целях выявления ИБТ и противодействия насильственному экстремизму для целей предотвращения терроризма⁴⁹. Резолюция 2178 (2014) также требует, чтобы «все иностранные боевики-террористы сложили оружие и прекратили все террористические акты и участие в вооруженных конфликтах»⁵⁰.

Бывший Специальный докладчик ООН по борьбе с терроризмом и правам человека весьма критически отзывался о Резолюции СБ ООН 2178 (2014), указывая, что она «вводит для всех государств-членов новые масштабные правовые обязанности,

45 Резолюция СБ ООН 2178 (2014), п. 5, указ. соч., сноска 1.

46 Там же, п. 6.

47 Там же, п. 8.

48 Там же, п. 4.

49 Там же, пп. 11-14 и 15-19, соответственно.

50 Там же, п. 1.

не делая никакой попытки определить или ограничить категории лиц, которые могут быть признаны «террористами» тем или иным государством» и что «такой подход означает колоссальный риск злоупотреблений, поскольку различные государства используют в своих интересах широкие, размытые или допускающие злоупотребления определения терроризма, часто руководствуясь явными политическими или репрессивными мотивами»⁵¹. Отсутствие определения терроризма в резолюциях СБ ООН и в международном праве в целом – хорошо известная проблема, и связанные с ней опасения многократно усиливаются по мере возникновения дополнительных вопросов, обусловленных неоднозначностью каждой из частей словосочетания «иностранные боевики-террористы» (подробнее см. ниже, в разделе 3.1).

В отношении Резолюции СБ ООН 2396 (2017) отмечается, что она идет намного дальше Резолюции 2178 по целому ряду вопросов. Она требует от государств «наращивать усилия в области пограничной безопасности, обмена информацией и уголовного правосудия способами, влекущими серьезные последствия для национальных систем правового регулирования», прав человека и верховенства права⁵². В частности, содержащийся в резолюции призыв к государствам-членам составлять «списки или базы данных» для контроля за лицами, подозреваемыми в принадлежности к ИБТ или в оказании содействия ИБТ, и обмениваться с другими государствами самой разной информацией о таких лицах, в том числе персональными биометрическими данными, требует пристального внимания к вопросу об защите прав человека сотрудничающими государствами⁵³. Как и предыдущая резолюция, Резолюция 2396 (2017) подвергается критике за широту охвата и недостаток точности, поскольку в результате возрастает риск того, что «диктат Совета Безопасности может быть использован государствами для злонамеренного преследования несогласных»⁵⁴.

В этих условиях задача государств заключается в том, чтобы определить проблему и найти такой подход к ее решению, который позволил бы избежать этих

51 М. Scheinin, Back to post-9/11 panic? Security Council resolution on foreign terrorist fighters [М. Шейнин (бывший Специальный докладчик ООН по борьбе с терроризмом и правам человека), Возврат к панике после 9/11? Резолюция Совета Безопасности об иностранных боевиках-террористах], Just Security, 23 September 2014, www.justsecurity.org/15407/post-911-panic-security-council-resolution-foreign-terrorist-fighters-scheinin/ (далее – Back to post-9/11). См. также: М. Scheinin, A Comment on Security Council Res 2178 (Foreign Terrorist Fighters) as a 'Form' of Global Governance [Комментарий по поводу Резолюции Совета Безопасности 2178 (об иностранных боевиках-террористах) как «формы» глобального управления], Just Security, 6 October 2014, www.justsecurity.org/15989/comment-security-council-res-2178-foreign-fighters-form-global-governance.

52 F. Ni Aoláin, The UN Security Council, Global Watch Lists, Biometrics and the threat to the rule of law [Ф. Ни Аолейн (нынешний Специальный докладчик ООН по борьбе с терроризмом и правам человека), Совет Безопасности ООН, глобальные списки особого внимания, биометрические данные и угроза верховенству права], Just Security, 17 January 2018, www.justsecurity.org/51075/security-council-global-watch-lists-biometrics/ (далее – The UN Security Council, Global Watch Lists, Biometrics and the threat to the rule of law).

53 Там же. Ф. Ни Аолейн отмечает, что «принцип обмена информацией предполагает, что все государства с равным уважением относятся к тайне частной жизни, не используют информацию в ненадлежащих целях для неправомерного преследования индивидов, и что практика обработки информации, в том числе ее защиты, анонимности и предписываемого уничтожения, основана на принципе верховенства права... [чего] в действительности не наблюдается».

54 Там же.

недостатков. В данном контексте следует подчеркнуть, что в Резолюциях СБ ООН 2178 (2014) и 2396 (2017) прямо говорится (как в пунктах резолютивной части, так и в преамбуле), что любые меры, принимаемые государствами во исполнение предусмотренных резолюцией обязанностей государств, всегда должны соответствовать международному праву прав человека, международному беженскому праву и международному гуманитарному праву. Продолжая линию Глобальной контртеррористической стратегии ООН 2006 г., Резолюция СБ ООН 2178 (2014) также указывает, что контртеррористические меры и защита прав человека дополняют друг друга,

«подчеркивая, что эффективные контртеррористические меры и уважение прав человека, основных свобод и верховенства права дополняют и усиливают друг друга и являются важнейшей составной частью успешной контртеррористической деятельности, и отмечая важность уважения верховенства права для эффективного предупреждения терроризма и борьбы с ним»⁵⁵.

Обязанность уважать права человека в условиях борьбы с угрозами, которые представляют ИБТ, была подтверждена в ряде последующих декларацией и конвенций, включая Рижское совместное заявление Европейского союза 2015 г., принятое после террористического акта в редакции журнала *Charlie Hebdo* в Париже⁵⁶, и Дополнительный протокол к Конвенции Совета Европы о предупреждении терроризма, посвященный проблеме ИБТ⁵⁷.

Декларация Совета министров ОБСЕ о роли ОБСЕ в противодействии «феномену ИБТ» признает угрозу, которую могут создавать ИБТ, и предусматривает ряд конкретных обязательств по «решительному противодействию иностранным боевикам-террористам»⁵⁸. Одновременно с этим государства-участники ОБСЕ обязуются «выполнять свои обязательства, принятые в рамках ОБСЕ, а также обязательства по международному праву, включая международное право прав человека,

55 Преамбула к Резолюции СБ ООН 2178 (2014), указ. соч., сноска 1. Глобальная контртеррористическая стратегия ООН, состоящая из резолюции Генеральной Ассамблеи ООН и прилагаемого к ней Плана действий, имеет четыре раздела, один из которых (четвертый раздел) посвящен мерам по обеспечению всеобщего уважения прав человека и верховенства права в качестве фундаментальной основы для борьбы с терроризмом, см.: Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 60/288, принятая 8 сентября 2006 г., UN Doc. A/RES/60/288.

56 Riga Joint Statement [Рижское совместное заявление], Council of the European Union, 2 February 2015, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5855-2015-INIT/en/pdf>.

57 См.: Дополнительный протокол к Конвенции Совета Европы о предупреждении терроризма, подписан 22 октября 2015 г. в соответствии со статьей 8 Дополнительного протокола, каждая Сторона при осуществлении Протокола «должна соблюдать обязательства в области прав человека, в особенности право на свободу передвижения, свободу выражения, свободу собраний и свободу религии, предусмотренные, где это применимо для данной Стороны, Конвенцией о защите прав человека и основных свобод, Международным пактом о гражданских и политических правах и другими международно-правовыми обязательствами».

58 Данные обязательства отражают требования Резолюции СБ ООН 2178 (2014), указ. соч., сноска 1. Они включают следующее: сотрудничать, для того чтобы находить ИБТ, отказывать им в убежище и передавать их в руки правосудия; разрабатывать и принимать эффективные меры по предупреждению финансирования терроризма и передвижения иностранных боевиков-террористов с помощью действенных мер пограничного контроля и контроля за выдачей документов; противодействовать использованию Интернета для целей терроризма, а также принимать меры по обеспечению готовности противостоять угрозе, связанной с возвращением ИБТ, и по уменьшению этой угрозы.

международное беженское право и международное гуманитарное право»⁵⁹. Это соответствует давней приверженности ОБСЕ поощрению и защите прав человека, являющейся стратегически важным компонентом всей контртеррористической деятельности Организации, и подразумевает не только борьбу с проявлениями терроризма, но и устранение условий, способствующих его распространению⁶⁰. Следуя своей всеобъемлющей концепции безопасности, ОБСЕ рассматривает терроризм как многоаспектную угрозу, которая требует комплексных решений, обеспечивающих уважение прав человека и участие всех заинтересованных сторон⁶¹.

Последствия мер реагирования государств для прав человека

В целях выполнения резолюций СБ ООН и последовавших за ними правовых документов по вопросам противодействия ИБТ государства по всему миру приняли и продолжают принимать масштабные меры по противодействию потенциальным угрозам и вызовам, связанным с феноменом ИБТ. Среди таких мер – внесение изменений в законодательство, политику и практику, а также применение общего законодательства по борьбе с терроризмом и соответствующих практических мер с учетом обязательств, предусмотренных резолюциями СБ ООН по проблеме ИБТ и другими правовыми инструментами⁶².

В новых законах была введена уголовная ответственность за вербовку, совершение поездок, предоставление финансовых средств, организацию поездок или содействие им, проведение и прохождение подготовки (в широком понимании, включая самоподготовку с использованием Интернета) и различные формы содействия, поддержки, подстрекательства, «оправдания» или «восхваления» таких правонарушений. Все более жесткие административные меры, применяемые в отношении ИБТ, включают лишение гражданства, депортацию, введение ограничений на поездки и запрет на въезд на определенные территории или транзитный проезд через них, а также изъятие проездных документов. В числе более регулярных действий – наблюдение, применение специальных методов расследования, сбор персональных данных конкретных лиц и обмен этой информацией,

59 Преамбула к Декларации Совета министров ОБСЕ по вопросу об ИБТ, указ. соч., сноска 2. Данная Декларация опирается на принятую ранее Консолидированную концептуальную базу ОБСЕ для борьбы с терроризмом от 7 декабря 2012 г., PC.DEC/1063, www.osce.org/pc/98008 (далее – Консолидированная концептуальная база ОБСЕ для борьбы с терроризмом), которая, в свою очередь, основана на Бухарестском плане действий по борьбе с терроризмом, ОБСЕ, 4 декабря 2001 г., MC(9).DEC/1, www.osce.org/atu/42524.

60 См.: Консолидированная концептуальная база ОБСЕ для борьбы с терроризмом, указ. соч., сноска 59. Также см., например, Заявления Совета министров ОБСЕ о поддержке глобальной контртеррористической стратегии ООН, указ. соч., сноска 5, п. 4.

61 Консолидированная концептуальная база ОБСЕ для борьбы с терроризмом, указ. соч., сноска 59, п. 12.

62 Анализ принимаемых государствами мер реагирования во исполнение Резолюции СБ ООН 2178 (2014) см., например, в документе ИДКТК ООН: Implementation of Security Council resolution 2178 (2014) by States affected by foreign terrorist fighters: A compilation of three reports (S/2015/338; S/2015/683; S/2015/975) [Осуществление резолюции Совета Безопасности 2178 (2014) государствами, столкнувшимися с проблемой иностранных боевиков-террористов: сборник трех докладов (S/2015/338; S/2015/683; S/2015/975)], United Nations Counter-Terrorism Executive Directorate (UNCTED), 2016, www.un.org/sc/ctc/wp-content/uploads/2016/09/FTF-Report-1-3_English.pdf (далее – UNCTED 2016, Implementation of Security Council resolution 2178 (2014)).

составление списков для контроля или баз данных и работа с ними, а также мониторинг, блокировка и регулирование работы веб-сайтов. Помимо этого, в ряде государств используются такие меры, как ограничение свободы (например, в форме домашнего ареста, ограничения зоны передвижения или распоряжения о надзоре), а также замораживание активов лиц, подозреваемых в причастности к деятельности ИБТ⁶³. Сегодня государства уделяют все большее внимание сбору доказательств против возвращающихся ИБТ и судебному преследованию этих лиц.

Почти все эти меры реагирования на потенциальную угрозу, которую представляют ИБТ и возвращенцы, подразумевают существенное посягательство на целый ряд прав человека. В связи с этим любые подобные меры должны тщательно прорабатываться с точки зрения соблюдения соответствующих международно-правовых норм. То, что иногда называют «более мягким» подходом (по сравнению с ограничительными мерами, направленным на предотвращение поездок и вербовки ИБТ) – например, меры по предупреждению насильственного экстремизма и радикализации, ведущих к терроризму, и по противодействию этим явлениям – в определенных обстоятельствах тоже вызывают серьезную обеспокоенность относительно их последствий для таких прав, как свобода мысли, совести, религии или убеждений, выражения мнения; право на неприкосновенность частной жизни и право на равенство⁶⁴.

В следующем разделе более подробно рассматриваются последствия для прав человека некоторых из мер реагирования, упомянутых выше, и предлагаются рекомендации и подкрепляющие их аналитические материалы по вопросам соблюдения прав человека при противодействии потенциальным угрозам и вызовам, создаваемым ИБТ.

63 Обзор мер, используемых различными государствами, см., например, в: *Returning foreign terrorist fighters in Europe: A comparative analysis* [Возвращающиеся иностранные боевики-террористы в Европе: сравнительный анализ], October 2017, <http://mastereurope.eu/wp-content/uploads/2017/10/Returning-foreign-terrorist-fighters-in-Europe.pdf>; *The return of foreign fighters to EU soil: Ex-post evaluation* [Возвращение иностранных боевиков на территорию ЕС: ретроспективная оценка], European Parliamentary Research Service 15 May 2018, [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/621811/EPRS_STU\(2018\)621811_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/621811/EPRS_STU(2018)621811_EN.pdf) (далее – *The return of foreign fighters to EU soil*, European Parliamentary Research Service); B. van Ginkel and E. Entenmann (eds.), *The Foreign Fighters Phenomenon in the European Union*, указ. соч., сноска 16.

64 См. также: Доклад Специального докладчика ООН по борьбе с терроризмом и правам человека, UN Doc. A/HRC/31/65, указ. соч., сноска 34.

3. Рекомендации и анализ: противодействие феномену ИБТ и связанным с ним вызовам в контексте прав человека

3.1 Законы и стратегии в отношении ИБТ: рекомендации по содержанию и сфере действия и вопрос определения терминов

Рекомендации

Государствам-участникам ОБСЕ следует:

- тщательно прорабатывать предусмотренные законодательством и политической меры в отношении ИБТ, ограничивать сферу действия этих мер и обеспечивать, чтобы реагирование строилось вокруг поведения конкретных лиц и было четко определено законом;
- принять законодательные положения, основанные на определении терроризма в соответствии с подходом Резолюции Совета Безопасности ООН 1566 (2004), и ввести в правовую базу составы преступлений, отражающие деяния, которые подпадают под действие международных конвенций и протоколов, посвященных проблеме терроризма;
- избегать использования в законах, стратегиях и практике нечетких или неоднозначных терминов (таких, как «экстремизм»), которые могут толковаться произвольно, в отрыве от конкретных форм поведения с применением насилия или подстрекательства к насилию; обеспечить, чтобы процедура квалификации отдельных групп или отдельных лиц в качестве террористических субъектов соответствовала стандартам надлежащей правовой процедуры;
- различать «деятельность иностранных боевиков-террористов» и участие в вооруженных конфликтах в соответствии с международным гуманитарным правом (МГП), применять и толковать меры в отношении ИБТ в соответствии с более широкими правовыми нормами, включая МГП, и таким образом, который не подрывает эти правовые рамки;
- предоставлять надлежащие гарантии защиты для правомерной деятельности – такой, как правозащитная и гуманитарная работа (в том числе осуществляемая женскими группами и организациями) – и, в частности, не применять в отношении гуманитарной деятельности в зонах конфликта ограничения, направленные на противодействие ИБТ.

«Иностранный», «боевик», «террорист»?

Использование нечетких и неопределенных по своему охвату терминов ставит под удар основополагающий принцип законности и однозначности норм права. При том, что в связи принципами *nullum crimen sine lege* (нет преступления без предусматривающего его закона) и *nulla poena sine lege* (нет наказания без закона)⁶⁵ действуют особенно строгие требования (данные принципы рассматриваются в разделе 3.3, посвященном вопросам уголовного законодательства), все ограничения прав – например, допустимые ограничения свободы выражения мнения, свободы объединений или неприкосновенности частной жизни – должны быть основаны на четких положениях закона.

Использование термина «иностранные боевики-террористы» вызывает многочисленные вопросы с точки зрения прав человека, и это побудило некоторые организации выступить с призывом к пересмотру подхода к определению этого термина, указывая на неустраняемые риски, связанные со сферой охвата этого обозначения. Повод для споров и неоднозначных толкований дает каждый из компонентов этого термина:

Резолюция СБ ООН 2178 (2014) связывает термин «иностранный» с лицами, которые «отправляются в государство, не являющееся государством их проживания или гражданства». Тем не менее, этот термин оставляет значительное пространство для толкования. В соответствии с базовыми принципами международного права, лица, имеющие двойное гражданство или значимые личные, социальные, культурные и семейные связи с государствами, формально не являющимися государством их гражданства или проживания, не должны рассматриваться в качестве «иностранцев» в этом контексте, если они совершают поездки в государства, с которыми имеют соответствующие связи⁶⁶.

Факт отсутствия согласованного на международном уровне определения терминов «террорист» и «терроризм» оставляет широкое пространство для разнообразных и далеко идущих толкований этих терминов национальными властями и увеличивает возможности для злоупотреблений при осуществлении Резолюции СБ ООН 2178⁶⁷. Широкие и нечеткие определения терроризма неоднократно подвергались критике со стороны судов и других органов по правам человека как нарушающие принцип законности, а также различные права⁶⁸. Когда речь

65 Статья 15 Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП); статья 7 Европейской конвенции о правах человека (ЕКПЧ).

66 В п. 6 Резолюция 2178 (2014) говорится о привлечении к судебной ответственности за поездки в государство, которое не является государством их проживания или гражданства, указ. соч., сноска 1. Более подробное рассмотрение возможных неясностей см. в: S. Krähenmann, *The Obligations under International Law of the Foreign Fighter's State of Nationality or Habitual Residence, State of Transit and State of Destination* [Международно-правовые обязательства государства гражданства или обычного места жительства иностранных боевиков, государства транзита и государства назначения] – In: FFLB (2016), p. 235, указ. соч., сноска 14.

67 См. критику этих недостатков в: Back to post-9/11, указ. соч., сноска 51.

68 Примеры см. в: H. Duffy, *The 'War on Terror' and the Framework of International Law* (Second Edition), Cambridge, Cambridge University Press, 2015, Chapter 7B.

заходит об ИБТ, опасения лишь увеличивается по причине добавления других смежных понятий, тоже отличающихся нечеткостью.

Обычно положения об «иностранных боевиках-террористах» касаются поездок с целью оказания поддержки «террористическим организациям» и группам; при этом вопрос о том, как и кто квалифицирует эти организации и группы таким образом, не рассматривается. Судя по всему, ситуация не ограничивается поездками с целью присоединиться или оказать поддержку группам, которые конкретным образом определены как «террористические» или внесены в соответствующие списки Организацией Объединенных Наций или такими региональными структурами, как Европейский союз. Вполне возможно, что сужение значения данного термина в соответствии с подобными решениями международных структур по крайней мере способствовало бы уменьшению пространства для злоупотреблений, хотя и не устранило бы его полностью, поскольку сами процедуры составления списков террористических организаций критиковались за их политизированность и произвольный характер⁶⁹. Когда конкретные лица квалифицируются как ИБТ в соответствии с национальными списками террористических организаций, возникают аналогичные опасения, связанные с вопросом о том, как происходит присвоение такого статуса и какие гарантии защиты прав человека существуют в целях предотвращения злоупотреблений. В докладе Исполнительного директората Контртеррористического комитета ООН (ИДКТК ООН) по вопросу об ИБТ указана эта проблема и содержится призыв «использовать процедуры, обеспечивающие соответствие действий по внесению организаций в национальные списки террористов принципам прав человека»⁷⁰.

В отсутствие общепринятого международного определения терроризма крайне важно, чтобы определения, используемые национальными властями, были ясными и относились только к таким формам поведения, которые, по выражению Специального докладчика ООН по борьбе с терроризмом и правам человека, «носят подлинно террористический характер»⁷¹. Хотя в международном праве не существует единого согласованного определения, в Резолюции СБ ООН 1566, принятой в 2004 г., приводится ряд параметров, на которые государствам следует ориентироваться при разработке четких определений в рамках национальных

69 Подробнее об обеспокоенности процедурами внесения в международные списки см., например, в материалах следующих дел, рассмотренных Европейским судом по правам человека (ЕСПЧ) и Комитетом по правам человека ООН (КПЧ): *Nada v. Switzerland*, ECtHR, Judgment of 12 September 2012; *Al-Dulimi and Montana Management Inc. v. Switzerland*, ECtHR, Judgment of 21 June 2016; *Sayadi & Vinck v. Belgium*, CCPR, Views adopted on 22 October 2008, UN Doc. CCPR/C/94/D/1472/2006.

70 См.: UNCTED 2016, Implementation of Security Council resolution 2178 (2014), указ. соч., сноска 62, п. 158(b). Указанное замечание было сделано в контексте попыток укрепить использование механизмов замораживания активов в соответствии с резолюциями СБ ООН 1267 (1999) и 1373 (2001) в целях пресечения террористической деятельности, но оно применимо и в этом контексте.

71 Доклад Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом Комиссии ООН по правам человека, UN Doc. E/CN.4/2006/98, 28 декабря 2005 г., п. 42.

законов и нормативно-правовых актов⁷². Опираясь на эти параметры, Специальный докладчик ООН рекомендует признавать преступлениями террористического характера только следующие деяния:

- (1) деяния, совершенные с намерением причинить смерть или тяжкие телесные повреждения или захватить заложников;
 - (2) деяния, предпринимаемые с целью вызвать состояние ужаса, запугать население или заставить правительство или международную организацию совершить какое-либо действие или воздержаться от его совершения;
 - (3) деяния, представляющие собой преступления по смыслу международных конвенций и протоколов, касающихся терроризма⁷³ (отнесение лиц к категории «ИБТ» тоже должно быть связано только с деяниями, соответствующими определению основных компонентов понятия «терроризм»).
- Помимо этого, отнесение лиц к ИБТ должно быть основано на том, что именно эти лица совершили и намеревались совершить, а не на предполагаемом характере или обозначении группы или идеологии, которую они, как предполагается, поддерживали. Многие принятые на данный момент меры были направлены на предотвращение запрещенных поездок в определенные государства или предпринятых в целях поддержки конкретных групп, признанных террористическим, и на реагирование на такие поездки⁷⁴, хотя определение субъектов подобных образом несет в себе риск избирательного подхода и манипулирования. Проблема политизации, избирательности и отсутствия прозрачности в процессе квалификации групп или лиц в качестве «террористических» субъектов существует уже давно. Большое количество запрещенных «террористических» организаций и групп, признанных таковыми различными государствами по всему миру или внесенных в национальные и международные

72 Резолюция СБ ООН 1566, п. 3, напоминает, что преступные акты, в том числе против гражданских лиц, совершаемые с намерением причинить смерть или серьезный ущерб здоровью или захватить заложников с целью вызвать состояние ужаса у широкой общественности, или группы людей, или отдельных лиц, запугать население или заставить правительство или международную организацию совершить какое-либо действие или воздержаться от его совершения и представляющие собой преступления по смыслу международных конвенций и протоколов, касающихся терроризма, и в соответствии с содержащимися в них определениями, ни при каких обстоятельствах не могут быть оправданы никакими соображениями политического, философского, идеологического, расового, этнического, религиозного или другого подобного характера, и призывает все государства предотвращать такие акты, а если их не удалось предотвратить – принимать меры к тому, чтобы наказывать за такие деяния сообразно их тяжкому характеру.

73 Доклад Специального докладчика ООН по борьбе с терроризмом и правам человека, UN Doc. E/CN.4/2006/98, п. 42, указ. соч., сноска 71. Предлагаемый определение терроризма на основании указанных критериев см. в Докладе Специального докладчика ООН по борьбе с терроризмом Совету по правам человека ООН («Десять элементов наилучшей практики в области борьбы с терроризмом»), UN Doc. A/HRC/16/51, 22 декабря 2010 г., п. 28. Также по вопросу об определении терроризма см.: Предупреждение терроризма и борьба с насильственным экстремизмом и радикализацией, ведущими к терроризму: подход, основанный на взаимодействии полиции с населением, Вена, ОБСЕ, 2014, с. 32-35, <https://www.osce.org/atu/111438> (далее – Предупреждение терроризма и борьба с насильственным экстремизмом и радикализацией, ведущими к терроризму).

74 С 2015 г. в резолюциях СБ ООН называются конкретные группы.

списки террористических организаций, означает, что сфера охвата и влияние мер, введенных после принятия Резолюции СБ ООН 2178 (2014), в предстоящие годы может существенно расшириться.

- Хотя в положениях, касающихся ИБТ, говорится о «боевиках», под действие этих положений попадают далеко не только лица, участвующие в боевых действиях⁷⁵. На самом деле речь идет о лицах, выполняющих в ходе поездок за границу самые разные задачи в связи с самыми разнообразными группами, а также о более широком круге лиц, которые, как предполагается, оказывают поддержку или способствуют таким поездкам или же подстрекают к ним. В свете имеющихся фактов, которые говорят о том, что большое число лиц, попадающих под действие законов и политики в отношении ИБТ, в действительности никак не участвовало в боевых действиях, использование данного термина следует признать является некорректным. Помимо этого, он указывает на намерение решить проблему участия в вооруженных конфликтах, а на деле относится и к гражданским лицам, не причастным к «непосредственному участию в боевых действиях» и, таким образом, пользующимся общей защитой согласно гуманитарному праву⁷⁶.

Последствия для применения международного гуманитарного права

В соответствии с вводными абзацами Резолюции СБ ООН 2178 (2014) и большинства других смежных резолюций, государства должны толковать свои обязательства в отношении проблемы ИБТ согласно нормам международного гуманитарного права (МГП) и не должны ставить под угрозу осуществление или действие МГП. Одновременное использование в резолюции понятий «терроризм» и «вооруженный конфликт» вызывает серьезные вопросы с точки зрения верховенства права, и государства должны стремиться решить эти вопросы в процессе выполнения указанных резолюций.

Обозначение противоположной стороны вооруженного конфликта, в особенности такого, который не является международным, в качестве «террористов» имеет давнюю историю. При этом совершение актов терроризма в ситуации вооруженного конфликта необходимо отличать от простого участия в конфликте. Международный комитет Красного Креста (МККК) и другие организации подчеркивают важность объяснения этого различия для сохранения надлежащего действия МГП. В то время как участие в немеждународном вооруженном конфликте может на

75 См.: Рабочая группа ООН по вопросу об использовании наемников как средстве нарушения прав человека и противодействия осуществлению права народов на самоопределение (далее – Рабочая группа ООН по вопросу об использовании наемников), Доклад Генеральной Ассамблее ООН, UN Doc. A/70/330, 19 августа 2015 г.

76 Подробнее о том, что понимается под «непосредственным участием в боевых действиях», см., например, в: Nils Melzer, Interpretative guidance on the notion of direct participation in hostilities under international humanitarian law [Руководство по толкованию понятия «непосредственное участие в боевых действиях» с точки зрения международного гуманитарного права], International Committee of the Red Cross (ICRC), www.icrc.org/eng/assets/files/other/icrc-002-0990.pdf. Особую обеспокоенность данный вопрос вызывает применительно к мерам в отношении женщин, чьи действия или роли часто (хотя, как отмечается ниже в разделе 3.7, не всегда) никак не попадают под действие норм, касающихся «непосредственного участия в боевых действиях».

практике повлечь за собой судебное преследование в соответствии с некоторыми (но не всеми) внутренними законами⁷⁷, МГП поддерживает проведение по окончании конфликта амнистии для лиц, участвовавших в конфликте, но не связанных с нарушением МГП, так как это способствует прекращению конфликта и поощряет соблюдение МГП⁷⁸. Обязанность осуществлять судебное преследование ИБТ необходимо толковать с учетом этих принципов. Отнесение какого-либо лица к «иностранным боевикам-террористам» должно быть основано на его причастности к актам терроризма, которые могут составлять военные преступления согласно МГП⁷⁹.

Неоднозначность определения и сферы охвата понятия «иностранные боевики-террористы», используемого в резолюциях СБ ООН и связанных с ними инициативах государств означает необходимость принятия государствами трудных политических решений. Вопреки распространенному убеждению, действие законов и стратегий, касающихся ИБТ, не ограничивается группами, упомянутыми в резолюциях СБ ООН (так называемое «Исламское государство», «Фронт Ан-Нусра» и группы, связанные с «Аль-Каидой»)⁸⁰, или даже, как отмечалось выше, другими группами, официально названными террористическими. Напротив, эти действия этих мер часто охватывают не только поездки в целях содействия делу терроризма, но и поездки в целях поддержки вооруженных групп, которые, возможно, сопротивляются терроризму и придерживаются норм МГП. Если речь идет о лицах, которые боролись против репрессивных режимов или против террористических организаций – например, против так называемого «Исламского государства» (то есть действовали в соответствии с официальной позицией и задачами некоторых из государств, осуществляющих преследование) – использование такого подхода вызывает ожесточенные споры и политическую дискуссию о

77 S. Krähenmann, *The Obligations under International Law of the Foreign Fighter's State of Nationality or Habitual Residence, State of Transit and State of Destination* – In: FFILB, pp. 229-258, указ. соч., сноска 14.

78 *Customary International Humanitarian Law: Volume I: Rules* [Обычное международное гуманитарное право, том 1: Правила], Cambridge, Cambridge University Press & ICRC, 2009, www.icrc.org/eng/assets/files/other/customary-international-humanitarian-law-i-icrc-eng.pdf. См. Правило 159: «По окончании боевых действий органы, находящиеся у власти, должны предпринять усилия по проведению как можно более широкой амнистии в отношении лиц, принимавших участие в немеждународном вооруженном конфликте либо лишенных свободы по причинам, связанным с вооруженным конфликтом, за исключением лиц, подозреваемых или обвиняемых в совершении военных преступлений или приговоренных судом к наказанию за таковые».

79 Например, оба Дополнительных протокола к Женевским конвенциям запрещают «акты насилия или угрозы насилием, имеющие основной целью терроризировать гражданское население». См. статью 51(2) Дополнительного протокола к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 года, касающегося защиты жертв международных вооруженных конфликтов (Протокол I), 8 июня 1977 г.; статью 13 (2) Дополнительного протокола к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 года, касающегося защиты жертв международных вооруженных конфликтов (Протокол II), 8 июня 1977 г.

80 Например, в Резолюции СБ ООН 2249 (2015).

соответствии подобных мер интересам общества и интересам правосудия⁸¹. При том, что такую практику никоим образом нельзя считать устоявшейся, непроведение различия между «участием в боевых действиях на стороне террористов» и участием в вооруженном конфликте при соблюдении МГП имеет негативные последствия для правовой определенности и предсказуемости, а также для соблюдения норм МГП.

На международном уровне важность проведения такого различия (между деятельностью ИБТ и участием в вооруженном конфликте при соблюдении МГП) отмечает Рабочая группа ООН по вопросу об использовании наемников⁸². Эта же мысль отражена и в решении ряда государств-участников ОБСЕ предусмотреть в законах, касающихся проблемы ИБТ, или принять на практике надлежащие исключения в отношении действий, которые являются допустимыми согласно МГП⁸³.

Обеспечение гарантий защиты для правомерных действий и надлежащих гуманитарных исключений

Широта содержания и сферы охвата понятия, известного как «феномен ИБТ», привела к тому, что масштабные меры реагирования на него создали препятствия для целого ряда правомерных действий или даже привели к наказаниям за такие действия. Эта проблема не ограничивается ситуацией исключительно с ИБТ. Например, законы о борьбе с терроризмом, касающиеся вопроса о противодействии финансированию терроризма, оказанию «материальной поддержки»

81 Вопросы о допустимости и целесообразности преследования вернувшихся из зон конфликта лиц, которые участвовали в борьбе против ИГИЛ, возникали, в частности, в Бельгии, Нидерландах и Дании. В 2017 г. бельгийскими судами были вынесены решения о том, что лицо не может быть привлечено к ответственности за «терроризм» в связи с действиями, включающими участие в «конфликте», однако в отдельных случаях такое привлечение к ответственности допускается по решению суда более высокой инстанции. О других случаях см.: L. Whyte, Danish woman who fought against Isis faces jail sentence [Датчанке, воевавшей против ИГИЛ, грозит тюремное заключение], the Guardian, 19 December 2016, www.theguardian.com/world/2016/dec/19/danish-woman-who-fought-against-isis-faces-jail-sentence; Netherlands drops case against man suspected of killing Isis fighters [В Нидерландах прекращено дело мужчины, подозреваемого в убийстве боевиков ИГИЛ], the Guardian, 21 June 2016, www.theguardian.com/world/2016/jun/21/netherlands-drops-case-against-man-suspected-of-killing-isis-fighters; L. Dearden, Danish woman faces jail after violating travel ban for fighting against Isis with Kurdish groups in Syria and Iraq [Датчанке грозит тюрьма за нарушение запрета на выезд и участие в войне с ИГИЛ на стороне курдских формирований в Сирии и Ираке], the Independent, 13 December 2016, www.independent.co.uk/news/world/europe/joanna-palani-danish-kurdish-woman-ypg-peshmerga-iraq-syria-fighting-isis-faces-jail-passport-police-a7471266.html.

82 Рабочая группа ООН по вопросу об использовании наемников, UN Doc. A/70/330, указ. соч., сноска 75.

83 По имеющейся информации, по меньшей мере в 2 из 57 государств-участников ОБСЕ (Канада и Швейцария) такие исключения предусмотрены определенными законами. В Уголовном кодексе Канады «террористическая деятельность», как она определяется в статье 83.01(1), явным образом «не включает действия или бездействие, совершенные в ходе вооруженного конфликта и соответствующие применимому для данного конфликта международному праву». Статьей 260(4) Уголовного кодекса Швейцарии определено, что финансированием терроризма не считаются действия, «направленные на поддержку деятельности, не нарушающей международно-правовые нормы ведения вооруженных конфликтов». Тем не менее, такого исключения нет в федеральном законе Швейцарии, запрещающем участие в деятельности «Исламского государства» и «Аль-Каиды», так как этот закон, в отличие от Резолюции СБ ООН 2178, касается только этих формирований. Сообщалось о том, что на рассмотрении находится ряд поправок в законодательство, предусматривающих введение уголовной ответственности и не предполагающих каких-либо гуманитарных исключений.

террористическим организациям⁸⁴ или «косвенному подстрекательству» к терроризму⁸⁵, в последние годы все чаще используются для борьбы с правозащитниками и гуманитарными организациями. При этом введение новых запретов, ограничений и составов преступления после принятия Резолюции СБ ООН 2178 (2014) значительно усугубило эту проблему⁸⁶.

Среди последствий, возникающих в результате осуществления мер по противодействию ИБТ (в частности, последствий для гуманитарных организаций), можно отметить ограничение возможности взаимодействовать с определенными группами и, таким образом, получать доступ к гражданскому населению некоторых районов; применение в отношении сотрудников гуманитарных организаций новых или усиленных ограничений на поездки, делающих их работу практически невозможной; активизация деятельности по сбору оперативных данных в затронутых регионах, что может подорвать отношения гуманитарных организаций с местными сообществами и организациями-партнерами. Для некоторых правительств «граница между общением с запрещенными группами в целях вербовки и общением с ними в целях гуманитарных переговоров оказывается слишком тонкой для отражения этого различия в контртеррористическом законодательстве, особенно в период повышенного внимания к вопросам национальной безопасности»⁸⁷.

Выражения особой обеспокоенности звучат в связи с вопросом о необходимости исключения из сферы действия таких мер сотрудников гуманитарных организаций, в том числе медицинского персонала, оказывающего помощь «боевикам», получившим ранения в ходе боевых действий. Защита таких сотрудников и их роль «являются фундаментальным элементом МГП [...] с момента его кодификации более 150 лет назад»⁸⁸. Оказание тех или иных форм гуманитарной помощи, включая медицинскую, является защищенной деятельностью согласно МГП и не должно ставиться под удар.

84 J. A. Fraterman, *Criminalising Humanitarian Relief: Are U.S. Material Support for Terrorism Laws Compatible with International Humanitarian Law?* [Криминализация оказания гуманитарной помощи: совместимы ли законы США о запрете материальной поддержки терроризма с международным гуманитарным правом?], *International Law and Politics*, 2014, pp. 401-402; K. Mackintosh and P. Duplat, *Study of the Impact of Donor Counter-Terrorism Measures on Principled Humanitarian Action* [Анализ воздействия контртеррористических мер, затрагивающих доноров, на принципиальные гуманитарные действия], UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA) and the Norwegian Refugee Council (NRC), July 2013, pp. 20, 39-44.

85 Более подробный анализ и примеры проблем, связанных с криминализацией выражения мнения, см. в: H. Duffy and K. Pitcher, *Inciting Terrorism? Crimes of Expression and the Limits of the Law* [Подстрекательство к терроризму? Преступные высказывания и ограничения закона], Grotius Centre for International Legal Studies, Leiden University, 4 April 2018, <https://ssrn.com/abstract=3156210> (далее - H. Duffy and K. Pitcher, *Inciting Terrorism? Crimes of Expression and the Limits of the Law*).

86 J. Burniske, D. A. Lewis, and N.K. Modirzadeh, *Suppressing Foreign Terrorist Fighters and Supporting Principled Humanitarian Action: A Provisional Framework for Analyzing State Practice* [Подавление иностранных боевиков-террористов и поддержка принципиального гуманитарного действия: предварительные рамки для анализа практики государств], October 2015, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2673502.

87 Там же.

88 S. Ojeda, *Out of balance: Global counter-terrorism & the laws of war* [Утрата баланса: глобальная борьба с терроризмом и законы войны], *Humanitarian Law & Policy blog*, 15 September 2017, blogs.icrc.org/law-and-policy/2017/09/15/out-of-balance-global-counter-terrorism-the-laws-of-war/.

Помимо этого, усиление правового и нормативного регулирования в связи с угрозами, создаваемыми ИБТ, может негативно влиять на готовность доноров предоставлять средства или готовность частных компаний (например, банков и других финансовых организаций) оказывать финансовые услуги и содействовать осуществлению финансовых транзакций в ситуации вооруженного конфликта. Например, эти субъекты могут отказываться выделять средства или оказывать финансовые услуги гуманитарным проектам, поддерживающим контакты с вооруженными группами или формированиями, которые могут официально рассматриваться определенными государствами как «террористические», или каким-либо другим организациям лишь потому, что они ведут деятельность на определенных территориях (например, в определенных районах Ирака и Сирии), которые находятся или ранее находились под контролем групп, занимавшихся вербовкой ИБТ. Хотя это касается не только законодательных мер и директивных решений в отношении ИБТ, усиление правового и нормативного регулирования и контроля в целях борьбы с финансированием терроризма может заметно сказаться и на возможности оказания гуманитарной помощи организациями по правам женщин и гендерному равенству из-за профиля этих организаций и среды, в которой они работают⁸⁹.

Лишь немногие государства предприняли попытки предусмотреть исключения для гуманитарной деятельности. Указанные выше исключения для тех действий, которые являются допустимыми согласно МГП, сохраняют свою актуальность и могут служить защитой для определенных видов правомерной деятельности, признанной в МГП⁹⁰. Меры по противодействию ИБТ должны носить адресный характер: в противном случае они могут нанести ущерб гуманитарной сфере, а

89 *Tightening the Purse Strings: What Countering Terrorism Financing Costs Gender Equality and Security* [Ограничение расходов: цена борьбы с финансированием терроризма для гендерного равенства и безопасности], Duke Law International Human Rights Clinic and Women Peacemakers Program, March 2017, law.duke.edu/sites/default/files/humanrights/tighteningpursestrings.pdf (далее – *Tightening the Purse Strings: What Countering Terrorism Financing Costs Gender Equality and Security*). Анализируя итоги опроса женских организаций по всему миру, авторы доклада приходят к выводу о том, например, что доноры все чаще предпочитают выделять средства большим известным организациям, обладающим большими возможностями для их освоения и контроля за соблюдением требований закона, и все реже – на гранты женским организациям небольшого размера, ведущих деятельность на низовом уровне, что наносит ущерб этим организациям. Кроме того, опасения по поводу возможного использования выделенных средств для целей терроризма, как представляется, привели к сокращению финансирования гуманитарной и миротворческой деятельности женских организаций на территориях, находящихся под контролем экстремистских групп, или на территориях, где такие группы ведут свою деятельность (см. с. 9).

90 Среди других примеров хорошей практики за пределами ОБСЕ можно упомянуть закон Австралии, который освобождает от ответственности за причастность к террористическим организациям лиц, оказывающих исключительно «помощь гуманитарного характера». Помимо этого, Новая Зеландия в явной форме допускает предоставление продовольствия, одежды и лекарств, в том числе формированиям, признанным террористическими, в той степени, в какой это необходимо для удовлетворения базовых потребностей. См.: Australian Criminal Code, division 102.8(4)(c); New Zealand Terrorism Suppression Act 2002, sections 9(1) and (2). В законодательстве Соединенных Штатов об оказании материальной поддержки ранее также имелось исключение для «гуманитарной помощи», однако оно было отменено в результате, и суды в этой стране признают оказанием «материальной поддержки» терроризму любые формы материального содействия, даже проведение тренингов по соблюдению МГП, которое само по себе служит целям борьбы с терроризмом. См.: *Holder v. Humanitarian Law Project*, (2010), United States Supreme Court, 561 U.S. 1, 130 S.Ct. 2705 (далее – *Holder v. Humanitarian Law Project*).

также подорвать уважение общества к гуманитарному действию и понимание им гуманитарных нужд. В связи с этим важно обеспечить, чтобы законы и практические меры в отношении ИБТ содержали четкие и ясные положения в части оказания гуманитарной помощи. Отсутствие ясности может привести к негативным последствиям для защиты прав человека и, в конечном счете, для усилий по борьбе с терроризмом. Таким образом, государства должны предусмотреть тщательно продуманные, узко сформулированные и действенные исключения, не допускающие неправомерных ограничений для тех, кто занимается подлинной гуманитарной и правозащитной деятельностью, и обеспечивающие им защиту в соответствии с обязательствами государств по международному праву прав человека и международному гуманитарному праву.

3.2 Общие рекомендации, касающиеся применения правозащитных норм

Рекомендации

Государствам-участникам ОБСЕ следует обеспечить, чтобы национальные законы, стратегии и практические меры, направленные на противодействие угрозе, исходящей от ИБТ, осуществлялись в полном соответствии с международным правом, включая стандарты международного права прав человека и международного гуманитарного права.

В частности, государствам следует сделать следующее:

- улучшить свое понимание проблем, связанных с феноменом ИБТ, а также его движущих сил, причин и способствующих ему факторов, включая конкретные факторы, ведущие к участию женщин и девочек в деятельности ИБТ; разрабатывать адресные, действенные и основанные на фактических данных меры в соответствии со своей обязанностью предотвращать потенциальные угрозы, создаваемые ИБТ, и противодействовать этим угрозам;
- принять и осуществлять всеобъемлющий и комплексный подход к предотвращению деятельности, судебному преследованию, реабилитации и реинтеграции ИБТ, и заново отрегулировать баланс между мерами подавления, менее принудительными альтернативами и профилактикой, по возможности оказывая предпочтение последней;
- признавать и защищать весь спектр прав человека, включая гражданские, политические, экономические, социальные и культурные права, которые могут быть затронуты мерами реагирования на феномен ИБТ, и уделять внимание как прямому, так и косвенному воздействию этих мер;
- применять законодательные меры и стратегии, касающиеся ИБТ, в соответствии с основополагающими принципами и гарантиями защиты прав человека, включая принципы законности, необходимости, соразмерности, равенства и недискриминации;
- учитывать контекст, индивидуальные особенности конкретных случаев и характер поставленных под угрозу прав, с тем чтобы обеспечить индивидуальное и адресное применение практических и политических мер,

направленных на противодействие ИБТ, и таким образом не допустить произвольных и неправомерных ограничений прав человека;

- обеспечить, чтобы меры в отношении ИБТ ни при каких обстоятельствах не приводили к нарушениям абсолютных прав и чтобы были соблюдены основополагающие гарантии защиты верховенства права;
- гарантировать доступ к эффективным средствам правовой защиты и, при необходимости, к надлежащим механизмам возмещения ущерба для лиц, чьи права могли быть затронуты законодательными мерами и стратегиями по противодействию ИБТ.

Обязанность государств принимать все необходимые и осуществимые меры по эффективному противодействию угрозам, связанным с ИБТ, которая предусмотрена в резолюциях СБ ООН, обязательных для выполнения согласно Главе VII Устава ООН (см. выше), отражена и в самом праве прав человека. Позитивное обязательство государств защищать в пределах своей юрисдикции всех лиц от террористических нападений и от различных деяний таких организаций, как ИГИЛ, требует, чтобы государства принимали все практически возможные меры по предотвращению террористических актов и борьбе с ними⁹¹. Вместе с тем, эти действия должны осуществляться в соответствии с нормами верховенства права, предусматривающими, помимо прочего, соблюдение международного права прав человека, международного гуманитарного права и международного беженского права. Необходимость использования подхода, обеспечивающего соблюдение международного права прав человека и международного гуманитарного права, четко отражена в резолюциях СБ ООН, Глобальной контртеррористической стратегии ООН, обязательствах ОБСЕ и других региональных инициативах, как было упомянуто выше.

Важность комплексного подхода к выполнению обязанностей по предотвращению и пресечению терроризма, в том числе деятельности ИБТ, все шире признается на национальном и международном уровне. Как было отмечено в Ежегодном докладе Рабочей группы ООН по вопросу об использовании наемников за 2015 год, этот подход должен быть «глобальным, целостным, многоаспектным и стратегическим»⁹². Основными компонентами такого подхода являются

91 Сообщения СМИ о том, что с новобранцами в ИГИЛ обращаются как с «рабами», и о различных формах жестокого обращения и сексуального насилия со стороны членов ИГИЛ по отношению к их собственным новобранцам также свидетельствуют о необходимости принимать меры по предотвращению и противодействию как таким «внутренним» практикам жестокого обращения, так и более широкой «внешней» террористической угрозе, которую представляют эти группы. О позитивных обязательствах по предотвращению актов терроризма см., например: *Tagayeva and Others v. Russia* (дело «Тагаева и другие против России»), ECtHR, 13 April 2017.

92 Рабочая группа ООН по вопросу об использовании наемников, UN Doc. A/70/330, указ. соч., сноска 75. Вопрос об ИБТ также рассматривался Рабочей группой в ходе визитов в конкретные страны – Тунис, 1-8 июля 2015 г. (UN Doc. A/HRC/33/43/Add.1); Бельгию, 12-16 октября 2015 г. (UN Doc. A/HRC/33/43/Add.2); Украину 14-18 марта 2016 г. (UN Doc. A/HRC/33/43/Add.3) – а также в Европейский союз, 25-28 апреля 2016 г. (UN Doc. A/HRC/33/43/Add.4); в ходе дискуссий и совещаний экспертов и в Ежегодном докладе Рабочей группы 71-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН (UN Doc. A/71/318).

предотвращение, судебное преследование, реабилитация и реинтеграция, как это определено в Резолюции СБ ООН 2178 (2014) и обязательствах, принятых в рамках ОБСЕ. Реабилитация рассматривается как «важный элемент прагматического и рационального реагирования на феномен иностранных боевиков [и] основа для долгосрочного подхода к обеспечению безопасности», особенно в свете недостатков и ограничений мер принуждения, которые будут рассмотрены ниже⁹³.

Однако, несмотря на положения резолюций и деклараций, на практике по-прежнему больше используются репрессивные и карательные меры, чем профилактические и реабилитационные. В докладах Рабочей группы ООН по вопросу об использовании наемников, как и в ряде других документов, содержится призыв к государствам принимать меры реагирования на угрозы и вызовы, создаваемые ИБТ, таким образом, чтобы обеспечить баланс карательных и профилактических мер, одновременно создавая возможности для реабилитации возвращенцев. В этой связи Рабочая группа также приводит примеры развивающейся передовой практики в области реабилитации и интеграции⁹⁴.

Практическая осуществимость реабилитации и реинтеграции многих ИБТ подтверждается данными проведенных исследований, кратко изложенными выше, в разделе 2. С учетом этого, разработка стратегий эффективной профилактики, реабилитации и интеграции заслуживает более тщательного рассмотрения и большего внимания в рамках реагирования на угрозы и вызовы, связанные с ИБТ⁹⁵.

93 E. Entenmann, L. van der Heide, D. Weggemans, J. Dorsey, *Rehabilitation for Foreign Fighters? Relevance, Challenges and Opportunities for the Criminal Justice Sector* [Реабилитация иностранных боевиков? Значение, проблемы и возможности для уголовного правосудия], International Centre for Counter-Terrorism, January 2016, <https://icct.nl/publication/rehabilitation-for-foreign-fighters-relevance-challenges-and-opportunities-for-the-criminal-justice-sector/> (далее – *Rehabilitation for Foreign Fighters? Relevance, Challenges and Opportunities for the Criminal Justice Sector*).

94 В отчете Рабочей группы ООН по вопросу об использовании наемников о визите в Бельгию (UN Doc. A/HRC/33/43/Add.2) приводятся примеры таких инициатив, как Орхусская программа в Дании и программа Хаят в Германии (п. 116). О важности программ реинтеграции, полученного опыта и уроков, извлеченных из других ситуаций, см. также: G. Holmer and A. Shtuni, *Returning Foreign Fighters and the Reintegration Imperative* [Возвращение иностранных боевиков и необходимость реинтеграции], United States Institute of Peace, March 2017, www.usip.org/sites/default/files/2017-03/sr402-returning-foreign-fighters-and-the-reintegration-imperative.pdf (далее – *Returning Foreign Fighters and the Reintegration Imperative*).

95 См.: G. Kerchove, C. Höhn, *The Regional Answers and Governance Structure for Dealing with Foreign Fighters: The Case of the EU* [Региональные ответы и структуры управления для решения проблемы иностранных боевиков: пример ЕС], p. 318 – In: FFILB, pp. 299-332, указ. соч., сноска 14; T. Mehra, *Foreign Terrorist Fighters: Trends, Dynamics and Policy Responses* [Иностранные боевики-террористы: тенденции, динамика и политические меры реагирования], International Centre for Counter-Terrorism, December 2016, pp. 16-17, icct.nl/wp-content/uploads/2016/12/ICCT-Mehra-FTF-Dec2016-2.pdf (далее – *Foreign Terrorist Fighters: Trends, Dynamics and Policy Responses*). Также см.: Римский меморандум о надлежащей практике реабилитации и реинтеграции лиц, совершивших насильственные преступления экстремистского характера, Глобальный контртеррористический форум (ГКТФ), <https://www.thegctf.org/Portals/1/Documents/Framework%20Documents/Rome%20Memorandum%20-%20RUS.pdf>, и Приложение к Меморандуму с дополнительными рекомендациями по реинтеграции возвращающихся ИБТ в общество, <https://www.thegctf.org/Portals/1/Documents/Toolkit-documents/English-Addendum-to-the-Rome-Memorandum-on-Legal-Frameworks.pdf>.

Права человека, которым наносится ущерб

Наиболее очевидным образом меры реагирования на угрозы и вызовы, связанные с ИБТ, оказывают негативное воздействие на гражданские и политические права, и часто именно этому вопросу уделяется основное внимание⁹⁶. Однако государствам следует признать тот факт, что стратегии противодействия ИБТ приводят к негативным последствиям для широкого диапазона гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав, и следует стремиться решить проблемы, возникающие в отношении всех таких прав. Государства должны уделять необходимое внимание прямому и косвенному воздействию принимаемых мер как на права тех, кто является их непосредственным адресатом, так и на права тех, кого эти меры тоже могут затронуть (права родственников, социальных групп и населения в целом). Следует тщательно проанализировать долгосрочный эффект, который эти меры оказывают на конкретных людей, на жизнь общества, семей и общин, а также на пользование правами человека в других контекстах.

Широкий диапазон последствий для прав человека обусловлен масштабом мер, которые должны принимать государства – в частности, выполняя требования СБ ООН – в целях борьбы с вызовами, создаваемыми передвижением ИБТ. Например, меры по предотвращению поездок или возвращения этих лиц очевидным образом влияют на осуществление права на свободу передвижения и права возвращаться в свою страну; при этом под удар попадают как те, против кого данные меры непосредственно направлены, так и лица, связанные с ними – например, родственники. Вместе с тем, такие меры могут затрагивать и право на неприкосновенность частной жизни, и последствия этого могут выходить далеко за пределы контекста, связанного с ИБТ, – в результате усиления и расширения наблюдения, обмена информацией и ее сохранения⁹⁷. Изменения, направленные на обеспечение судебного преследования за правонарушения, совершенные ИБТ, негативно влияют на стандарты справедливого судебного разбирательства, а практика высылки или отказа во въезде в страну может сказаться на ряде прав человека, в том числе с точки зрения запрета на выдачу и существования реальной угрозы применения пыток и других видов жестокого обращения, а также других серьезных нарушений прав человека в других государствах. Усилия по пресечению вербовки ИБТ и оказанию воздействия на среду, в которой действуют вербовщики – например, принятие слишком широких по своему смыслу

96 В Конвентивной директиве ЕС от 15 марта 2017 г. отдельно упоминаются «право на свободу и безопасность, свободу выражения и информации, свободу объединений, свободу мысли, совести и религии, общий запрет на дискриминацию, в том числе по признаку расы, цвета кожи, этнического и социального происхождения, генетических особенностей, языка, религии или убеждений, политических или любых других мнений, право на уважение частной и семейной жизни и право на защиту персональных данных, принципы законности и соразмерности уголовного преступления и наказания, включая также требования в отношении точности, ясности и предсказуемости в уголовном законодательстве; презумпция невиновности, а также свобода передвижения...». См.: Directive (EU) 2017/541 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2017 on combating terrorism and replacing Council Framework Decision 2002/475/JHA and amending Council Decision 2005/671/JHA, European Union, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32017L0541>.

97 Необходимость защиты частной жизни подчеркивается в Резолюции СБ 2396 (2017), и при выполнении этой резолюции соответствующие законодательные нормы должны строго соблюдаться.

и нечетко сформулированных законов о подстрекательстве и «экстремизме» (см. разделы 3.3 и 3.5) – могут серьезно затронуть свободу выражения мнения, свободу мысли, совести, религии или убеждений и тем самым пагубно сказаться на качестве самой демократии. Последствия для ряда экономических и социальных прав, включая возможность работать или получать образование, могут быть прямым или косвенным результатом мер по противодействию ИБТ и могут серьезно затрагивать конкретных лиц и всех их родственников⁹⁸. Влияние мер по борьбе с терроризмом (мер общего характера и мер непосредственно в отношении ИБТ) на право на равенство и свободу от дискриминации также становится все более распространенным явлением, но при этом часто остается без должного внимания (см. раздел 3.6).

Связь между правами человека и мерами по противодействию угрозам и вызовам, которые представляют ИБТ, имеет и другое измерение. Взаимозависимость прав человека и вопросов безопасности, а также острая необходимость противодействовать нарушениям, несправедливости, неравенству и других «благоприятным условиям для распространения терроризма», широко отражены в международных инициативах последнего десятилетия, в том числе в Глобальной контртеррористической стратегии ООН и деятельности ОБСЕ⁹⁹. Однако необходимость использования комплексного подхода, отмеченная выше, и необходимость противодействовать «благоприятным условиям» для распространения терроризма и, в частности, феномена ИБТ, в целях реализации эффективных и долгосрочных мер не всегда отражается в практических действиях или проводимой политике. Государства должны использовать такой подход, в рамках которого признаются и решаются проблемы в области прав человека (в том числе проблема дискриминации в социальной и экономической сфере как фактор, способствующий активности ИБТ), а меры, направленные на противодействие феномену ИБТ, не приводят к разрастанию проблемы.

Применение правозащитных норм

Хорошо известно, что система прав человека учитывает необходимость эффективного противодействия угрозам безопасности, включая угрозы, которые представляют ИБТ. Здесь возможны разные пути: отступления от некоторых обязанностей в области прав человека в чрезвычайных ситуациях, допустимые ограничения неабсолютных прав, применение стандартов прав человека в рамках применения международного гуманитарного права в ситуации вооруженного конфликта. Однако в отношении подходов, предполагающих общий баланс интересов безопасности и интересов прав человека (о чем заявляется в ходе

98 Что касается экономических и социальных прав, то, например, замораживание активов и прекращение выплаты социальных пособий могут непосредственно влиять на осуществление этих прав, а другие меры – ограничение на передвижение или требование о явке или проживании в каком-либо определенном месте – могут препятствовать реализации права на труд или образование.

99 В Декларации Совета министров ОБСЕ по вопросу об ИБТ признается, что проблемы с осуществлением прав человека могут являться фактором, способствующим распространению насильственного экстремизма, указ. соч., сноска 2.

множества контртеррористических мер и мер по противодействию ИБТ), необходима осторожность. При том, что такой баланс действительно отражен в правовой базе, любые меры, затрагивающие права человека, должны быть обоснованы указанием на допустимые основания, предусмотренные соответствующими стандартами в области прав человека, и должны отвечать строгим требованиям, изложенным в международном праве, в том числе следующим:

- *Никакие обстоятельства не могут оправдать нарушение абсолютных прав. Меры, нарушающие абсолютные права, недопустимы ни при каких обстоятельствах.* Такие права включают норму о том, что никто не может быть признан виновным в совершении уголовного преступления по причине какого-либо действия или бездействия, которое на момент его совершения не являлось уголовно наказуемым деянием («нет наказания без закона»), презумпцию невиновности и другие основополагающие аспекты права на справедливое судебное разбирательство, а также ключевые аспекты права на свободу, права иметь или принимать религию или убеждения, права беспрепятственно придерживаться своих мнений и права на равенство и свободу от дискриминации; запрет пыток и других видов жестокого обращения.
- *Чрезвычайные меры должны носить характер исключения, быть ограниченными по времени своего действия и отвечать строгим критериям, установленным международным правом прав человека.* Государства могут отступать от своих обязанностей, предусмотренных международными нормами в области прав человека, только в условиях «чрезвычайной ситуации, угрожающей существованию государства»¹⁰⁰. Например, влияние ИБТ в Сирии следует отличать от их воздействия на европейские государства, где высок порог условий для признания ситуации «угрожающей существованию государства». Меры, принимаемые в чрезвычайной ситуации, должны быть строго ограничены необходимостью, существующей в конкретных обстоятельствах, и никогда не должны

100 При рассмотрении ситуации необходимо учитывать широкий набор факторов, но ясно, что порог является высоким, и ситуация должна угрожать «организованной жизни сообщества» (*Lawless v. Ireland (No. 3)*, ECtHR, Judgment of 1 July 1961), однако при этом она необязательно должна ставить под угрозу существование институтов государства как такового (*A and Others v. The United Kingdom*, ECtHR, Judgment of 19 February 2009 (далее – *A and Others v. The United Kingdom*, ECtHR)). См. также: Доклад Специального докладчика ООН по борьбе с терроризмом Совету по правам человека ООН (Доклад, посвященный проблемам в области прав человека в связи с введением чрезвычайных положений для противодействия терроризму), UN Doc. A/HRC/37/52, 27 февраля 2018 г.; Заявление специальных процедур СПЧ ООН по вопросу о чрезвычайном положении в Турции: UN human rights experts urge Turkey not to extend state of emergency [Эксперты ООН по правам человека призывают Турцию не продлевать чрезвычайное положение], 17 January 2018, www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22592&LangID=E.

применяться дискриминационным образом¹⁰¹. Помимо этого, продолжительность чрезвычайных ситуаций может различаться, но такие ситуации по определению являются временными и исключительными. Чрезвычайные меры, вызванные подобной ситуацией, тоже должны быть временными и подлежать пересмотру. Таким образом, эти меры не должны использоваться в качестве предлога для внесения изменений в общее законодательство, которые могут предусматривать постоянное отступление от обязанностей в области прав человека¹⁰².

- *Ограничения тех прав, отступление от которых в принципе допустимо, должны быть предусмотрены законом, являться необходимыми, соразмерными и недискриминационными.* Права, на которые положения о противодействии ИБТ влияют наиболее явным образом, в большинстве случаев относятся к категории прав, которые могут подлежать ограничениям (например, право на неприкосновенность частной жизни, свободу выражения мнения, свободу объединений или право открыто исповедовать свою религию), при условии, что эти ограничения отвечают строгим критериям и применяются в соответствии с ними. Такие меры должны быть предусмотрены законом, не должны выходить за пределы необходимого, должны применяться в минимальном объеме, насколько это возможно, и быть соразмерными законной цели. Необходимо уделить особое внимание недопущению абстрактных формулировок о балансе прав человека и противодействия угрозам в области безопасности. Ограничения прав должны быть оправданы необходимостью и соразмерностью конкретных мер и должны быть основаны на оценке конкретных рисков, связанных с индивидуальным случаем и его контекстом.

101 Например, чрезвычайные полномочия и частичные ограничения прав в Соединенном Королевстве после 11 сентября и во Франции подвергались критике за их, как утверждалось, дискриминационный и, следовательно, неправомерный характер. См., например: Заключительные замечания: Соединенное Королевство, Комитет ООН по ликвидации расовой дискриминации (КЛРД), UN Doc. CERD/C/GBR/CO/21-23, 3 октября 2016 г., п. 15, 18-19; *A and Others v. The United Kingdom*, ECtHR, указ. соч., сноска 100; Заключительные замечания: Франция, МПГПП, UN Doc. CCPR/C/FRA/CO/5, 17 августа 2015 г., п. 9-10. См. также: С. Paulussen, *Repressing the Foreign Fighters Phenomenon and Terrorism in Western Europe: Towards an Effective Response Based on Human Rights* [Подавление феномена иностранных боевиков и терроризма в Западной Европе: поиск эффективных мер, основанных на правах человека], International Centre for Counter Terrorism, November 2016, icct.nl/wp-content/uploads/2016/11/ICCT-Paulussen-Rule-of-Law-Nov2016-1.pdf (о дискриминации в условиях режима чрезвычайной ситуации во Франции). О вопросах, связанных с правом на справедливое судебное разбирательство и независимостью судебной системы, см.: *Fair Trial Rights during States of Conflict and Emergency* [Право на справедливое судебное разбирательство в ситуации конфликта и чрезвычайного положения], OSCE/ODIHR, May 2017, www.osce.org/odihr/317766.

102 Специальный докладчик ООН по борьбе с терроризмом и правам человека, UN Doc. A/HRC/37/52 (указ. соч., сноска 100), подчеркивает, что чрезвычайные ситуации, как и исключительные меры, должны быть временными и краткосрочными. См. также: Замечание общего порядка № 29 - Статья 4 (отступления от обязательств в связи с чрезвычайным положением), МПГПП, UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.11, 31 августа 2001 г., п. 2. Как отмечается в заявлении Специального докладчика по борьбе с терроризмом и правам человека (сентябрь 2017 г.), в котором выражена обеспокоенность событиями во Франции, «длительность чрезвычайного положения должна быть ограниченной во времени, регулярно пересматриваться и отвечать критериям необходимости и соразмерности», www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=57759#Wc66bpruKUK.

Адресный и индивидуальный подход. Нормы права прав человека требуют адресного подхода и не приемлют «универсальные», подходящие для всех случаев решения. Автоматическое применение законов и политических мер может не только быть менее действенным и эффективным, но и не отвечать требованиям права прав человека, предусматривающим использование индивидуальных подходов к оценке рисков и анализу необходимости и соразмерности конкретных предлагаемых мер. Для того чтобы эти требования эффективно выполнялись, необходимо улучшить понимание рассматриваемого феномена, его причин и факторов, способствующих его возникновению, а также обеспечить тщательный анализ особенностей каждого конкретного случая и его контекста. Именно такой подход является широко признанным, о чем упоминалось выше¹⁰³. Как уже говорилось, необходимость этого подхода подтверждается исследованиями многообразных характеристик ИБТ и целого ряда «притягивающих» и «выталкивающих» факторов. Анализ личных, социальных, идеологических, религиозных и гендерных аспектов, а также фактора психического здоровья говорит о том, что меры реагирования должны опираться на более точное понимание особенностей каждого конкретного случая и его контекста и должны учитывать все эти особенности.

Нарушители должны привлекаться к ответственности, а пострадавшие – иметь доступ к соответствующим средствам правовой защиты. Обеспечение права жертв на средство правовой защиты и привлечение к ответственности виновных в нарушениях – важный компонент любого подхода к противодействию угрозам со стороны ИБТ, основанного на принципе верховенства права. Наличие средств правовой защиты для лиц, заявляющих о нарушении их прав, а также полное и действенное возмещение ущерба тем, чьи права были нарушены, являются необходимым условием извлечения уроков из ошибок и коррекции законных мер реагирования для будущего применения (см. также раздел 3.9).

3.3 Меры в рамках уголовного законодательства: состав преступления, принципы, процедуры и наказания

Рекомендации

Государствам-участникам ОБСЕ следует:

- признать, в соответствии с фундаментальными принципами верховенства права, решающую роль уголовного законодательства в борьбе с терроризмом и угрозами, создаваемыми ИБТ, а также контрпродуктивность методов, заключающих в себе превышение полномочий и выходящих за пределы

¹⁰³ B. van Ginkel and E. Entenmann (eds.), *The Foreign Fighters Phenomenon in the European Union*, указ. соч., сноска 16, с. 6; Report on the implementation of the EU Counter Terrorism Strategy [Доклад об осуществлении Контртеррористической стратегии ЕС], EU Counter-Terrorism Coordinator, 24 November 2014, p. 6, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15799-2014-INIT/en/pdf>; Returning Foreign Fighters: Criminalization or Reintegration, указ. соч., сноска 22, с. 12.

- системы уголовного правосудия, основанной на принципе верховенства права и имеющей установленные правовые процедуры и гарантии защиты;
- определить признаки состава преступления, связанные с деяниями, совершаемыми ИБТ, в соответствии с базовым принципом законности («нет наказания без закона») и требованиями в отношении определенности, ясности и четкости законодательных положений;
 - обеспечить, чтобы привлечение к уголовной ответственности основывалось не на одной только связи с террористическими группами или выражении мнений относительно деятельности таких групп, а на умышленных деяниях, предпринятых в целях содействия актам терроризма, подстрекательства или побуждения к ним, как это определено в соответствии с международным правом прав человека;
 - обеспечить, чтобы уголовное законодательство применялось лишь в качестве крайней меры, в соответствии с принципом сдержанности при использовании уголовного права и с интересами правосудия, в целях уголовного преследования подлинно террористической деятельности при одновременном недопущении превышения полномочий со стороны правоохранительных органов;
 - неукоснительно соблюдать принцип справедливости судопроизводства и презумпцию невиновности в соответствии с международными стандартами справедливого судебного разбирательства;
 - расширять межгосударственное сотрудничество по вопросам судебного преследования за акты терроризма при одновременном соблюдении международных стандартов в области прав человека; при обмене информацией и доказательствами в целях справедливого преследования за преступные действия необходимо делать следующее:
 - * обеспечить гарантии неиспользования в национальном судопроизводстве и в иных целях информации, которая могла быть получена в других государствах незаконными методами, в частности, с использованием пыток или других видов жестокого обращения;
 - * принимать надлежащие меры для того, чтобы информация, переданная другим странам, не использовалась в этих странах в нарушение международных стандартов в области прав человека;
 - при назначении наказания за преступления, связанные с деятельностью ИБТ, соблюдать принцип соразмерности наказания и преступления и учитывать степень виновности конкретного лица, выразившуюся в его действиях и преступном умысле; гарантировать неизменно гуманное и достойное обращение с находящимися под стражей подозреваемыми или осужденными за преступления, связанные с деятельностью ИБТ, в любое время и с надлежащим учетом особых рисков и потребностей находящихся под стражей ИБТ женского пола.

Уголовное законодательство играет важнейшую роль в привлечении к ответственности за действия, умышленно способствующие, в той или иной форме, актам терроризма. В принципе, законодательство может служить отправной точкой для

реагирования на преступления, связанные с деятельностью ИБТ, в соответствии с принципом верховенства права. В тех случаях, когда ИБТ совершили преступления за рубежом, уголовное законодательство может обеспечить привлечение их к ответственности. Помимо этого, уголовное судопроизводство в целом представляет собой более справедливый механизм, который могут использовать подозреваемые ИБТ для ответа на предъявленные им обвинения, – по сравнению с административными и исполнительными мерами, которые могут приводить к таким же серьезным последствиям с точки зрения соблюдения прав и карательного воздействия (см. раздел 3.4). Однако справедливость, законность и эффективность уголовной процедуры зависят от наличия правовой базы, основанной на принципе верховенства права и соответствующей фундаментальным принципам уголовного права и международного права прав человека, которые в рассматриваемом контексте часто находятся под угрозой.

В своих усилиях по борьбе с терроризмом государства во все большей степени стремятся превентивно использовать уголовное законодательство путем установления уголовной ответственности за действия, предшествующие совершению акта терроризма (то есть за действия по подготовке теракта и действия, рассматриваемые как поддержка или содействие терроризму – например, финансирование, оказание материальной поддержки, прямое или косвенное подстрекательство к терроризму). Разработка специальных законов, непосредственно касающихся проблемы ИБТ, и практика уголовного преследования этих лиц – еще один шаг в заданном направлении. Сегодня существует множество законов, предусматривающих уголовную ответственность за поездки или попытки совершения поездок, которые рассматриваются как подготовка к совершению террористического преступления, а также за организацию или содействие поездке другого лица. В результате этого уголовными преступлениями в регионе ОБСЕ и за его пределами признаются самые разные подготовительные действия, а также различные формы организации или поддержки таких действий; финансирование, соучастие или выражение поддержки лицам, причастным к подобным действиям.

Превентивная роль уголовного законодательства сама по себе не является чем-то новым и не представляет проблемы. Например, общепризнанным является тот факт, что незавершенные преступления (покушение на преступление, прямое и публичное подстрекательство, некоторые подготовительные действия, вступление в сговор или организация сообщества с целью совершения преступления) могут оправдывать раннее вмешательство посредством использования уголовного законодательства до совершения акта терроризма. Однако у превентивного применения уголовного законодательства есть и свои пределы, закрепленные в базовых принципах уголовного права и права прав человека (рассматриваются ниже). Расширение уголовного законодательства, а также изменения в принципах, процедурах и наказаниях, вызывают вопросы относительно расширения возможностей для нарушений прав человека, а также действенности таких изменений в контексте предупреждения терроризма.

Принцип законности: ясные и точные определения правонарушений

Требования законности и определенности в отношении уголовного законодательства (*nullum crimen sine lege; nulla poena sine lege*) закреплены в статье 15 Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП) и в других международно-правовых актах¹⁰⁴. Отсутствие обратной силы, определенность, точность и предсказуемость – все это необходимые аспекты права и фундаментальные требования в рамках принципа верховенства права¹⁰⁵. Принцип *lex certa* требует, чтобы уголовное законодательство было достаточно ясным для того, чтобы все, кто находится под юрисдикцией данного государства, могли понять установленные законом ограничения и действовать сообразно с ними. Международные договоры в области прав человека напрямую запрещают отступление от правила, согласно которому никто не может быть признан виновным в совершении уголовного преступления за действие, которое не являлось преступлением в момент его совершения (нет наказания без закона)¹⁰⁶. Более того, это правило следует толковать «таким образом, чтобы обеспечить наличие эффективных гарантий защиты от произвольного обвинения, осуждения и наказания»¹⁰⁷. Еще одним аспектом этого принципа является требование о том, чтобы уголовное законодательство исполнялось неукоснительно и толковалось ограничительным образом; при этом закон не должен толковаться по аналогии, а любую неоднозначность следует толковать в пользу обвиняемого¹⁰⁸.

Законодательство об уголовной ответственности за деятельность ИБТ, его толкование и практическое применение вступают в противоречие с этими фундаментальными принципами. Преступления, незавершенные правонарушения и различные виды ответственности, связанные не только с совершением поездок с какими-то расплывчато сформулированными целями, но и с другими формами поддержки (например, финансированием или организацией поездок, «косвенным

104 Статья 15(1) МПГПП гласит: «Никто не может быть признан виновным в совершении какого-либо уголовного преступления вследствие какого-либо действия или упущения, которое, согласно действовавшему в момент его совершения внутреннему законодательству или международному праву, не являлось уголовным преступлением. Равным образом, не может назначаться более тяжкое наказание, чем то, которое подлежало применению в момент совершения уголовного преступления. Если после совершения преступления законом устанавливается более легкое наказание, действие этого закона распространяется на данного преступника». См. также статью 11(2) ВДПР; статью 7(1) ЕКПЧ; статью 9 Американской конвенции о правах человека (АКПЧ); см. также статьи 22 (*Nullum crimen sine lege*) и 23 (*Nulla poena sine lege*) Римского статута Международного уголовного суда (МУС).

105 A. Ashworth and L. Zedner, *Preventive Justice* [Превентивное правосудие], Oxford, Oxford University Press, 2014, pp. 113-114 (далее – A. Ashworth and L. Zedner, *Preventive Justice*).

106 Статья 4 МПГПП, статья 15 ЕКПЧ и статья 27 АКПЧ содержат прямой запрет на отступления от этого правила.

107 См.: *S.W. v. United Kingdom and C.R. v. United Kingdom*, ECtHR, Judgments of 22 November 1995 – In: *Streletz, Kessler and Krenz v. Germany*, Judgment of 22 March 2001, para. 50. Далее говорится: «Оно должно толковаться и применяться, как это вытекает из его цели и задачи, таким образом, чтобы обеспечить наличие эффективных гарантий защиты от произвольного обвинения, осуждения и наказания».

108 См., например: *European Parliament resolution of 22 May 2012 on an EU approach to criminal law (2010/2310(INI))* [Резолюция Европейского парламента от 22 мая 2012 г. о подходе ЕС к уголовному праву (2010/2310(INI))], European Parliament, P7_TA(2012)0208, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52012IP0208> (далее – European Parliament, *EU Approach to Criminal Law*).

подстрекательством», «выражением одобрения», «оправданием», «провоцированием» или «защитой» терроризма или «распространением сообщений» в отношении деятельности ИБТ) – все эти формулировки дают возможность крайне расширительного толкования и применения и отличаются чрезвычайной неоднозначностью. Помимо этого, серьезные вопросы насчет строгости толкования уголовного законодательства возникают и в связи с широкими толкованиями существующих законов в вопросе о том, что понимается под «подстрекательством».

Установленные Резолюцией СБ ООН 2178 (2014) обязательства государств, касающиеся введения уголовной ответственности за широкий ряд действий, связанных с ИБТ, в условиях отсутствия четкого определения базовых субъективных и материальных элементов состава преступления (или преступного умысла и поведения), уже подвергались интенсивной критике¹⁰⁹. Проблемы, связанные с отсутствием четкого определения терроризма, накладываются на внутреннюю неоднозначность и неопределенность терминов, используемых для описания действий ИБТ.

Однако при том, что Резолюция 2178 (2014) создает целую систему обязательств, она возлагает на государства задачу реализации этих требований в своем уголовном законодательстве с соблюдением принципа законности и предоставлением четкого описания признаков преступного деяния. Таким образом, сами государства несут бремя ответственности за то, чтобы их национальное законодательство ясно и четко определяло материальные и субъективные элементы состава преступлений, связанных с деятельностью ИБТ.

Уголовная ответственность и индивидуальная виновность

Одним из важнейших принципов уголовного права, отраженных в международном праве, является принцип индивидуальной, а не коллективной ответственности¹¹⁰. основополагающий принцип уголовного права состоит в том, что индивиды несут ответственность за свои деяния и связанный с ними умысел¹¹¹. Деяния с умыслом – *actus reus* и *mens rea*, или материальный и субъективный элементы – составляют объективное и субъективное условия наказуемости и формируют прочную связь между индивидом и уголовным правонарушением¹¹².

Как правило, использование уголовного права является обоснованным, когда индивид нанес вред какой-либо защищаемой ценности или способствовал

109 Back to post-9/11, указ. соч., сноска 51.

110 ICTY, Prosecutor v. Tadic, (Case No. IT-94-1-A), Judgment (Appeals Chamber), 15 July 1999, para. 186: «Никто не может быть привлечен к уголовной ответственности за действия, которых он не совершал лично или в которых не принимал какого-либо участия». О запрете коллективного наказания в международном гуманитарном праве см. статью 33 Женевской конвенции (IV) 1949 г. о гражданском населении; статью 75 Дополнительного протокола № 1, статью 6(2) Дополнительного протокола № 2.

111 См., например: European Parliament, EU Approach to Criminal Law, указ. соч., сноска 108.

112 A. Ashworth and L. Zedner, Preventive Justice, указ. соч., сноска 105; а также более полное обсуждение в: Inciting Terrorism? Crimes of Expression and the Limits of the Law, указ. соч., сноска 85.

нанесению такого вреда («принцип вреда»)¹¹³. В качестве исключения уголовное законодательство также карает незавершенные преступления (до того, как был причинен вред или было совершено преступление) на том основании, что подобные действия, совершаемые с преступным умыслом, создают серьезную опасность того, что вред будет причинен¹¹⁴. Также могут преследоваться и подготовительные действия – например, планирование или сговор с целью совершения террористического преступления или содействия такому преступлению, при условии, что присутствуют необходимые элементы состава преступления.

Тем не менее, закон не может преследовать индивида за абстрактную опасность, которую, как считается, этот человек представляет. Нельзя преследовать за то, что человек мог бы совершить; важно то, что он совершил или намеревался совершить, даже если последствия еще не ощущаются. Закон не может наказывать человека за мысли, какими бы опасными они, по мнению общества, ни являлись, пока эти идеи не воплотились в конкретные действия¹¹⁵. Хотя вред в конечном счете может быть нанесен другим лицом, для оправдания использования уголовного права должно присутствовать достаточное нормативное участие индивида в противоправном деянии либо, как минимум, преднамеренное создание риска совершения такого деяния¹¹⁶. С другой стороны, сдерживающим принципом уголовного права является отдаленность причинной связи: лицо не может быть привлечено к ответственности при отсутствии непосредственной осмысленной связи между его поведением и совершенным преступным деянием¹¹⁷. Наконец, любые

113 Обсуждение «принципа вреда» см. в: A. Ashworth and L. Zedner, *Preventive Justice*, указ. соч., сноска 105.

114 Примером может служить прямое и публичное подстрекательство к геноциду, предусмотренное международным уголовным правом, поскольку в данном случае действия (высказывания) создают серьезную опасность того, что это тяжкое преступление будет совершено, и именно таков умысел обвиняемого, который может быть наказан, даже если это преступления в конечном итоге не произошло.

115 Согласно принципу римского права *cogitationis poenam nemo patitur* («никто не подвергается наказанию за мысли», Дигесты Юстиниана (48.19.18)), наказание не может посягать на частную сферу индивида, пока его мысли, посредством действий, не перенеслись во внешний мир. См. также: A. Ashworth and L. Zedner, *Preventive Justice*, указ. соч., сноска 105, с. 110. Положение французского законодательства о борьбе с терроризмом, в 2017 г. объявленное Конституционным советом Франции несоответствующим Конституции, описывалось как «мыслепреступление». Это положение предусматривало криминализацию посещения террористических веб-сайтов, «сопряженного с желанием быть сторонником идеологии, выражаемой этими ресурсами»; при этом никакого иного террористического умысла не требовалось. См.: V. Boutin, *Excesses of Counter-Terrorism and Constitutional Review in France: The Example of the Criminalisation of the Consultation of Websites* [Изддержки борьбы с терроризмом и конституционный надзор во Франции: пример криминализации посещения веб-сайтов], *Verfassungsblog*, 10 May 2018, <https://verfassungsblog.de/where-visiting-a-website-is-now-a-crime-excesses-of-counter-terrorism-and-constitutional-review-in-france/>.

116 Для того чтобы такое преступление, как террористический акт, можно было вменить другому лицу, которое, например, владеет материалами или делает заявления, которые могут быть кем-то истолкованы как «прославление» таких актов, это лицо должно иметь «какую-либо форму нормативного участия в принятии [другим лицом] решения» о совершении преступления и должна иметься причинно-следственная связь «между его умыслом и совершенным преступлением». См.: A. Ashworth and L. Zedner, *Preventive Justice*, указ. соч., сноска 105, с. 112. Следует отметить, что в системах общего права вследствие широты и неоднозначности формулировок, касающихся уголовных правонарушений, и необходимости подробного анализа фактов с учетом их контекста присяжным предъявляется обширный массив доказательств, способных создать предубеждение в виновности обвиняемого, которые в обычном случае не могли бы быть признаны уместными и допустимыми. Это влечет за собой риск признания мысли если не основой вменяемого преступления, то, по крайней мере, существенным элементом в определении виновности.

117 A. Ashworth and L. Zedner, *Preventive Justice*, указ. соч., сноска 105, p. 109.

формы уголовной ответственности требуют наличия у индивида доказанного преступного умысла. Лицо должно иметь умысел на совершение действий и причинение вреда или, как минимум, на создание серьезного риска предсказуемого вреда¹¹⁸. Умысел и неосторожность составляют основу моральной виновности и юридической ответственности индивида.

Государства должны внимательно следить за тем, чтобы эти базовые принципы были отражены в законах и практических мерах, касающихся ИБТ. Во-первых, во многих законах о противодействии ИБТ деяния, за которые предусмотрена уголовная ответственность, отделены от какого-либо ощутимого вреда или последствий для внешнего мира. Связь таких деяний, как поездки или «прославление» терроризма, с будущими террористическими актами является спорной или непрямой, и преследование за эти действия основано на том, что они могут создать риск совершения терактов в будущем¹¹⁹. Во-вторых, самый важный аспект умысла иногда отсутствует или ограничен по своему охвату (преследуется не умысел на совершение террористических актов, а просто намерение отправиться в зону конфликта, организовать поездку в зону конфликта для кого-то другого, кто собирается присоединиться к террористической группе или пройти террористическую подготовку, либо предоставить финансирование, зная, что эти средства могут быть использованы для целей терроризма)¹²⁰. Связь между поведением индивида и уголовным правонарушением становится крайне слабой, когда для предъявления обвинений в совершении уголовного преступления не требуется совершения обвиняемым никаких конкретных действий в террористических

118 Об отражении этого принципа в международном уголовном праве см., например, A. Eser, *Individual Criminal Responsibility* [Индивидуальная уголовная ответственность] - In: A. Cassese, P. Gaeta and J. Jones (eds), *The Rome Statute of the International Criminal Court: A Commentary* [Римский статут международного уголовного суда: комментарий], Oxford, Oxford University Press, 2002, vol. 1, p. 797.

119 Например, в Соединенном Королевстве формулировка состава преступления «подстрекательство к терроризму» в явной форме указывает, что последствия деяния значения не имеют. Приговоры по этой статье были вынесены, например, в деле Тарины Шакил, которая высказывалась в «Твиттере» в поддержку ИГИЛ и выкладывала символику ИГИЛ; в деле Мохаммеда Мошина Амина, который, по выражению суда, создавал риск «подражания террористическим действиям» посредством высказывания мнений, которые, помимо прочего, «устанавливали религиозные и социальные основания для террористической деятельности». В других случаях лица подвергались преследованиям за клятву верности, распространение идей и обладание информацией. В некоторых случаях судьи настаивали на наличии какой-либо прямой связи с актом терроризма. В других государствах-участниках рассматривались случаи, в которых не происходило даже распространение идей: например, в Турции имел место случай преследования за листовки с «пропагандой», которые никогда никому не раздавались. См.: *Inciting Terrorism? Crimes of Expression and the Limits of the Law*, указ. соч., сноска 85.

120 Согласно Резолюции СБ ООН 2178 (2014), действия по организации или поддержке поездок должны быть «умышленными», но (в отличие от лиц, совершающих поездки) не обязательно иметь целью участие в террористической деятельности или поддержку такой деятельности, указ. соч., сноска 1.

целях и никакого конкретного участия в акте терроризма, ни даже умысла на такое участие¹²¹.

При преследовании за деяния ИБТ государства должны обеспечить строгое соблюдение базового принципа индивидуальной ответственности и следить за тем, чтобы обвинение и наказание были основаны на действиях индивидов и их собственной вине. Превентивное преследование (например, до совершения поездки) должно, как минимум, располагать доказательствами умысла на совершение террористического акта или преступное участие в таком акте. В соответствии с Резолюцией СБ ООН 1566 (2004), в которой содержатся руководящие указания по определению термина «терроризм», необходимо, чтобы лицо имело намерение способствовать применению насилия или причинить смерть или серьезный ущерб здоровью гражданских лиц с целью запугать население или заставить правительство совершить какое-либо действие или воздержаться от его совершения.

Большое число превентивных составов преступлений, появившихся в последние годы в контексте борьбы с терроризмом, описывалось как «ситуативные (ad hoc) расширения уголовного законодательства»¹²². Эти изменения отражают вполне понятное желание вмешаться на раннем этапе с целью предупреждения терроризма, поскольку на государства возложена обязанность предотвращать акты терроризма. Однако при этом государства должны обеспечить, чтобы уголовно-правовые меры, направленные на достижение этой цели, соответствовали принципам, на которые опирается легитимность таких мер.

Непропорциональное и произвольное применение уголовного права

Уголовное право должно использоваться как крайнее средство. Принцип *ultima ratio* («уголовный закон как крайнее средство») признан в теории уголовного права и отражен, например, в подходе ЕС в этой сфере:

«Учитывая, что уголовное право в силу самой своей природы способно ограничивать определенные права человека и основные свободы подозреваемых, обвиняемых и приговоренных лиц, и принимая во внимание возможный эффект стиг-

121 Все более распространенное игнорирование вопроса о наличии террористического умысла при применении законодательства о борьбе с терроризмом ярко иллюстрируется случаями уголовного преследования по обвинению в «оказании материальной поддержки» за проведение тренингов по соблюдению МГП или за перевод денег за рубеж собственным детям на их базовые нужды; см.: Holder v. Humanitarian Law Project, указ. соч., сноска 90; а также случаи преследования членов семьи за финансирование терроризма, упомянутые в: B. Boutin, Has Countering the Financing of Terrorism Gone Wrong? Prosecuting the Parents of Foreign Terrorist Fighters [Издержки борьбы с финансированием терроризма? Преследование родителей иностранных боевиков-террористов], International Centre for Counter-Terrorism, 2 October 2017, icct.nl/publication/countering-the-financing-of-terrorism-gone-wrong-prosecuting-the-parents-of-foreign-terrorist-fighters/.

122 A. Ashworth and L. Zedner, Preventive Justice, указ. соч., сноска 105, с. 3 и 98. Говоря о «преступлениях, заключающихся исключительно в подготовительных действиях», которые «могут быть признаны уголовными деяниями без необходимости доказывать наличие умысла на причинение вреда», авторы отмечают следующее: «Такие признаки состава преступления связаны конкретно с терроризмом и являются ситуативными расширениями уголовного законодательства, направленными на получение превентивного эффекта, главным образом, путем создания правовой основы для действий полиции на относительно раннем этапе».

матизации в результате уголовных расследований, а также тот факт, что избыточное применение уголовного законодательства ведет к снижению его эффективности, уголовное право должно применяться в качестве крайнего средства (ultima ratio) для борьбы с четко определенными и ограниченными действиями, эффективная борьба с которыми невозможна при помощи менее жестких мер и которые причиняют существенный ущерб обществу или индивидам...»¹²³.

Принцип либерального уголовного права часто соотносится с так называемой «культурой сдержанности исполнительной власти» при осуществлении уголовного преследования¹²⁴. Однако нынешняя активизация глобальной борьбы с терроризмом, в том числе с угрозами и вызовами, создаваемыми ИБТ, и сопутствующие ей изменения в законодательстве и соответствующая практика уголовного преследования, даже за сравнительно мелкие преступления, свидетельствуют о том, что государства в регионе ОБСЕ стали проявлять меньше сдержанности в использовании уголовного права¹²⁵. Неоднократно поднимался вопрос о последствиях отношения к большим группам населения как к подозреваемым в уголовных преступлениях, поскольку это может способствовать возникновению чувства несправедливости (реальной или мнимой), которое, в свою очередь, может подтолкнуть людей к тому, чтобы присоединиться к ИБТ.

Помимо этого, подобные изменения соответствуют общему движению в сторону криминализации и преследования за целый ряд правомерных видов деятельности – за журналистскую работу, участие в неправительственных организациях, проведение научных исследований, оказание юридических услуг и т. п. – на основании широко сформулированных контртеррористических положений уголовного законодательства в некоторых государствах-участниках ОБСЕ¹²⁶. В своих усилиях по противодействию угрозам, связанным с ИБТ, государства должны избегать усиления уже существующих в некоторых странах тенденций к злоупотреблению применением контртеррористического законодательства.

Ответственность за обеспечение соблюдения принципа верховенства права возлагается прежде всего на законодателей. После принятия Резолюций 2178 (2014) и 2396 (2017) Совет Безопасности ООН критиковали за «импульс к расширению

¹²³ European Parliament, EU Approach to Criminal Law, указ. соч., сноска 108.

¹²⁴ D. Anderson, Shielding the Compass: How to Fight Terrorism without Defeating the Law [Сохранение ориентиров: как бороться с терроризмом, не нанося урон закону], UK Independent Reviewer of Terrorism Legislation, 15 June 2013, terrorismlegislationreviewer.independent.gov.uk/wp-content/uploads/2013/04/SHIELDING-THE-COMPASS1.pdf, p. 6 (далее – Shielding the Compass: How to Fight Terrorism without Defeating the Law).

¹²⁵ Примеры спорных случаев, уже приведенные выше, включают преследование матерей и других членов семьи за переводы денежных средств за границу детям на их базовые нужды по распыляемым статьям о борьбе с финансированием терроризма на том основании, например, что они «знали о радикализации получателя» и, соответственно, о существовании риска использования этих средств для целей терроризма. См.: Has Countering the Financing of Terrorism Gone Wrong? Prosecuting the Parents of Foreign Terrorist Fighters, указ. соч., сноска 121.

¹²⁶ Обеспокоенность по поводу необоснованного применения положений о борьбе с «терроризмом» и так называемым «экстремизмом» зафиксированы во множестве документов. См., например: Ответственность государств: защита правозащитников в регионе ОБСЕ (2014-2016 гг.), БДИПЧ ОБСЕ, 14 сентября 2017 г., <https://www.osce.org/odihr/341366>.

законодательной практики в области уголовного права»¹²⁷. Широкий характер формулировок в таких резолюциях должен заставить национальные законодательные органы организовать инклюзивный процесс тщательного анализа «ценности, действенности и соответствия принципу верховенства права» уголовно-правовых мер в этой сфере¹²⁸. Авторы законов и те, кто голосует за их принятие, должны обеспечить соответствие уголовного законодательства строгим требованиям законности, на которые опирается его легитимность.

Органы прокуратуры, действующие в рамках полномочий, предоставленных им правовой системой конкретного государства, тоже играют очень важную роль в этом контексте, поскольку они могут по своему усмотрению принимать решения об уголовном преследовании по тому или иному делу или об отказе от такого преследования. Даже в тех случаях, когда уголовное законодательство может быть применено, независимые и профессиональные прокуроры должны учесть все обстоятельства дела подозреваемого, интересы правосудия, а также встречные вопросы политики в области уголовного правосудия, включая более широкие последствия уголовного преследования по конкретному делу для общества и прав человека. Правительства должны уважать независимость и профессионализм органов уголовного преследования.

При всей своей важности, дискреционное усмотрение прокуроров в рамках их полномочий не должно подменять собой обеспечение ясности самого закона. Как отметил британский судья лорд Бингэм, «если уголовный закон составлен настолько широко, что под его действие подпадают и деяния, не относящиеся к преступным, и органам обвинения с таком случае приходится принимать решение отказаться от уголовного преследования, чтобы избежать несправедливости, это плохо согласуется с принципом верховенства права»¹²⁹.

Таким образом, государства-участники должны обеспечивать взаимодополняющий характер функций законодателя, прокурора и судьи в соответствии с фундаментальными принципами верховенства права и прав человека для целей эффективного преследования подлинно террористической деятельности и недопущения злоупотребления законом.

Обеспечение справедливости и соблюдение презумпции невиновности

Государства должны обеспечить строгое соблюдение принципа справедливости уголовного судопроизводства, как это предусмотрено международным правом прав человека. На практике, однако, расширение сферы действия уголовного законодательства и назначение суровых наказаний за деяния, связанные с деятельностью ИБТ, в том числе за правонарушения небольшой тяжести, может

127 The UN Security Council, Global Watch Lists, Biometrics and the threat to the rule of law, указ. соч., сноска 52.

128 Там же.

129 Цит. по: D. Anderson, Shielding the Compass: How to Fight Terrorism without Defeating the Law, указ. соч., сноска 124.

приводить к нарушению стандартов правосудия и права на справедливое судебное разбирательство в рамках уголовно-правовых процедур.

Право на рассмотрение дела независимым и беспристрастным судом ставится под удар в связи с созданием «специальных судов и административных комиссий», не отвечающих международным стандартам надлежащей правовой процедуры; по имеющейся информации, именно такие органы использовались в ряде государств мира для уголовного преследования ИБТ¹³⁰. В руководящих рекомендациях для государств Целевой группы ООН по осуществлению контртеррористических мероприятий, выпущенных в 2018 г., подчеркивается, что рассмотрение дел гражданских лиц военными судами может быть допустимым только тогда, когда гражданские суды недоступны и использование военных судов является неизбежным выбором¹³¹. Отдельной проблемой стали заочные судебные процессы – явление, которое уже давно вызывает споры в отношении его соответствия принципам прав человека. Статья 14 МПГПП дает право каждому, кто обвиняется в уголовном преступлении, присутствовать при рассмотрении его дела в суде. Комитет по правам человека ООН (КПЧ) и Европейский суд по правам человека (ЕСПЧ) указывают, что заочные процессы могут допускаться лишь в очень ограниченных случаях. Если дело было рассмотрено судом и по нему был вынесен приговор в то время, когда обвиняемое лицо находилось за границей, этому лицу должно быть предоставлено право на повторное рассмотрение дела судом в его присутствии¹³².

Помимо этого, следует отметить, что в делах о терроризме, включая дела ИБТ, часто используют требование о неразглашении информации и доказательств. В любом справедливом судебном процессе обвиняемый должен иметь доступ

130 'Foreign Terrorist Fighter' Laws, Human Rights Rollbacks Under UN Security Council Resolution 2178 [Законы об «иностранных боевиках-террористах» и отступления от прав человека при выполнении Резолюции 2178 Совета Безопасности ООН], Human Rights Watch, December 2016, p. 16 (далее – 'Foreign Terrorist Fighter' Laws, Human Rights Rollbacks Under UN Security Council Resolution 2178). Право на рассмотрение дела независимым и беспристрастным судом относится к тем аспектам права на справедливое судебное разбирательство, отступление от которых не допускается ни при каких обстоятельствах.

131 UN CTITF Guidance 2018, указ. соч., сноска 10, с. 42. В этой связи следует также упомянуть военные комиссии в Соединенных Штатах, созданные для рассмотрения дел лиц, содержащихся в Гуантанамо и обвиняемых в нарушении законов ведения войны и «других преступлениях», в том числе в оказании материальной поддержки террористам. Указывая на обеспокоенность вопросом о юрисдикции и процедурах работы военных комиссий, противоречащих фундаментальному праву на справедливое судебное разбирательство, БДИПЧ призвало власти Соединенных Штатов расформировать эти комиссии и обеспечить рассмотрение дел лиц, содержащихся в Гуантанамо и подозреваемых в уголовных преступлениях, обычными гражданскими судами. См.: Report on the Human Rights Situation of Detainees at Guantánamo [Доклад о ситуации с правами лиц, содержащихся в Гуантанамо], OSCE/ODIHR, November 2015, <https://www.osce.org/odihr/198721>.

132 В числе других условий – надлежащее уведомление обвиняемого о предстоящем рассмотрении дела и о предъявляемых ему обвинениях, а также наличие у него защитника, оказывающего эффективную адвокатскую помощь. См.: Замечание общего порядка № 32 (статья 14: Равенство перед судами и трибуналами и право каждого на справедливое судебное разбирательство), МПГПП, UN Doc. CCPR/C/GC/32, 23 августа 2007 г., п. 36 (далее – Замечание общего порядка № 32, МПГПП); а также: *Sejdovic v. Italy*, ECtHR, Judgment of 1 March 2006. Имеются сведения о заочных судебных процессах против ИБТ в Бельгии, Дании, Франции и Нидерландах. См.: The return of foreign fighters to EU soil. Ex-post evaluation, European Parliamentary Research Service, pp. 50 and 86-87, указ. соч., сноска 63. См. также: Foreign Terrorist Fighters: Eurojust's Views on the Phenomenon and the Criminal Justice Response, Fourth Eurojust Report, Eurojust, November 2016, p.15 (далее – Eurojust Report 2016).

к доказательствам, представленным против него, и полноценную возможность опровергнуть их. Согласно международным стандартам в области прав человека, недопустимо утаивать информацию, оправдывающую обвиняемого. Доступ к информации должен означать доступ ко всем материалам, которые прокуратура планирует представить в суде против обвиняемого¹³³. Лишь в исключительных обстоятельствах допускается сокрытие определенной информации – если это необходимо, например, для защиты прав свидетелей или источников информации или для обеспечения важных государственных интересов (таких, как интересы национальной безопасности). Тем не менее, использование секретных доказательств несовместимо с правом на справедливое судебное разбирательство, если такое использование не сопровождается надлежащими гарантиями защиты. Утаивание информации допустимо только тогда, когда это строго необходимо, и при условии, что данную меру в достаточной степени уравнивают надлежащие процедурные гарантии, обеспечивающие в целом справедливое судебное разбирательство¹³⁴.

Наконец, государствам необходимо внимательно следить за тем, чтобы при рассмотрении дел ИБГ не нарушалась презумпция невиновности. Этот принцип предусматривает, что бремя доказывания полностью возлагается на сторону обвинения, которая должна доказать вину обвиняемого. Риск обратного применения правила о бремени доказывания может возникнуть, например, если суд переносит акцент на вопрос о том, чего не сделал обвиняемый, чтобы продемонстрировать свое неприятие терроризма¹³⁵. В более явной форме этот риск возникает в связи с принятием законов, устанавливающих уголовную ответственность за поездки в определенные районы, если обвиняемый не может доказать, что поездка была совершена с законными целями¹³⁶.

133 См.: Права человека в антитеррористических расследованиях: практическое руководство для сотрудников правоохранительных органов, Варшава: БДИПЧ ОБСЕ, ноябрь 2013 г., с. 55, www.osce.org/odihr/108930 (далее – Права человека в антитеррористических расследованиях, БДИПЧ ОБСЕ); Замечание общего порядка № 32, МПГПП, п. 33, указ. соч., сноска 132.

134 Права человека в антитеррористических расследованиях, БДИПЧ ОБСЕ, с. 55, указ. соч., сноска 133; Rowe and Davis v. The United Kingdom, ECtHR, Judgment of 16 February 2000.

135 Примером трудного баланса, которого судам иногда приходится добиваться в этом контексте, может быть дело Анджема Чудари и Мохаммеда Рахмана в Соединенном Королевстве. Двое обвиняемых были осуждены в 2016 г. за призывы к поддержке террористической организации путем подписания клятвы верности и за трансляцию серии лекций, в которых они утверждали, что «Исламское государство» является легитимным халифатом. В пояснительной части приговора отмечалось, что обвиняемые в своих лекциях ничего не сделали для того, чтобы осудить какие-либо аспекты деятельности «Исламского государства» в тот период, и тем самым косвенно поощряли террористическую деятельность, основанную на насилии. Судья согласился с тем, что в их лекциях не было прямого поощрения какого-либо конкретного деяния с применением насилия, и с тем, что нет доказательств совершения кем-либо таких деяний в результате прослушивания этих лекций; это послужило важным фактором для смягчения наказания. См.: R v Anjem Choudary and Mohammed Rahman, Central Criminal Court, Great Britain, Sentencing Remarks, 6 September 2016, International Crimes Database, <http://www.internationalcrimesdatabase.org/Case/3273>.

136 Закон Австралии об иностранных боевиках 2014 г. ввел уголовную ответственность за поездки в официально указанные районы, где террористические организации ведут враждебную деятельность», если обвиняемый не докажет, что его присутствие в таком районе имело «полностью законную цель»; см.: 'Foreign Terrorist Fighter' Laws, Human Rights Rollbacks Under UN Security Council Resolution 2178, p. 14, указ. соч., сноска 130.

Сбор и передача информации и доказательств внутри государства и за его пределами

Трудности преследования ИБТ и лиц, обвиняемых в террористических актах, совершенных за рубежом, обусловлены географией таких преступлений и местонахождением подозреваемых и свидетелей. В частности, затруднения может вызывать оценка доказательств, а другие сложности могут быть связаны с возможными ограничениями на использование информации, полученной от иностранных разведывательных органов. По этой причине государства должны уделять серьезное внимание изучению и распространению примеров передовой практики, касающихся решения вопросов юрисдикции, сбора и анализа доказательств при одновременном соблюдении международных стандартов в области прав человека, включая право на справедливое судебное разбирательство.

В Резолюции СБ ООН 2396 (2017) уделяется особое внимание сбору и обмену информацией, оперативными данными и доказательствами (в том числе из зон конфликта), а также судебным мерам и международному сотрудничеству с целью обеспечить, чтобы любое лицо, участвующее в планировании, подготовке или совершении террористических актов, было привлечено к ответственности. При этом государства должны использовать все законные методы сбора доказательств о преступной деятельности, совместимые с правами человека.

Наблюдение за лицами, обоснованно подозреваемыми в совершении преступлений, имеющих отношение к деятельности ИБТ, а также сбор, хранение и передача информации и персональных данных (включая переписку, данные из Интернета и сведения об передвижении) не должны нарушать фундаментальные принципы защиты прав человека. Необходимо обеспечивать гарантии защиты в отношении права на неприкосновенность частной жизни, в том числе судебный надзор в целях подтверждения необходимости и пропорциональности любого вмешательства в частную сферу¹³⁷.

Помимо этого, важно помнить, что международное право содержит абсолютный запрет на использование в судебном процессе доказательств, полученных при помощи пыток и других видов жестокого обращения. Принятие таких доказательств судом нарушает право на надлежащую правовую процедуру и справедливое судебное разбирательство¹³⁸. Это правило действует и в тех случаях, когда доказательства получены из других государств. Сбор, хранение, передача и получение информации, полученной при помощи пыток, должны быть запрещены, даже если такую информацию планируется использовать не в судебном

¹³⁷ См., например: *Shimolovs v. Russia*, ECtHR, Judgment of 21 June 2011. Более полный рассмотрение вопросов обмена информацией, сбора и анализа данных для выявления ИБТ и пограничного контроля в рамках выполнения Резолюции СБ ООН 2396 (2017) см. в: UN CTITF Guidance 2018, p. 30-34, указ. соч., сноска 10.

¹³⁸ Опора на доказательства, полученные с использованием пыток, была признана ЕСПЧ равносильной «вопиющему отказу от правосудия»; см., например: *Husayn (Abu Zubaydah) v. Poland*, ECtHR, Judgment of 24 July 2014. См. также: Доклад Специального докладчика по вопросу о пытках и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видах обращения и наказания Совету по правам человека ООН, UN Doc. A/HRC/25/60, 10 апреля 2014 г., п. 21.

процессе, а для других целей¹³⁹. Причиной является то, что достоверность информации, полученной при помощи пыток, всегда будет сомнительной, а также тот факт, что использование такой информации делает ее получателя соучастником преступлений по международному праву¹⁴⁰.

При получении информации от властей другого государства, в том числе из зон конфликта, необходимо принимать все меры для того, чтобы убедиться, что эта информация или доказательства не были получены незаконными методами. Помимо этого, любой обмен информацией должен опираться на положения национального законодательства, четко определяющие параметры обмена информацией и гарантии защиты, не допускающие использования информации в противозаконных целях. Перед заключением соглашения об обмене информацией и оперативными данными или перед использованием такого обмена на разовой основе следует изучить ситуацию с обеспечением прав человека и защитой информации в соответствующем государстве, а также имеющиеся в нем гарантии правовой защиты и институциональные механизмы контроля¹⁴¹. Государства должны следить за тем, чтобы не сотрудничать в сфере обмена информацией и доказательствами со странами, в которых на практике не соблюдаются основополагающие стандарты в области прав человека.

Справедливое, соразмерное и действенное наказание

В силу тяжести террористических преступлений во многих государствах за такие преступления установлены особенно суровые наказания (в некоторых странах за них предусмотрено обязательное наказание)¹⁴². Однако в отношении преступлений, связанных с деятельностью ИБТ, общая презумпция тяжести таких деяний не всегда может быть оправданной ввиду широкой сферы действия таких составов преступлений, а также того факта, что они иногда включают и самые

139 Там же, п. 73.

140 Руководство ОБСЕ по полицейской деятельности на основе оперативных данных и информации, Вена, ОБСЕ, 2017, с. 29, <https://www.osce.org/chairmanship/327476>; Права человека в антитеррористических расследованиях, БДИПЧ ОБСЕ, с. 37, указ. соч., сноска 133. См. также: Доклад Специального докладчика по вопросу о пытках и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видах обращения и наказания Совету по правам человека ООН, UN Doc. A/HRC/25/60, указ. соч., сноска 138; Доклад Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом Совету по правам человека ООН, UN Doc. A/HRC/10/3, 4 февраля 2009 г., пп. 55-57.

141 См.: Доклад Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом Совету по правам человека ООН (Подборка оптимальных практических методов, применяемых в отношении законодательной и институциональной основы и мер, которые обеспечивают соблюдение прав человека специальными службами в условиях борьбы с терроризмом, в том числе касающихся надзора за их деятельностью), UN Doc. A/HRC/14/46, 17 мая 2010 г., методы 31-32. О роли внешнего надзора в этом контексте см. также: Democratic and effective oversight of national security services [Демократический и эффективный надзор над национальными службами безопасности], Council of Europe Commissioner for Human Rights, May 2015 (особенно рекомендацию № 5).

142 В числе примеров такого наказания – 17-18 лет заключения за содействие вербовке (Albania Jails Nine Jihadi Recruiters [В Албании приговорены к заключению девять вербовщиков-джихадистов], BalkanInsight, 4 May 2016, www.balkaninsight.com/en/article/heavy-sentences-spelled-for-albania-jihadi-recruiters-05-04-2016). Законы Соединенного Королевства предусматривают заключение на срок до семи лет за «поощрение терроризма» (Terrorism Act (2006), Section 1 (7)). См. также: 'Foreign Terrorist Fighter' Laws, Human Rights Rollbacks Under UN Security Council Resolution 2178, указ. соч., сноска 130.

незначительные формы содействия без четкого преступного умысла. Более того, если вменяемые действия не связаны или очень слабо связаны с совершенным или планировавшимся актом терроризма, суровый приговор может быть несоответствующим тяжести преступления. Государства должны обеспечивать соразмерность наказания не только самому преступлению, но и роли конкретного лица в совершении этого преступления¹⁴³.

При определении необходимого и соразмерного наказания суды должны учитывать всю совокупность обстоятельств дела¹⁴⁴. Многообразие характеристик ИБТ и примеры особой уязвимости по причине возраста, состояния психического здоровья или умственных способностей говорят о необходимости тщательного рассмотрения вопроса не только о целесообразности уголовного преследования в принципе, но и о мере наказания, если решение о преследовании было принято. Евроюст (агентство по сотрудничеству между судебными органами стран ЕС) приводит в качестве примера хорошей практики использование при назначении наказания результатов индивидуальной оценки рисков ИБТ, которая обычно проводится по поручению судов уголовно-исполнительными службами (службами пробации) в целях оказания помощи судьям, выносящим приговор¹⁴⁵. Наказание не должно быть бесчеловечным¹⁴⁶, условия содержания и обращение с лицами, обвиняемыми или осужденными за преступления, связанные с деятельностью ИБТ, должны быть гуманными и уважающими достоинство, присущее человеческой личности¹⁴⁷, а вмешательство, например, в частную и семейную жизнь должно соответствовать критериям необходимости и соразмерности¹⁴⁸. Необходимо предпринимать надлежащие усилия для того, чтобы тюрьмы не становились рассадниками насильственного экстремизма; при этом не следует допускать неоправданной изоляции одних заключенных от других, одиночного содержания и использования других чрезмерно суровых режимов отбывания наказания¹⁴⁹. Условия содержания женщин, обвиняемых или осужденных за преступления, связанные с деятельностью ИБТ, должны учитывать повышенный риск

143 В соответствии с принципом индивидуальной вины (*nulla poena sine culpa*); см.: European Parliament, *EU Approach to Criminal Law*, указ. соч., сноска 108; а также статью 25 (индивидуальная уголовная ответственность) Римского статута международного уголовного суда (МУС).

144 Международное право прав человека требует сбалансированной оценки надлежащего наказания, а не автоматического назначения наказания. См., например: *Eurojust Report 2016*, p. 13, указ. соч., сноска 132.

145 *Foreign Terrorist Fighters: Eurojust's Views on the Phenomenon and the Criminal Justice Response*, Fourth Eurojust Report, Summary of Main Findings [Взгляд Евроюста на феномен иностранных боевиков-террористов и меры реагирования на него в порядке уголовного судопроизводства: четвертый отчет Евроюста, обзор основных выводов], Eurojust, 19 April 2017, p. 5.

146 Статья 7 МПГПП.

147 Статья 10 МПГПП. Это касается и специальных мер обеспечения безопасности, используемых в местах заключения.

148 Статья 17 МПГПП. Это касается и мест заключения - например, когда обвиняемые или осужденные за преступления, связанные с деятельностью ИБТ, отделяются от своей социальной группы или же им ограничивается возможность свиданий с родственниками под предлогом обеспечения безопасности.

149 Всесторонний анализ этих и других смежных вопросов будет представлен в готовящемся к изданию руководстве БДИПЧ и организации «Международная тюремная реформа», посвященном вопросам контроля за защитой прав человека и предотвращением и противодействием насильственному экстремизму и радикализации, ведущим к терроризму (НЭРВТ), в местах содержания под стражей.

сексуальных надругательств и других видов насилия, с которым сталкиваются заключенные женского пола, и предусматривать необходимые меры защиты и обеспечение других особых потребностей женщин¹⁵⁰.

В ряде государств-участников были введены альтернативные наказания, не связанные с содержанием под стражей, и это следует признать положительным примером¹⁵¹. Долгое время вопросы реабилитации, как представляется, оставались без внимания в рамках усилий государств по борьбе с терроризмом, однако теперь это направление становится все более важным аспектом в рамках системы уголовного права¹⁵². Евроюст приводит примеры альтернатив тюремному заключению, среди которых – обеспечение «специальных условий», направленных на «реабилитацию, отход от деятельности и/или дерадикализацию ИБТ»¹⁵³. О реинтеграции и реабилитации в более широком контексте предотвращения НЭРВТ см. раздел 3.5.

Наконец, наказание не должно продолжаться сверх сроков, установленных приговором суда. Если человек был оправдан или закончил отбывание наказания, продление его наказания недопустимо. Однако опыт свидетельствует о том, что иногда к некоторым лицам предъявляются весьма обременительные требования, выходящие далеко за пределы установленного приговором срока, или сохраняющие свое действие после оправдания этих лиц. Одним из таких примеров является практика составления списков «правонарушителей», включающих лиц, которые обвинялись, но не были осуждены, и возложение на них разного рода обязанностей (например, обязанности регулярно отмечаться в полиции)¹⁵⁴. Факт

150 См., например: Правила ООН, касающиеся обращения с женщинами-заключенными и мер наказания для женщин-правонарушителей, не связанных с лишением свободы (Бангкокские правила), принятые Резолюцией 65/229 Генеральной Ассамблеи ООН от 21 декабря 2010 г., UN Doc. A/RES/65/229.

151 Eurojust Report 2016, указ. соч., сноска 132.

152 См., например: Декларация о наращивании усилий ОБСЕ по предупреждению терроризма и противодействию ему, принята Советом министров ОБСЕ в Гамбурге 9 декабря 2016 г., MC.DOC/1/16 (далее – Декларация о наращивании усилий ОБСЕ по предупреждению терроризма и противодействию ему); Декларация министров о предупреждении насильственного экстремизма и радикализации, ведущих к терроризму, и противодействию им, принята Советом министров ОБСЕ в Белграде 4 декабря 2015 г., MC.DOC/4/15 (далее – Декларация Совета министров ОБСЕ о НЭРВТ). См. также: UNOCT Report July 2017, указ. соч., сноска 27; Римский меморандум о надлежащей практике реабилитации и реинтеграции лиц, совершивших насильственные преступления экстремистского характера, Глобальный контртеррористический форум (ГКТФ), указ. соч., сноска 95; E. Entenmann, L. van der Heide, D. Weggemans, J. Dorsey, Rehabilitation for Foreign Fighters? Relevance, Challenges and Opportunities for the Criminal Justice Sector, указ. соч., сноска 93.

153 Eurojust Report 2016, указ. соч., сноска 132.

154 Например, Евроюст отмечает, что во Франции была создана автоматизированная база данных о лицах, совершивших террористические преступления, и после «вынесения приговора или предъявления обвинений» «нарушитель» может находиться в этом списке в течение 20 лет (несовершеннолетние лица – 10 лет). Присутствие в этом списке означает для лица выполнение целого ряда обязательств, см.: Eurojust Report 2016, указ. соч., сноска 132. Также высказывалась обеспокоенность по поводу законов Австралии, принятых, наряду с другими мерами, в ответ на предполагаемую угрозу, связанную с возвращением ИБТ: эти законы разрешают неограниченное продление сроков заключения лицам, осужденным за террористические преступления, после отбытия ими наказания по приговору. См.: Michelle Innis, Counterterrorism law to let Australia detain convicts after their sentences [Контртеррористический закон позволит Австралии держать осужденных в заключении после отбытия приговора], the New York Times, 1 December 2016, www.nytimes.com/2016/12/01/world/australia/counterterrorism-law-senate-prison.html?ref=world.

предъявления лицу обвинений в рамках процесса по уголовному делу не должен приводить к каким-либо дополнительным последствиям, помимо вынесения судом приговора по итогам доказательства вины, не вызывающего разумных сомнений. Любые другие меры, которые могут применяться вне рамок уголовного судопроизводства к лицам, обвиняемым или осужденным за террористические преступления (например, требование регулярно отмечаться в полиции, другие ограничения или «административные меры») должны быть строго обоснованы соответствующими положениями правовой базы и отвечать стандартам надлежащей правовой процедуры.

3.4 Сдержанность при применении «административных мер»

Рекомендации

Государствам-участникам ОБСЕ следует:

- обеспечить, чтобы административные меры, сопряженные с ограничением прав человека и потенциально обладающие карательным действием, не использовались для обхода защитных механизмов, предусмотренных уголовным правом;
- обеспечить, чтобы ограничения прав, вытекающие из применения административных мер, были предписаны законом, являлись строго необходимыми, соразмерными, недискриминационными и соответствовали международным стандартам в области прав человека;
- воздерживаться от использования лишения гражданства в качестве обычной практики в целях предотвращения терроризма и противодействия ему, в том числе в отношении преступлений, связанных с деятельностью ИБТ; обеспечить, чтобы лишение гражданства, если такая мера все же применяется, происходило лишь в самых исключительных обстоятельствах, не применялось произвольно и не приводило к безгражданству, а также чтобы любые последующие меры, ведущие к ограничению прав (например, отказ во въезде или депортация), были строго обоснованными и отвечали критериям необходимости и соразмерности;
- обеспечить, чтобы ограничения права на свободу, а также свободы передвижения соответствовали основополагающим принципам прав человека, включая принципы законности, необходимости, соразмерности и недискриминации, и сопровождалась твердыми гарантиями защиты, включая судебное одобрение и судебный надзор; лицам, в отношении которых были приняты такие меры, также должна быть предоставлена достаточная информация об основаниях для применения этих конкретных мер и право оспорить правомерность их применения, а также другие гарантии надлежащей правовой процедуры.

В регионе ОБСЕ наблюдается тенденция к расширению использования административных мер в контексте борьбы с терроризмом. Хотя официальное

определение этого понятия отсутствует, под «административными мерами» обычно понимают ограничительные меры, не связанные с уголовным судопроизводством и применяемые органами исполнительной власти под предлогом предупреждения терроризма¹⁵⁵. Несмотря на все более обременительный для адресатов характер таких мер и их далеко идущие последствия с точки зрения прав человека, они обычно сопровождаются весьма ограниченным контролем со стороны судебной системы¹⁵⁶. Лица, в отношении которых применяются подобные меры, часто получают очень небольшой доступ или вообще никакого доступа к информации об основаниях для применения данных мер и имеют весьма ограниченные возможности для обжалования в соответствии с основополагающими стандартами надлежащей правовой процедуры и правом на эффективное средство правовой защиты (см. также раздел 3.9).

Административные меры и обход гарантий защиты, установленных уголовным правом

Уголовное право не всегда является подходящим инструментом для предотвращения терроризма и деятельности ИБТ и для борьбы с этими явлениями, и поэтому его дополняет целый ряд различных мер профилактики и реагирования. Тем не менее, административные меры карательного характера не следует использовать в качестве альтернативы уголовному преследованию в целях обхода более строгих процессуальных гарантий, предусмотренных уголовным законодательством и соответствующей судебной процедурой. Речь идет о стандартах доказывания и правилах относимости и допустимости доказательств, а также о наличии возможностей для обжалования и полноценного оспаривания.

ИДКТК ООН рекомендует использовать административные меры только тогда, когда «предъявление формального обвинения в терроризме было бы нецелесообразным»¹⁵⁷. Также отмечается, что при использовании в качестве альтернативы уголовному процессу таких мер, как превентивное задержание или распоряжение о надзоре и ограничении свободы, имеющих сопоставимые с уголовно-правовыми мерами последствия для затронутого лица, следует придерживаться более строгих стандартов, процедур и гарантий защиты, предусмотренных в уголовном праве¹⁵⁸. На практике государствам необходимо серьезно отнестись к

155 См., например: B. Boutin, Administrative Measures against Foreign Fighters: In Search of Limits and Safeguards [Административные меры против иностранных боевиков: в поисках пределов и гарантий защиты], International Centre for Counter-Terrorism, 16 December 2016, <https://icct.nl/publication/administrative-measures-against-foreign-fighters-in-search-of-limits-and-safeguards/> (далее – B. Boutin, Administrative Measures against Foreign Fighters: In Search of Limits and Safeguards).

156 Там же, с. 5.

157 UNCTED 2016, Implementation of Security Council resolution 2178 (2014), para. 155, указ. соч., сноска 62.

158 Принцип, согласно которому стандарты надлежащей правовой процедуры, предусмотренные уголовным правом, в некоторых обстоятельствах должны применяться к гражданским и административным мерам, в зависимости от их характера и последствий, установлен решением ЕСПЧ по делу «Энгель и другие против Нидерландов» (Engel and Others v. The Netherlands, ECtHR, Judgment of 8 June 1976, para. 82) и применяется, например, к делам, связанным с распоряжениями о надзоре и ограничении свободы в контексте борьбы с терроризмом.

предупреждению о том, что рост использования административных мер в контексте борьбы с терроризмом, в том числе в контексте противодействия ИБТ, представляет собой «репрессивный инструмент для обхода процедур и правовых гарантий уголовного преследования, что само по себе является проблемой»¹⁵⁹.

Ниже рассматриваются конкретные проблемы, связанные с двумя категориями административных мер, применяемых соответственно для целей лишения гражданства и ограничения свободы.

Ограничения допустимого лишения гражданства (и запрета на въезд)

В некоторых странах уже применяется, а в других – еще только рассматривается – все более популярная практика, позволяющая лишать гражданства лиц, которые принимали участие в деятельности ИБТ или считаются представляющими террористическую угрозу¹⁶⁰. В связи с этим пределы допустимости подобных мер были разъяснены судебными органами, которые в своем прецедентном праве разработали соответствующие правовые стандарты. В некоторых случаях решения судов заставили государства внести изменения в эту практику либо вовсе отказаться от планов ее использования¹⁶¹.

Право человека на гражданство установлено Всеобщей декларацией прав человека (ВДПЧ) и другими международно-правовыми документами¹⁶². Нормы международного права не предусматривают право на какое-либо конкретное гражданство, и государства могут на свое усмотрение принимать решения о предоставлении или лишении гражданства при соблюдении определенных ограничений. Государства также могут лишать гражданства лиц, которые вели себя образом, «серьезно ущемляющим жизненные интересы государства», хотя это положение должно толковаться ограничительно¹⁶³. Национальными законами, действующими в государствах региона ОБСЕ, тоже предусмотрено (и уже давно) право государств лишать гражданства. Тем не менее, совершенно очевидным

159 В. Boutin, *Administrative Measures against Foreign Fighters: In Search of Limits and Safeguards*, p. 19, указ. соч., сноска 155.

160 Эту практику начали использовать, например, такие страны, как Соединенное Королевство, Босния и Герцеговина, Нидерланды и Франция (см.: В. van Ginkel and E. Entenmann (eds.), *The Foreign Fighters Phenomenon in the European Union*, указ. соч., сноска 16). Она охватывает как случаи лишения гражданства в результате вынесения приговора за террористические преступления (например, в деле «Гумид против Франции» (Ghoumid v France), которое на момент составления настоящего документа ожидает рассмотрения в ЕСПЧ), так и случаи, когда лица были признаны представляющими угрозу национальной безопасности (такая практика используется в Соединенном Королевстве).

161 Например, в Соединенном Королевстве данная практика была изменена, а в Канаде в июне 2017 г. были отменены поправки (в закон о гражданстве и другие правовые акты), позволявшие лишать гражданства за вступление в вооруженную группу, участвующую в конфликте за рубежом.

162 Согласно статье 15 ВДПЧ, каждый имеет право на гражданство и никто не может быть произвольно лишен своего гражданства или права изменить свое гражданство. Согласно статье 24(3) МПППП и статье 7(1) Конвенции о правах ребенка (КПР), каждый ребенок имеет право на приобретение гражданства.

163 Конвенция ООН о сокращении безгражданства, 30 августа 1961 г., статья 8 (3). Генеральный секретарь ООН отмечал, что это положение должно толковаться ограничительно, как исключение из общего правила; см.: Доклад Генерального секретаря ООН Совету по правам человека («Права человека и произвольное лишение гражданства»), UN Doc. A/HRC/25/28, 19 декабря 2013 г., п. 12.

является тот факт, что лишение гражданства представляет собой чрезвычайную меру, которая прямо или косвенно отражается на пользовании целым комплексом других прав и в значительной степени препятствует возможности индивида требовать соблюдения своих прав человека в целом, а также возможности реализовать эти права. Таким образом, эта процедура должна подчиняться строгим ограничениям.

Во-первых, в тех случаях, когда лишение гражданства приводит к **безгражданству**, такая мера может идти вразрез с обязанностями государства по сокращению безгражданства согласно международному праву¹⁶⁴. Суды принимали решения о том, что если результатом лишения гражданства будет статус апатрида, недостаточно указать, что данное лицо «имеет право претендовать на приобретение другого гражданства». Без такой защиты данная мера была бы на самом деле незаконной¹⁶⁵. Учитывая серьезные последствия безгражданства, было бы трудно обосновать лишение гражданства, ведущее к безгражданству, как соразмерный шаг¹⁶⁶.

Во-вторых, лишение гражданства не может быть **произвольным**¹⁶⁷ и должно отвечать базовым требованиям, которые перечислены ниже.

164 Согласно статье 8(1) Конвенции ООН о сокращении безгражданства и статье 7(3) Европейской конвенции о гражданстве Совета Европы, государства-участники этих конвенций не должны лишать никакое лицо его гражданства, если такое решение делает это лицо апатридом. Исключения из этого правила допускаются обеими конвенциями лишь в строго ограниченных обстоятельствах. По состоянию на июнь 2018 г., 71 государство мира, в том числе 32 государства-участника ОБСЕ, являются участниками Конвенции ООН, и 21 государство является участником Европейской конвенции. Общее признание необходимости избегать безгражданства, разделяемое большинством государств, отражено, например, в Резолюции 50/152 Генеральной Ассамблеи ООН, которая призывает государства принять национальные законы о гражданстве в целях сокращения безгражданства; см. UN Doc. A/RES/50/152, 21 декабря 1995 г., п. 16. Указывая, что предотвращение безгражданства является одним из общих принципов международного права, Управление Верховного комиссара ООН по правам беженцев (УВКБ ООН) отмечает, что лишение гражданства, приводящее к безгражданству, является, как правило, произвольным, если оно не преследует легитимную цель и не соответствует принципу соразмерности; см. краткое изложение информации, предоставленной УВКБ ООН, в Докладе Генерального секретаря ООН Совету по правам человека («Произвольное лишение гражданства: доклад Генерального секретаря»), UN Doc. A/HRC/10/34, 26 января 2009 г., п. 51.

165 В 2014 г. возможности лишения гражданства в Соединенном Королевстве были расширены: ранее можно было лишать гражданства только лиц, имеющих двойное гражданство, а новые правила охватывают еще и тех, в отношении кого имеются разумные основания полагать, что они могут претендовать на приобретение другого гражданства; Верховный суд Соединенного Королевства постановил, что лишение гражданства будет незаконным, если оно сделает человека апатридом. См.: Pham (Appellant) v Secretary of State for the Home Department (Respondent), 25 March, 2015, www.supremecourt.uk/cases/docs/uksc-2013-0150-press-summary.pdf. Поправки в законодательство 2014 г. были внесены после другого, более раннего решения Верховного суда на ту же тему по делу Аль-Джеда в октябре 2013 г. В этом решении Верховный суд отверг аргументацию министра внутренних дел в пользу лишения ответчика гражданства на том основании, что он может обратиться к властям Ирака с ходатайством о восстановлении своего прежнего гражданства. См.: Secretary of State for the Home Department (Appellant) v Al-Jedda (Respondent), 9 October 2013, www.supremecourt.uk/cases/uksc-2012-0129.html.

166 Доклад Генерального секретаря ООН, UN Doc. A/HRC/25/28, п. 4, указ. соч., сноска 163; см. также: Доклад Генерального секретаря ООН Совету по правам человека («Права человека и произвольное лишение гражданства»), UN Doc. A/HRC/13/34, 14 декабря 2009 г., п. 59.

167 Об этом прямо говорится, в частности, в статье 15 ВДПЧ и статье 20 АКПЧ.

- Поскольку лишение гражданства влечет за собой ограничения прав человека, оно должно отвечать правовым стандартам, чтобы эти ограничения были обоснованными. Стандарты указывают, чтобы ограничение должно быть предписано законом, являться необходимым для достижения законной цели и соразмерным этой цели, а также не быть дискриминационным. Законы, допускающие лишение гражданства в случаях, когда это «способствует общественному благу»¹⁶⁸, устанавливают гораздо менее строгие критерии, чем принципы необходимости и соразмерности, предусмотренные международным правом прав человека¹⁶⁹. Автоматически лишая человека гражданства за вступление в запрещенную или «экстремистскую» организацию, государства в результате пропускают необходимый этап тщательного индивидуального рассмотрения вопроса и проверки такого решения на соответствие правовым критериям, установленным правом прав человека.
- Чрезвычайно важно, чтобы лицо имело практически реализуемое и действенное право оспорить в суде решение о лишении его гражданства, поскольку такие меры могут иметь самые серьезные последствия с точки зрения прав человека. Отдельной проблемой являются ситуации, имевшие место на практике, когда у лица в теории есть право на обжалование, но оно в этот момент находится за границей и не может реально воспользоваться этим правом¹⁷⁰.
- Лишение гражданства не должно быть дискриминационным. Например, соответствующие положения законодательства, которые касаются только натурализованных граждан, подвергаются критике за то, что они создают группу «граждан второго сорта». По той же причине критикуют и «правило о двойном гражданстве» (разрешающее лишать гражданства только лиц, имеющих двойное гражданство): при том, что такое положение можно рассматривать как правомерное с точки зрения предотвращения безгражданства, оно может быть

168 Такой стандарт используется, например, в Соединенном Королевстве согласно Закону об иммиграции 2014 г. См.: D. Anderson, *Citizenship Removal Resulting in Statelessness*, first report of the independent reviewer on the operation of the power to remove citizenship obtained by naturalisation from persons who have no other citizenship [Лишение гражданства, ведущее к безгражданству: первый отчет независимого ревизора об использовании полномочий по лишению гражданства лиц, получивших его посредством натурализации и не имеющих какого-либо иного гражданства], UK Independent Reviewer of Terrorism Legislation, April 2016, <https://www.gov.uk/government/publications/citizenship-removal-resulting-in-statelessness>.

169 Аналогичным образом, принятый в Казахстане в июле 2017 г. закон о лишении гражданства лиц, осужденных за террористические преступления и другие преступления, связанные с причинением значительного вреда жизненным интересам государства, критикуют за его расплывчатость и возможность расширительного толкования, что может противоречить этим базовым требованиям. См., например: *Nations in Transit 2018, Kazakhstan, Country Profile* [Государства в период транзита 2018: Казахстан, краткая характеристика], Freedom House, <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2018/kazakhstan>; *Kazakhstan Adopts Law On Deprivation Of Citizenship* [В Казахстане принят закон о лишении гражданства], Radio Free Europe/Radio Liberty, 11 July 2017, www.rferl.org/a/kazakhstan-citizenship-law-nazarbaev/28610008.html; C. Putz, *Kazakhstan Considers Revoking Terrorists' Citizenship* [В Казахстане рассматривается возможность лишения террористов гражданства], *The Diplomat*, 24 May 2017, <https://thediplomat.com/2017/05/kazakhstan-considers-revoking-terrorists-citizenship/>.

170 См., например: *Foreign Fighters under International Law* [Иностранцы-боевики с точки зрения международного права], Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights, Academy Briefing No. 7, pp. 57-58, www.geneva-academy.ch/joomlafiles-files/docman-files/Publications/Academy%20Briefings/Foreign%20Fighters_2015_WEB.pdf.

воспринято и как средство дискриминации определенных общин, члены которых часто имеют второе гражданство¹⁷¹.

Хотя суды по правам человека и другие правозащитные институты признают, что правила, касающиеся гражданства, могут ущемлять другие права¹⁷², важно отметить, что применимость прав человека не зависит от гражданства. Договоры и конвенции о правах человека возлагают на государства обязанности по отношению ко всем лицам, находящимся под их юрисдикцией. Даже в тех случаях, когда лишение гражданства может считаться оправданным, это не означает, что после этого государство может отказаться от выполнения всех остальных обязанностей в отношении прав таких лиц. Иными словами, право не быть лишенным гражданства в произвольном порядке не примыкает к другим правам, поставленным под угрозу, и его не следует смешивать с ними.

На практике лишение гражданства часто предшествует или связано с другими шагами, затрагивающими права человека; среди них можно назвать отказ во въезде в государство, депортацию и т. п. Следует отметить, что полномочия государства по лишению гражданства необязательно дают ему право на законное выдворения таких лиц со своей территории, поскольку действие права на въезд в свою страну или выезд из нее¹⁷³ в соответствии с международным правом прав человека не ограничено только «гражданами»: им обладают все лица, имеющие существенную и значимую связь с данным государством¹⁷⁴. Помимо этого, с правовой точки зрения, лишение гражданства не влияет на право не быть выдворенным, принудительно возвращенным или экстрадированным в другое государство, в котором существует реальный риск серьезных нарушений прав человека (таких, как пытки и другие виды жестокого обращения), если лишение гражданства предвещает депортацию (а часто именно так и происходит).

Также следует должным образом учитывать общую действенность лишения гражданства и таких связанных с ним мер, как высылка или депортация, с точки зрения достижения превентивных целей. Как уже отмечалось, лишение

171 Такие возражения, в частности, звучали в ходе обсуждения соответствующих поправок в Нидерландах, см.: V. Boutin, *Administrative Measures against Foreign Fighters: In Search of Limits and Safeguards*, указ. соч., сноска 155. Сходные соображения в отношении практики и предложений, касающихся лишения гражданства, в других странах, в том числе в Бельгии, Франции и Соединенном Королевстве, см. также в: Europe: *Dangerously disproportionate: The ever-expanding national security state in Europe* [Европа: опасная непропорциональность – бесконечное расширение государства национальной безопасности в Европе], Amnesty International, 17 January 2017, pp. 58-63, www.amnesty.org/en/documents/eur01/5342/2017/en/.

172 Например, *Genovese v. Malta*, ECtHR, Judgment of 11 October 2011. В решении по вопросу о принятии к рассмотрению дела о терроризме ЕСПЧ указал, что лишение гражданства в принципе может негативно отразиться на праве на семейную и частную жизнь; см.: *K2 v. The United Kingdom*, ECtHR, Judgment of 9 March 2017.

173 Замечание общего порядка № 27 (статья 12: Свобода передвижения), МПГПП, UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.9, 2 ноября 1999 г., пп. 19-21.

174 Там же. Комиссия международного права (КМП) отмечает, что лишение гражданства, имеющее единственной целью высылку лица, было бы «неправомерным и даже произвольным по смыслу пункта 2 статьи 15 Всеобщей декларации прав человека». См.: комментарий к статье 8 Проекта статей о высылке иностранцев, Доклад Комиссии международного права Генеральной Ассамблеи ООН, UN Doc. A/69/10, 2014, с. 39.

гражданства не дает государству автоматического права принимать в отношении индивида другие меры – например, высылку или депортацию.

В более широком смысле «экспорт рисков», то есть принятие мер по защите конкретного государства путем вытеснения предполагаемой угрозы за его пределы, возможно, не способствует обеспечению устойчивой безопасности в долгосрочной перспективе¹⁷⁵. Напротив, это может быть даже контрпродуктивным в том случае, если высылка вынуждает человека остаться в зоне конфликта или вернуться в эту зону либо переместиться туда, где имеются благоприятные условия для распространения терроризма и насильственного экстремизма. В таком случае «экспорт рисков» путем высылки будет противоречить обязанностям, возложенным на государства Резолюцией СБ ООН 2178 (2014), поскольку эта резолюция требует, чтобы государства сотрудничали друг с другом в целях противодействия угрозам, создаваемым ИБТ¹⁷⁶.

Лишение свободы и ограничение свободы передвижения

Государства регулярно используют в отношении ИБТ два метода – запрет на выезд и изъятие (признание недействительными) паспортов¹⁷⁷. Ограничения на поездки могут вводиться, например, для предотвращения актов терроризма, однако в некоторых случаях подобные ограничения подвергаются критике за свой широкий смысл, в результате которого они имеют произвольный и непропорциональный характер¹⁷⁸.

Право каждого на выезд из любой страны, включая собственную, установлено международным правом. Согласно статье 12 МПГПП, это право не может быть объектом никаких ограничений, кроме тех, которые предусмотрены законом и необходимы для достижения конкретной законной цели из числа упомянутых в данной статье, в том числе цели охраны государственной безопасности¹⁷⁹. Следовательно, ограничения права на выезд из страны также должны отвечать критериям законности, необходимости и соразмерности¹⁸⁰.

175 См. доклад Независимого ревизора контртеррористического законодательства Соединенного Королевства Д. Андерсона: D. Anderson, *Shielding the Compass: How to Fight Terrorism without Defeating the Law*, указ. соч., сноска 124; см. также: R. Bauböck and V. Paskalev, *Citizenship Deprivation: A Normative Analysis* [Лишение гражданства: нормативный анализ], March 2015, www.ceps.eu/publications/citizenship-deprivation-normative-analysis.

176 См. также аргументацию в: G. Goodwin Gil, 'Temporary Exclusion Orders' and their Implications for the United Kingdom's International Legal Obligations, Part II [«Распоряжения о временной высылке» и их последствия для международно-правовых обязательств Соединенного Королевства, часть II], 9 December 2014, www.ejiltalk.org/temporary-exclusion-orders-and-their-implications-for-the-united-kingdoms-international-legal-obligations-part-ii/.

177 В публикации 'Foreign Terrorist Fighter' Laws, Human Rights Rollbacks Under UN Security Council Resolution 2178 (указ. соч., сноска 130) перечисляются страны, практикующие запреты на выезд: Австрия, Азербайджан, Бельгия, Дания, Италия, Нидерланды, Соединенное Королевство, Таджикистан, Франция и ряд стран за пределами ОБСЕ.

178 Там же.

179 См. также статью 2 Протокола № 4 к ЕКПЧ.

180 Дополнительное рассмотрение вопроса о свободе передвижения см. в: UN CTITF Guidance 2018, указ. соч., сноска 10, pp. 15-20.

Серьезные вопросы с точки зрения прав человека вызывает и практика задержания лиц, в отношении которых имеются подозрения в том, что они могут отправиться в поездку с террористическими целями, либо задержания после возвращения, если это не связано с преследованием в уголовном порядке. Любое лишение свободы должно иметь законные основания. Это отражается в содержащемся в МПГПП запрете «произвольного задержания»¹⁸¹. Сразу же после задержания задержанному лицу должны быть предоставлены процессуальные гарантии, включая право безотлагательно оспорить в суде законность своего задержания.

Так называемые превентивные или административные задержания лиц, предположительно представляющих террористическую угрозу (задержания по соображениям национальной безопасности без предъявления обвинений в уголовном правонарушении), неоднократно признавались нарушениями фундаментального права на свободу, а также, потенциально, и права на равенство¹⁸². Лишь в исключительных обстоятельствах краткосрочное задержание (при условии соблюдения надлежащих правовых гарантий) может быть признано обоснованным¹⁸³. Несмотря на решения судов, разъясняющие, что лишение свободы из соображений безопасности вызывает серьезные опасения с точки зрения прав человека, политика, практические меры и дискуссии, касающиеся феномена ИБТ, показывают, что данная проблема остается весьма актуальной.

Определенные практические методы, которые стали применяться в некоторых государствах – например, краткосрочное задержание для допроса или в целях воспрепятствования запланированному выезду, домашний арест или требование проживать по определенному адресу, распоряжения о надзоре или запрет на перемещение в определенные районы или в пределах таких районов – должны тщательно оцениваться с точки зрения возможного нарушения права на свободу. Ответ на вопрос о том, можно ли признать такие меры ограничением права на свободу, зависит от степени контроля и характера ограничений, которым

181 В то время как статья 9 МПГПП запрещает произвольное задержание, в статье 5 ЕКПЧ приводится исчерпывающий список оснований для задержания (например, в связи с обвинением в уголовном преступлении или в ожидании депортации), и задержания по соображениям безопасности среди них нет.

182 Это ясно и из других контекстов, в том числе из ситуации с задержаниями иностранных граждан в интересах безопасности в Соединенном Королевстве после 11 сентября; см.: *A and Others v. The United Kingdom*, ECtHR, указ. соч., сноска 100. Государственный совет Франции издал консультативное заключение о недопустимости превентивного административного задержания из соображений безопасности, которое планировалось провести после терактов в Париже в ноябре 2015 г.; см.: *Avis sur la constitutionnalité et la compatibilité avec les engagements internationaux de la France de certaines mesures de prévention du risque de terrorisme* [Заключение по вопросу о конституционности и совместимости с международными обязательствами Франции определенных превентивных мер, связанных с опасностью терроризма], Conseil d'État, Assemblée générale, Section de l'intérieur, 17 December 2015, www.conseil-etat.fr/Decisions-Avis-Publications/Avis/Selection-des-avis-faisant-l-objet-d-une-communication-particuliere/Mesures-de-prevention-du-risque-de-terrorisme.

183 Такая возможность не допускается статьей 5 ЕКПЧ, в которой приведен исчерпывающий список оснований для задержания; при этом Комитет по правам человека ООН отмечает, что такое задержание не будет являться произвольным лишь в самых исключительных обстоятельствах, и бремя доказывания его необходимости лежит на государстве. См.: Замечание общего порядка № 35 (статья 9: Свобода и личная неприкосновенность), МПГПП, UN Doc. CCRP/C/GC/35, 16 декабря 2014 г., п. 15 (далее – Замечание общего порядка № 35, МПГПП).

подвергаются затронутые лица, а не от того, имеют ли они формальный статус задержанного в соответствии с правовыми стандартами¹⁸⁴. Если эти меры равносильны лишению свободы, в их отношении должны применяться все правовые гарантии защиты от произвольного лишения свободы, предусмотренные международным правом прав человека.

Право на безотлагательное рассмотрение дела судебным или иным компетентным, беспристрастным и независимым органом действует с момента задержания. Помимо этого, каждое лицо, чья свобода была ограничена, должно иметь доступ к достаточной информации об основаниях для применения к нему этой меры, а также возможность воспользоваться гарантиями надлежащей правовой процедуры в целях защиты своих прав¹⁸⁵. Такие гарантии должны быть действенными, предусмотренными законом и осуществимыми на практике. Некоторые государства сделали шаг в правильном направлении, начав использовать предварительное судебное одобрение в отношении ограничения свободы, однако если эта процедура заключается лишь в автоматическом подтверждении решения судебным органом, она вряд ли может быть признана действенным механизмом надзора¹⁸⁶.

184 См. обзор судебных прецедентов по данному вопросу в: Guide on Article 5 of the Convention, Right to Liberty and Security [Руководство по статье 5 Конвенции: право на свободу и личную неприкосновенность], ECtHR, April 2014, https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_5_ENG.pdf, pp. 4-5. О различных видах ограничений, признаваемых ограничением свободы в документах Комитета по правам человека ООН, см. также: Замечание общего порядка № 35, МПГПП, п. 5, указ. соч., сноска 183.

185 См.: Свод принципов защиты всех лиц, подвергаемых задержанию или заключению в какой бы то ни было форме, принят Резолюцией 43/173 Генеральной Ассамблеи ООН 9 декабря 1988 г., UN Doc. A/RES/43/173. См. в особенности принципы 11-14 (право быть выслушанным и получить информацию), 17-18 (право на адвоката) и 32 (право на оспаривание законности задержания).

186 Там же. В соответствии с принципом 4, задержание или заключение в какой бы то ни было форме и все меры, затрагивающие права человека применительно к задержанным или находящимся в заключении лицам, должны осуществляться согласно постановлению судебного или другого органа или подлежать эффективному контролю со стороны таких органов.

3.5 Предотвращение насильственного экстремизма и радикализации, ведущих к терроризму, и противодействие им

Рекомендации

Государствам-участникам ОБСЕ следует:

- избегать расплывчатых и неоднозначных терминов (таких, как «экстремизм» и «радикализация») без четкой связи с терроризмом, насилием или другими незаконными действиями, как это определено в соответствии с международным правом прав человека;
- в полном объеме защищать свободу выражения мнения в рамках деятельности по предотвращению вербовки и мобилизации ИБТ (с учетом запрета на реальное подстрекательство к терроризму и насилию согласно международному праву);
- избегать широких формулировок составов преступления – таких, как «оправдание», «прославление» или «одобрение» терроризма – которые часто не отвечают необходимым критериям, при соответствии которым деяние является подстрекательством к дискриминации, актам войны или насилию, и приводят к недопустимым ограничениям свободы выражения мнения;
- поддерживать выражение альтернативных мнений как средство противодействия насильственному экстремизму; расширять права и возможности общин и развивать эффективные партнерские отношения в целях предотвращения НЭРВТ, в том числе в целях противодействия различным факторам притяжения и выталкивания, а также условиям, способствующим вербовке и мобилизации ИБТ;
- разрабатывать и осуществлять учитывающие конкретные потребности, обеспечивающие соблюдение прав человека и учет гендерного фактора программы реабилитации и реинтеграции возвращающихся ИБТ и других лиц, участвовавших в деятельности ИБТ; при этом такие программы должны:
 - * опираться на индивидуальную оценку рисков и потребностей, учитывающую, среди прочего, личные мотивы, характер и степень участия в насильственных действиях, а также возможную виктимизацию, которой могли подвергнуться сами эти лица;
 - * быть встроенными в более широкие меры по предотвращению НЭРВТ, эффективно противодействующие недовольству, а также социально-структурным условиям, которые способствуют террористической радикализации.

Государства обязаны защищать от насилия всех лиц, находящихся под их юрисдикцией. Предотвращение и пресечение вербовки и вовлечения индивидов в деятельность организаций, угрожающих правам человека, являются компонентами позитивного обязательства государства в области прав человека.

Растет число исследований, показывающих, что ИГИЛ тратит значительные силы и ресурсы на распространение сообщений в Интернете и поддержание своего

виртуального имиджа в целях заманивания и вербовки¹⁸⁷. Резолюция СБ ООН 2178 (2014) «подчеркивает, что противодействие насильственному экстремизму, который может служить питательной средой для терроризма, в том числе предотвращение радикализации, вербовки и мобилизации лиц в террористические группы и в ряды иностранных боевиков-террористов, ... и призывает государства-члены активизировать усилия по противодействию такого рода насильственному экстремизму». Призыв к укреплению сотрудничества в области предотвращения насильственного экстремизма и радикализации, ведущих к терроризму (включая вербовку и мобилизацию в ряды террористов и ИБТ), и противодействия этим явлениям содержится и в обязательствах, принятых в рамках ОБСЕ¹⁸⁸.

Государства по всему региону ОБСЕ наращивают усилия по предотвращению и противодействию НЭРВТ посредством самых разнообразных политических мер, часто также называемых стратегиями противодействия насильственному экстремизму или предотвращения насильственного экстремизма (ПНЭ). В той степени, в какой ПНЭ направлены на обнаружение «ранних признаков радикализации», а также выявление взглядов, убеждений и, в определенной мере, действий, рассматриваемых как предвестники терроризма или вступления в ряды ИБТ, и на противодействие им, эти стратегии вызывают ряд опасений с точки зрения соблюдения прав человека¹⁸⁹.

Предупреждение террористического насилия или борьба с «радикализацией» и «экстремизмом»?

Во-первых, непростые вопросы возникают по поводу целей, контекста и направленности стратегий по борьбе с так называемыми «радикализацией» и «экстремизмом». Многие политические и правозащитные движения на начальном этапе своей деятельности считались радикальными и экстремистскими, а потенциал злоупотребления мерами по борьбе с убеждениями и действиями, которые считаются нежелательными, вполне очевиден. Чрезмерно широкие и расплывчатые определения, используемые в законодательстве по борьбе с терроризмом и «экстремизмом», вызывают серьезные опасения в связи с тем, что под их действие подпадает и ненасильственная деятельность, в том числе деятельность мирных

187 См., например: G. Weimann, The Emerging role of Social Media in the Recruitment of Foreign Fighters - In: FFILB, pp. 77-96, указ. соч., сноска 14.

188 См.: Декларация Совета министров ОБСЕ о НЭРВТ, п. 4, указ. соч., сноска 152. См. также: Декларация Совета министров ОБСЕ по вопросу об ИБТ, указ. соч., сноска 2.

189 Обзор возможных последствий мер по предотвращению и противодействию НЭРВТ для прав человека см. в: Предупреждение терроризма и борьба с насильственным экстремизмом и радикализацией, ведущими к терроризму, ОБСЕ, с. 56-73, указ. соч., сноска 73. См. также: Background Paper: Countering the Incitement and Recruitment of Foreign Terrorist Fighters: The Human Dimension, OSCE/ODIHR, указ. соч., сноска 12. См. также: Доклад Специального докладчика ООН по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом Совету по правам человека, UN Doc. A/HRC/31/65, указ. соч., сноска 34.

оппозиционных групп, гражданского общества и правозащитников в регионе ОБСЕ¹⁹⁰.

Более того, на практике получается так, что мишенью широко распространенных усилия по борьбе с «радикализацией» и «экстремизмом» часто оказываются вера и религиозная практика мусульман¹⁹¹, несмотря на неоднократные повторения Советом Безопасности ООН, государствами-участниками ОБСЕ и другими субъектами тезиса о том, что терроризм недопустимо отождествлять с какой-либо религией¹⁹². В некоторых случаях выявление радикального и подозрительного поведения на практике переплетается с выявлением особенно ревностного выражения религиозных убеждений. Такие методы вызывают опасения в связи с возможностью дискриминации по признаку религии или убеждений и произвольного посягательства на свободу открыто исповедовать свою религию или убеждения. Незыблемость права на свободу мысли также ставится под угрозу в тех случаях, когда государства направляет свои контртеррористические меры на убеждения и идеи, а не на собственно преступные деяния.

Таким образом, меры по борьбе с терроризмом должны быть четко ориентированы на действия, непосредственно связанные с насилием или другими незаконными деяниями – например, с подстрекательством к дискриминации, вражде или насилию, как это определено в соответствии с международными стандартами в области прав человека¹⁹³. Превентивные меры стигматизирующего и дискриминационного характера являются контрпродуктивными, поскольку они

190 См., например: Civil Society Recommendations to the Participants of the OSCE Ministerial Council Meeting in Vienna [Рекомендации гражданского общества участникам заседания Совета министров ОБСЕ в Вене], Civic Solidarity Platform, December 2017, www.civicsolidarity.org/sites/default/files/recomendations_vienna_2017_3.12.pdf; The UN Security Council, Global Watch Lists, Biometrics and the threat to the rule of law, указ. соч., сноска 52. Также см. аргументацию в разделе 3.3 выше.

191 Специальный докладчик ООН по борьбе с терроризмом и правам человека отмечает, что стратегии противодействия насильственному экстремизму, даже если они в теории имеют общий характер, на практике часто направлены на конкретные группы, в отношении которых считается, что они в наибольшей степени подвержены «риску» обращения к воинствующему экстремизму. В целях недопущения стигматизации целых общин, этнических или религиозных групп Специальный докладчик подчеркивает, что такие стратегии не должны основываться на «предвзятых мнениях или ложных представлениях о группах, которые наиболее восприимчивы к радикализации или насильственному экстремизму». См.: Доклад Специального докладчика ООН по борьбе с терроризмом и правам человека, UN Doc. A/HRC/31/65, п. 43, указ. соч., сноска 34.

192 Эта линия последовательно проводится в документах ОБСЕ по вопросам борьбы с терроризмом, в том числе в Декларации о наращивании усилий ОБСЕ по предупреждению терроризма и противодействию ему (2016), указ. соч., сноска 152; Декларации Совета министров ОБСЕ о НЭРВТ (2015), указ. соч., сноска 152; Декларации Совета министров ОБСЕ по вопросу об ИБТ (2014), указ. соч., сноска 2; в Консолидированной концептуальной базе ОБСЕ для борьбы с терроризмом (2012), указ. соч., сноска 59; а также в Хартии ОБСЕ о предотвращении терроризма и борьбе с ним, принятой Советом министров ОБСЕ 7 декабря 2002 г. в Порту, MC(10)JOUR/2.

193 См.: Предупреждение терроризма и борьба с насильственным экстремизмом и радикализацией, ведущими к терроризму, ОБСЕ, с. 49-50, указ. соч., сноска 73.

могут быть использованы «насилованными экстремистскими группами в целях пропаганды для нейтрализации соответствующих мероприятий»¹⁹⁴.

Противодействие насильственному экстремизму при одновременной защите свободы выражения мнения

Обеспокоенность также возникает в связи с воздействием мер по предотвращению НЭРВТ и противодействию вербовке и мобилизации ИБТ на свободу выражения мнения. Крайне важно, чтобы государства противостояли использованию социальных сетей и Интернета такими группами, как ИГИЛ, в целях вербовки ИБТ и пропаганды насилия. Государства могут и должны осуществлять эти действия, неукоснительно соблюдая право на свободу выражения мнения. Кроме того, чрезмерно жесткие меры, ущемляющие свободу выражения мнения, являются контрпродуктивными и противодействуют целям предотвращения НЭРВТ.

Свобода выражения мнения, которую часто называют одной из фундаментальных опор демократии, включает свободу высказывания идей и мнений, которые «оскорбляют, шокируют и беспокоят»¹⁹⁵. Ее значение сформулировано в часто цитируемом решении ЕСПЧ, указывающем, что «таковы требования [...] плюрализма, толерантности и широкого взгляда на мир, без которых не может существовать «демократическое общество»¹⁹⁶. Право на свободу выражения мнения не является абсолютным и может быть ограничено при условии соблюдения строгих требований. Такие ограничения должны быть предписаны законом, преследовать одну из законных целей, перечисленных в соответствующих международных стандартах (защита прав или репутации других лиц, охрана государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения), и быть необходимыми и соразмерными для достижения такой цели¹⁹⁷.

В соответствии с некоторыми международными конвенциями по правам человека, в определенных обстоятельствах государства не только имеют право, но и обязаны вмешаться и ограничить свободу слова, если имеет место подстрекательство к

194 Гаагско-марракешский меморандум о надлежащей практике для более эффективного реагирования на феномен ИТ, Глобальный контртеррористический форум (ГКТФ), <https://www.thegctf.org/LinkClick.aspx?fileticket=x8vuSAGY3Cc%3D&portalid=1> (далее – Гаагско-марракешский меморандум). ГКТФ – это неформальная многосторонняя контртеррористическая платформа, основанная 29 государствами (как входящими, так и не входящими в ОБСЕ) и Европейским союзом. Меморандум 2014 г. был подготовлен рядом международных экспертов в рамках инициативы ГКТФ «Иностранные тербовцы».

195 *Handyside v. The United Kingdom*, ECtHR, Judgment of 7 December 1976, para. 49.

196 Там же.

197 См. статью 19 МПГПП, статью 19 ВДПЧ, статью 10 ЕКПЧ и статью 13 АКПЧ. Например, статья 19(3) МПГПП гласит, что осуществление права на свободу выражения мнения «может быть, следовательно, сопряжено с некоторыми ограничениями, которые, однако, должны быть установлены законом и являться необходимыми: [...] b) для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения». В документах Совета ООН по правам человека подчеркивается, что это также предусматривает необходимость соблюдать принцип соразмерности ограничений; см.: Замечание общего порядка № 34 (Свобода мнений и их выражения), МПГПП, 12 сентября 2011 г., UN Doc. CCRP/C/GC/34, например, пп. 22 и 34 (далее – Замечание общего порядка № 34, МПГПП, UN Doc. CCRP/C/GC/34).

дискриминации, вражде или насилию¹⁹⁸. Во многих делах, рассмотренных ЕСПЧ, суд определял, были ли использованные слова, взятые в их контексте, «призывом к насилию, вооруженному сопротивлению или восстанию»¹⁹⁹. Блокирование «экстремистских» взглядов на самом деле может не отвечать критерию юридической точности и выходить далеко за пределы законных действий по борьбе с подстрекательством к насилию и языком ненависти²⁰⁰.

Суды по правам человека также отмечали необходимость четкого разграничения между подстрекательством к насилию и «враждебными», «негативными» и «резкими» комментариями и критикой²⁰¹, поскольку «не следует смешивать острую и даже оскорбительную критику и подстрекательство»²⁰². Помимо этого, ЕСПЧ указал, что «высказывания о непоколебимой приверженности целям запрещенной организации нельзя смешивать с подстрекательством к насилию и ненависти»²⁰³. В рассмотренных делах одобрительные упоминания «сопротивления», «борьбы» или «освобождения»²⁰⁴, заявления о поддержке кого-либо из лидеров

198 См. статью 20 МПГПП, а также статью 4 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации (МКЛРД).

199 *Belek and Velioglu v. Turkey*, ECtHR, Judgment of 6 October 2015, paras. 24-27.

200 В так называемом «Рабатском плане действий» можно найти полезные указания о том, что можно признать подстрекательством, хотя он и не является международным обязательным стандартом, одобренным государствами-членами ООН. В нем определено шесть факторов, которые необходимо учитывать для выявления форм выражения, составляющих подстрекательство и, соответственно, запрещенных в соответствии со статьей 20 МПГПП: контекст, позиция говорящего, намерение, содержание и форма, масштаб речевого акта и вероятность, в том числе степень неминуемости, причинения вреда, к которому может привести данное высказывание. См.: “Rabat Plan of Action on the prohibition of advocacy of national, racial or religious hatred that constitutes incitement to discrimination, hostility or violence” [Рабатский план действий о запрете пропаганды национальной, расовой и религиозной ненависти, представляющей собой подстрекательство к дискриминации, вражде и насилию]; Appendix in UN High Commissioner for Human Rights, Report to the Human Rights Council (Приложение к Докладу Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека об экспертных рабочих совещаниях по вопросу о запрещении разжигания национальной, расовой или религиозной ненависти), UN Doc. A/HRC/22/17/Add.4, 11 января 2013 г. О юридической практике криминализации высказываний без четкой связи с насилием или другими незаконными актами (например, дискриминацией), которая, видимо, является отражением «возрастающего внимания политиков и общественных деятелей к предполагаемым (ненасильственным) идеологическим и религиозным корням «терроризма» см.: A. Callamard, “Religion, Terrorism, and Speech in a ‘Post-Charlie Hebdo’ World” [Религия, терроризм и свобода слова в мире после атаки на «Шарли Эбдо»], *Religion and Human Rights*, Vol. 10, No. 3, 2015, pp. 207-228.

201 *Falakaoglu v. Turkey*, ECtHR, Judgment of 26 April 2005 (French), para. 35.

202 *Incal v. Turkey*, ECtHR, Judgment of 9 June 1998; *Otegi Mondragon v. Spain*, ECtHR, Judgment of 15 March 2011, п. 54 о негативной и враждебной критике.

203 *Surek and Ozdemir v. Turkey*, ECtHR, Judgment of 8 July 1999, para. 61; *Erdogdu v. Turkey*, ECtHR, Judgment of 15 June 2000.

204 *Ceylan v. Turkey*, ECtHR, Judgment of 8 July 1999, para. 34.

«террористической организации» сами по себе не были признаны Судом достаточным основанием для ограничения права на свободное выражение мнения²⁰⁵.

Наконец, следует отметить, что если обоснованием ограничений служит угроза национальной безопасности, то такая угроза не может быть абстрактной или гипотетической и должна быть связана, по меньшей мере, с обоснованным риском серьезных беспорядков. Ограничения свободы выражения мнения должны носить характер исключения и быть строго обоснованными как необходимые и соразмерные с учетом всех обстоятельств конкретного случая. Ограничения не могут быть оправданы тем, что соответствующие идеи или мнения непопулярны, не одобряются или рассматриваются как связанные с абстрактной опасностью.

Альтернативные истории и мнения заслуживающих доверия лиц

План действий Генерального секретаря ООН по предупреждению насильственного экстремизма подчеркивает важную роль создания и развития платформ для диалога и дискуссий. В Плане отмечается, что важно поощрять «терпимость и взаимопонимание между общинами и призывать их заявлять о своем отказе от доктрин насилия посредством пропаганды мирных и гуманитарных ценностей, приносящих их теологиям»²⁰⁶. Помимо этого, в документе говорится, что очень важно «поощрять в партнерстве с гражданским обществом и общинами обсуждение вопросов, связанных с факторами, способствующими насильственному экстремизму, включая продолжающиеся нарушения прав человека»²⁰⁷.

Инициативам, направленным на поощрение дебатов и участия в дискуссиях, наносят вред ситуации, когда свобода выражения мнения чрезмерно ограничивается под предлогом борьбы с терроризмом. Для того чтобы дискуссия воспринималась серьезно, должна быть возможность для выражения широкого диапазона мнений, включая нелицеприятные и даже антидемократические высказывания, и должны быть представлены не только взгляды, поддерживаемые государством или большей частью общества, но и взгляды, которые не имеют такой поддержки. Свободу выражения мнения может обеспечить только комплексный, долгосрочный и соответствующий стандартам прав человека подход к ПНЭ, включающий в том числе и допустимые ограничения, предусмотренные международным

205 *Yalçinkaya and Others v. Turkey*, ECtHR, Judgment of 24 June 2014 (French), para. 34. Комитет по правам человека ООН в своем Замечании общего порядка по статье 19 со ссылкой на обеспокоенности, высказанные в заключительных замечаниях в отношении Соединенного Королевства и России, подчеркивает, что такие правонарушения как «поощрение терроризма» и «экстремистская деятельность», а также правонарушения «восхваления», «прославления» или «оправдания» терроризма должны иметь четкие определения для гарантии того, что их применение не ведет к неуместному или несоразмерному вмешательству в осуществление права на свободное выражение мнений. См.: Замечание общего порядка № 34, МПГПП, п. 46, указ. соч., сноска 197.

206 План действий по предупреждению насильственного экстремизма, Генеральный секретарь ООН, UN Doc. A/70/674, 24 декабря 2015 г., п. 49(e), <https://undocs.org/ru/A/70/674> (далее – План действий Генерального секретаря ООН по ПНЭ).

207 Там же, п. 51(g). Далее в этом же абзаце указывается, что «борьба со всеми существующими нарушениями прав человека должна рассматриваться [государствами] и как юридическая обязанность, и как показатель авторитета».

правом (например, в отношении запрета на подстрекательство к террористическому насилию).

В последнее время государства все активнее прибегают к мерам, направленным на поощрение «альтернативных историй», противостоящих идеологии, продвигаемой такими группами, как ИГИЛ. Убедительность подобных инициатив и их воздействие зависят от того, кто выступает носителем «альтернативных» взглядов, а также от того, поощряют ли эти инициативы подлинно открытую дискуссию или направляют разговор в русло «приемлемых» нарративов. Данные исследований свидетельствуют о том, что в тех случаях, когда главным мотивом возвращения ИБТ стало разочарование в группах, к которым они присоединились за рубежом, такие возвращенцы могут стать эффективными контрпропагандистами, способными отговорить потенциальных ИБТ от подобного пути. Таким образом, как отмечается ниже, успешная реинтеграция и реабилитация могут запустить достаточно масштабную эстафету появления все новых заслуживающих доверия фигур, противодействующих потоку ИБТ.

Взаимодействие с общинами, расширение возможностей и партнерство

Воздействие стратегий по предупреждению и противодействию НЭРВТ (характер их восприятия, их эффективность и возможные опасения относительно соблюдения прав человека) зависит от их направленности, методов реализации, а также от того, кто именно их разрабатывает и осуществляет.

В Гаагско-марракешском меморандуме Глобального контртеррористического форума (ГКТФ) подчеркивается важность выстраивания доверительных отношений с общинами, «восприимчивыми» к вербовке²⁰⁸. Однако доверия часто не хватает, и его недостаток усугубляется использованием широких репрессивных инициатив, которые могут быть направлены и против тех, кто мог бы стать партнером. Например, стратегии, направленные на предупреждение поддержки или сокращение финансирования религиозных или духовных общин и других общинных групп при определенных обстоятельствах могут противоречить заявленной цели предупреждения терроризма, вербовки и мобилизации ИБТ. Помимо этого, они могут приводить к усилению отчуждения²⁰⁹.

Стоит отметить и другую рекомендацию Гаагско-марракешского меморандума – расширение возможностей лиц, обладающих наилучшим потенциалом для того, чтобы добиться изменений²¹⁰. Этот пункт отражен и в Резолюции 2178 (2014) СБ ООН, которая в сходных выражениях

«рекомендует государствам-членам взаимодействовать с соответствующими местными общинами и неправительственными структурами в разработке стратегий противодействия распространению идей насильственного экстремизма,

208 Гаагско-марракешский меморандум, Надлежащая практика № 1, указ. соч., сноска 194.

209 См.: Gilles de Kerchove, Foreword [Предисловие] – In: FFILB, указ. соч., сноска 14.

210 Гаагско-марракешский меморандум, Надлежащая практика № 4, указ. соч., сноска 194.

которые могут подталкивать к совершению террористических актов, устранять условия, способствующие распространению насильственного экстремизма, который может служить питательной средой для терроризма, в том числе путем расширения прав и возможностей молодежи, семей, женщин, лидеров в сферах религии, культуры и образования и представителей всех других соответствующих групп гражданского общества, и выработать целенаправленные подходы к противодействию вербовке сторонников такого насильственного экстремизма и поощрению социальной интеграции и единства»²¹¹.

Признание важности работы общин и с общинами – важный шаг по направлению к инклюзивному подходу к борьбе с терроризмом (в том числе с вербовкой и мобилизацией ИБТ), основанному на участии всех заинтересованных сторон и учитывающему стандарты прав человека. Один из ключевых проектов ОБСЕ – инициатива «Лидеры против нетерпимости и насильственного экстремизма» (Leaders against Intolerance and Violent Extremism – LIVE) – направлен на развитие потенциала лидеров гражданского общества (особенно молодежи, женщин и лидеров общин), с тем чтобы они могли высказать свое мнение и мобилизовать общество против насильственного экстремизма, ведущего к терроризму²¹².

Значение инициатив, осуществляемых общинами, и эффективных партнеров среди членов этих общин, не отменяет необходимости более широких партнерских отношений. ООН и другие межгосударственные, а также неправительственные организации выступают за подход, охватывающий «общество в целом». Такой подход требует самого широкого участия гражданского общества, в том числе женщин и молодежи. ОБСЕ подчеркивает важность развития «многостороннего партнерства», в рамках которого к участию в инициативах местных общин привлекаются лидеры гражданского общества и местные лидеры. Свою роль в укреплении сотрудничества с лидерами религиозных и духовных общин, школами, научными институтами, средствами массовой информации, бизнес-сообществом и профессиональной средой играют и «частно-государственные партнерства».

При этом, однако, необходимо внимательно следить за тем, чтобы участие общин в инициативах государства было подлинно добровольным и действенным. Это особенно важно в отношении религиозных и духовных общин, поскольку их участие в решении проблемы ИБТ может привести к стигматизации из-за их «вовлеченности» в дела ИБТ. Государствам также следует тщательно выбирать, каким государственным органам целесообразно поручить вопросы взаимодействия и партнерства с общинами, и обеспечить необходимую подготовку сотрудников по вопросам взаимодействия с общинами с использованием подходов, учитывающих особые аспекты ситуации и всю необходимую информацию, а также по

211 Резолюция СБ ООН 2178 (2014), п. 16, указ. соч., сноска 1. Важная роль расширения возможностей общин, молодежи и женщин подчеркивается и в Плане действий Генерального секретаря ООН по ПНЭ, и в Декларации Совета министров ОБСЕ о НЭРВТ. См.: План действий Генерального секретаря ООН по ПНЭ, пп. 51-53, указ. соч., сноска 206; Декларация Совета министров ОБСЕ о НЭРВТ, пп. 13, 14, 19 (с) и (h), указ. соч., сноска 152.

212 Проект разработан и реализуется Антитеррористическим подразделением Департамента по транснациональным угрозам Секретариата ОБСЕ в Вене, <https://www.osce.org/ru/secretariat/terrorism>.

вопросам противодействия угрозам, создаваемым ИБТ, с использованием подходов, соответствующих правам человека.

Важно предотвращать «риск, связанный с тем, что гуманитарные организации, участвующие в программах ПНЭ, могут рассматриваться некоторыми государствами и негосударственными субъектами как политически мотивированные и потому неспособные осуществлять нейтральную, независимую и беспристрастную гуманитарную деятельность»²¹³. Это верно в отношении и других сфер, а не только гуманитарной. Крайне важно избегать чрезмерного внимания к вопросам безопасности, а также использования взаимодействия с общинными деятелями и организациями для политических целей или сбора оперативной информации, поскольку такие подходы могут нанести делу реальный вред²¹⁴. Опыт также указывает на необходимость бережного отношения к роли педагогов, специалистов социальных служб и других соответствующих специалистов. Введение обширных требований в отношении отчетности может быть контрпродуктивным шагом и подорвать возможности партнеров по предоставлению молодым людям советов и поддержки в целях эффективного предотвращения НЭРВТ²¹⁵.

Противодействие условиям, способствующим деятельности ИБТ, и чувству несправедливости

Важность понимания и устранения «условий, способствующих распространению терроризма» широко признана международным сообществом²¹⁶. Взаимоусиливающие связи между эффективной долгосрочной профилактикой терроризма и уважением прав человека, развитием и верховенством права отражены в Глобальной контртеррористической стратегии ООН и многих других документах,

213 C. Beerli, Terrorism, counter-terrorism and international humanitarian law. Statement of Christine Beerli, ICRC Vice-President at the 17th edition Bruges Colloquium [Терроризм, борьба с терроризмом и международное гуманитарное право: заявление вице-президента МККК Кристин Берли на 17-м коллоквиуме в Брюгге], ICRC, 20-21 October 2016, www.icrc.org/en/document/terrorism-counter-terrorism-and-international-humanitarian-law.

214 См.: Предупреждение терроризма и борьба с насильственным экстремизмом и радикализацией, ведущими к терроризму, ОБСЕ, указ. соч., сноска 73; Женщины и радикализация в террористических целях: заключительный отчет – Совместные заседания экспертов в формате «круглого стола» Секретариата ОБСЕ и БДИПЧ ОБСЕ, февраль 2013 г., <https://www.osce.org/ru/secretariat/99994>.

215 О высказываемых в этой связи опасениях см., например: Eroding Trust: The UK's Prevent Counter-Extremism Strategy in Health and Education [Подорвать доверие: стратегия Соединенного Королевства по профилактике экстремизма и борьбе с ним в сфере здравоохранения и образования], Open Society Justice Initiative, October 2016 (далее – Eroding Trust: The UK's Prevent Counter-Extremism Strategy in Health and Education). В руководящих указаниях ЦГОКМ ООН (Целевая группа по осуществлению контртеррористических мероприятий) содержится следующая рекомендация: «Если нормативными актами установлена обязанность государственных служащих в сфере образования, здравоохранения и социального обеспечения передавать правоохранительным органам информацию о тех, с кем они взаимодействуют, получатели соответствующих услуг должны быть четко осведомлены об этом с самого начала». См.: UN CTITF Guidance 2018, p. 56, указ. соч., сноска 10.

216 План действий Генерального секретаря ООН по ПНЭ, указ. соч., сноска 206; Глобальная контртеррористическая стратегия ООН, указ. соч., сноска 55.

включая План действий по ПНЭ, предложенный Генеральным секретарем ООН, и обязательства, принятые в рамках ОБСЕ²¹⁷.

Акцент на необходимости создания экономических возможностей и возможностей для получения образования и трудоустройства, а также на необходимости решения сопутствующих проблем в области прав человека отражает упомянутые выше данные исследований относительно мотивов и факторов, вызывающих к жизни феномен ИБТ. Среди факторов «притяжения» и «выталкивания», побуждающих индивидов к вступлению в ряды ИБТ, – социальное неблагополучие, недостаточные возможности в сфере образования и трудоустройства, чувство несправедливости и чувство общности с группами, затронутыми предполагаемой несправедливостью²¹⁸. Важными аспектами комплексных стратегий, направленных на действенное предотвращению поездок ИБТ и их участия в актах насилия, названы признание и понимание недовольства и оснований для него, работа по развенчанию идеологии и конструктивное взаимодействие с затронутыми лицами и группами. Помимо этого, необходимо уделять внимание факторам недовольства и гендерно обусловленным факторам, способствующим вступлению женщин и девочек в террористические группы и группы, поддерживающие насильственный экстремизм²¹⁹.

Признание этих факторов и взаимодействие с затронутыми лицами и группами по связанным с этим вопросам может также существенно повысить действенность мер более принудительного характера (например, уголовного преследования) в случае целесообразности использования таких мер. Подлинное взаимодействие с группами и затронутыми лицами может помочь правоохранительным органам в сборе доказательств и поиске подозреваемых и свидетелей, то есть способствовать преодолению ряда препятствий, обычно возникающих при расследовании террористических преступлений.

Отказ от применения насилия, реабилитация и реинтеграция

Меры превентивного характера тесно связаны с реабилитацией и реинтеграцией лиц, тем или иным образом участвовавших в деятельности ИБТ. Многие люди, уехавшие в зоны конфликта, сейчас хотят вернуться в свои родные страны или уехать в другие государства. Поскольку существует риск того, что некоторые из них по возвращении домой могут представлять террористическую угрозу, необходимы эффективные процедуры проверки этих лиц и оценки рисков. При этом тенденция к возвращению также создает возможность для осуществления ответственных программ реинтеграции.

217 Декларация министров о наращивании усилий ОБСЕ по борьбе с терроризмом в свете недавних атак террористов, принятая Советом министров ОБСЕ в Белграде 4 декабря 2015 г., MC.DOC/3/15.

218 UNOCT Report July 2017, указ. соч., сноска 27.

219 F. Ní Aoláin and J. Huckerby, Gendering Counter-terrorism: How to, and How not to – Part II [Гендерный аспект борьбы с терроризмом: как нужно и как не нужно – часть II], Just Security, 3 May 2018, www.justsecurity.org/55670/gendering-counterterrorism-to-part-ii/ (далее – F. Ní Aoláin and J. Huckerby, Gendering Counter-terrorism: How to, and How not to – Part II). Данная статья была опубликована в двух частях. Первую часть можно найти по адресу: www.justsecurity.org/55522/gendering-counterterrorism-to/.

Несмотря на наличие соответствующих положений в Резолюции 2178 (2014) СБ ООН и в обязательствах, принятых в рамках ОБСЕ²²⁰, представляется, что обязанностям государств в области реабилитации и реинтеграции ИБТ в основном не уделялось должного внимания. Усилия по реинтеграции и реабилитации должны быть направлены непосредственно на отказ от терроризма и применения насилия, а не на аморфную «дерадикализацию», под которой понимается изменение идеологии и убеждений²²¹. Задачей программ реабилитации и реинтеграции должен быть отказ индивидов от применения насилия и выбор ими нового направления для своего будущего, что может послужить снижению угрозы, которую они представляют, а в некоторых случаях – поможет убедить и других отказаться от насилия и тем самым поможет сдерживанию притока новобранцев в террористические организации.

Подобные инициативы реализуются в ряде государств, но часто это происходит в рамках уголовного судопроизводства. Как отмечал Специальный докладчик ООН по борьбе с терроризмом и правам человека, карательные методы и меры принуждения не должны считаться приоритетными в деле противодействия потенциальным угрозам и вызовам, связанным с возвращающимися ИБТ²²². Такие меры, как произвольное выдворение (отказ во въезде на территорию государства) и злоупотребление уголовным преследованием, находятся в резком контрасте с необходимостью оказать поддержку возвращающимся ИБТ и другим связанным с ними лицам и помочь им заново найти свое место в обществе. Они по сути противоречат целям эффективной реабилитации и реинтеграции. Риск подталкивания людей в сторону насильственного экстремизма в принципе признается, но на практике учитывается недостаточно. Как указано в отчете КТУ ООН, проблема заключается в том, что государства «склонны считать всех возвращенцев представляющими серьезную опасность, тем самым способствуя радикализации тех, кто не представляет серьезной опасности, но подвергается необоснованным преследованиям»²²³.

220 См., например, Декларацию 2016 г. о наращивании усилий ОБСЕ по предупреждению терроризма и противодействию ему, п. 8 (указ. соч., сноска 152), которая гласит: «Мы призываем государства к сотрудничеству в усилиях по нейтрализации угрозы, создаваемой террористами, включая иностранных боевиков-террористов и террористов-возвращенцев, в частности, путем разработки и реализации стратегий реабилитации и реинтеграции после уголовного преследования». См. также: Декларация Совета министров ОБСЕ о НЭРВТ, преамбула и п. 19, указ. соч., сноска 152. О необходимости программ для целей отказа от применения насилия, реабилитации и оказания психологической помощи говорится, например, и в Плане действий Генерального секретаря ООН по ПНЭ, указ. соч., сноска 206.

221 Сравнение дерадикализации и отказа от применения насилия в местах содержания под стражей см., например, в публикациях: *Radicalization in detention – the ICRC's perspective* [Радикализация в местах содержания под стражей: взгляд МККК], ICRC, 11 July 2016, www.icrc.org/en/document/responding-radicalization-detention-icrc-perspective; Справочник по работе с заключенными из числа воинствующих экстремистов и предупреждению порождающей насилие радикализации в тюрьмах, Вена, Управление ООН по наркотикам и преступности (УНП ООН), 2016, с. 71. См. также: J.M. Berger, *Making CVE Work: A Focused Approach Based on Process Disruption*, указ. соч., сноска 32.

222 The UN Security Council, *Global Watch Lists, Biometrics and the threat to the rule of law*, указ. соч., сноска 52.

223 UNOCT Report July 2017, p. 5, указ. соч., сноска 27.

В связи с этим программы реабилитации в местах лишения свободы должны быть дополнены мерами по реинтеграции в общество за пределами пенитенциарной системы. Для успешной реализации этих программ и мер необходимо, чтобы они являлись неотъемлемой частью более широких и не связанных с уголовным судопроизводством стратегий по предотвращению радикализации, ведущей к терроризму; такие стратегии должны эффективно решать проблему недовольства и социально-структурных условий, способствующих терроризму²²⁴. Программы реабилитации, осуществляемые в тюрьмах, и программы интеграции за пределами пенитенциарной системы должны быть комплексными, добровольными, не допускающими усиления стигматизации и учитывающими возможные риски прямой и косвенной дискриминации. Они также должны отражать особые потребности, обусловленные гендерным фактором, и возможные трудности «реинтеграции женщин, как и мужчин, в противоречивую социальную среду»²²⁵. Взаимодействие с общинами и работа с надежными партнерами – необходимое условие успешной реинтеграции и реабилитации ИБТ и эффективного предотвращения НЭРВТ в целом.

3.6 Признание и рассмотрение проблемы прямой и косвенной дискриминации

Рекомендации

Государствам-участникам ОБСЕ следует:

- признать, что активизация усилий по поощрению равенства и недискриминации должна быть одним из основных компонентов всех мер по противодействию угрозам и вызовам, связанным с ИБТ, в соответствии с обязанностями государств в сфере прав человека, поскольку продолжающаяся дискриминация, а также реальная или кажущаяся стигматизация и маргинализация являются факторами, которые подпитывают вербовку и мобилизацию ИБТ;
- обеспечить, чтобы законы, стратегии и практические меры, касающиеся ИБТ, разрабатывались и применялись таким образом, чтобы это не приводило к дискриминации, в том числе по признаку расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или других взглядов, национального или социального происхождения, собственности, рождения или иного статуса;
- регулярно оценивать все соответствующие законы, стратегии и практические меры с точки зрения их возможного прямого или косвенного дискриминационного воздействия и безотлагательно вносить необходимые поправки, если такая проблема обнаружена.

224 G. Holmer and A. Shtuni, *Returning Foreign Fighters and the Reintegration Imperative*, p. 12, указ. соч., сноска 94, p. 12. См. также: *Chairmanship's Perception Paper on the 2018 OSCE-wide Counter-Terrorism Conference*, pp. 7-9, указ. соч., сноска 4.

225 F. Ni Aoláin and J. Huckerby, *Gendering Counter-terrorism: How to, and How not to – Part II*, указ. соч., сноска 219.

Реагируя на угрозы и вызовы, создаваемые ИБТ, государства должны признавать первостепенное значение права на равенство и свободу от дискриминации. Существуют опасения, что весь комплекс мер (уголовных и административных, а также мер по предотвращению НЭРВТ, вербовки и мобилизации ИБТ) несоразмерным образом воздействует на различные религиозные и духовные общины, особенно мусульманские, и на конкретные этнические группы. Устранение дискриминации исключительно важно для эффективного и долгосрочного противодействия терроризму и потенциальным угрозам, связанным с ИБТ, при неизменном соблюдении принципа верховенства права.

Чаще всего неравенство выражается в том, как именно законы применяются на практике, однако оно может быть в явной форме заложено и в самом законодательстве²²⁶. Государства должны принимать меры по недопущению произвольного ограничения прав человека в своих законах и политике в отношении ИБТ (например, в результате неправомерного профилирования или других дискриминационных практик, возникших в условиях борьбы с терроризмом). Любой отход от стандартов должен быть оправдан объективными обстоятельствами и не должен затрагивать индивидов исключительно на основании их этнической принадлежности, гражданства, религии или убеждений или других характеристик.

Хотя в международных документах, включая обязательства ОБСЕ, неоднократно указывалось, что терроризм нельзя отождествлять с какой-либо этнической группой, национальностью, религией или убеждениями, воплощение этого принципа на практике по-прежнему сталкивается с трудностями. В реальности многие контртеррористические инициативы и программы по предупреждению НЭРВТ, вербовки и мобилизации ИБТ подвергаются критике за исключительную или несоизмеримую направленность на мусульман и конкретные этнические группы²²⁷. В этой связи необходимо напомнить о позитивном обязательстве государств защищать людей от дискриминации, основанной на стереотипах, нетерпимости и расизме в отношении мусульман²²⁸. Помимо этого, инициативы по предотвращению НЭРВТ и противодействию этому явлению должны использовать специальные методы и объективные критерии, не допуская прямой и косвенной дискриминации и стигматизации, которые способствуют вербовке и мобилизации ИБТ.

226 Опасения высказывались, в частности, по поводу выпущенного в 2015 г. в Таджикистане распоряжения о запрете гражданам моложе 35 лет выезжать в священные для мусульман Мекку и Медину для совершения ежегодного паломничества – хаджа. См.: 'Foreign Terrorist Fighter' Laws, Human Rights Rollbacks Under UN Security Council Resolution 2178, p. 14, указ. соч., сноска 130.

227 См., например: Erosing Trust: The UK's Prevent Counter-Extremism Strategy in Health and Education, указ. соч., сноска 215; Специальный докладчик ООН по борьбе с терроризмом, UN Doc. A/HRC/31/65, указ. соч., сноска 34.

228 Комитет по правам человека ООН указал на позитивное обязательство государств бороться с дискриминацией, осуществляемой частными организациями: в частности, рекомендовал Швеции «провести просветительскую кампанию в средствах массовой информации с целью защиты лиц иностранного происхождения, в особенности арабов и мусульман, от стереотипов, отождествляющих их с терроризмом, экстремизмом и фанатизмом», см.: Concluding Observations: Sweden, CCPR, UN Doc. CCPR/CO/74/SWE, 24 April 2002.

В частности, государства должны избегать различных дискриминационных предположений, которые могут лежать в основе инициатив по предотвращению НЭРВТ, а также других мер реагирования на угрозы и вызовы, создаваемые ИБТ. Например, распространенное представление о вере мусульман и их религиозной практике как о факторе риска с точки зрения возможной «радикализации» молодежи лишь усиливает стигматизацию всей религиозной группы и при этом ни в коей мере не подтверждается фактическими данными. Не наблюдается какой-либо прямой траектории, ведущей от принятия определенной религии до одобрения террористического насилия или готовности прибегнуть к такому насилию²²⁹.

Попытки выявления ИБТ при помощи профилирования, опирающегося на стереотипные представления о религии, возрасте, национальности, этническом или ином происхождении не только могут быть дискриминационными, но и, скорее всего, будут неэффективными, если принять во внимание отсутствие единого «профиля» ИБТ. В рамках борьбы с терроризмом, предотвращения НЭРВТ и эффективного противодействия угрозам, создаваемым ИБТ, единственным подходом, соответствующим стандартам прав человека и позволяющим избегать ошибок, которые пока часто наблюдаются на практике, является адресный подход, рассматривающий действия индивидов, а не их характеристики или стереотипные представления, основанные на их этнической, религиозной или гендерной принадлежности.

3.7 Динамика и вызовы феномена ИБТ: гендерный аспект

Рекомендации

При разработке и осуществлении законов, стратегий и практических мер в отношении ИБТ государства-участники ОБСЕ должны учитывать гендерный и возрастной фактор. Помимо работы с рассмотренными в предыдущих разделах рекомендациями, включающими гендерные вопросы, государствам следует:

- обеспечивать, чтобы меры реагирования на угрозы и вызовы, создаваемые ИБТ, опирались не на гендерные стереотипы, а на реальные факты о различающихся ролях женщин и мужчин, мальчиков и девочек, а также молодых людей;
- учитывать особые потребности, проблемы и факторы уязвимости мужчин и женщин, регулярно пересматривать и оценивать применение мер в отношении ИБТ и решать проблему любого различия в воздействии этих мер, обусловленного гендерным фактором;

²²⁹ Концепции «радикализации», в том числе понятие «конвейера» или «скользящей дорожки», в соответствии с которыми существует линейная траектория, ведущая от восприятия определенных религиозных убеждений до одобрения террористического насилия или даже готовности лично участвовать в нем, являются спорными и не подтверждаются фактами. О рисках предрассудков и ложных представлений о группах, наиболее восприимчивых к «радикализации» или насильственному экстремизму, см. также: Специальный докладчик ООН по борьбе с терроризмом и правам человека, UN Doc. A/HRC/31/65, указ. соч., сноска 34.

- признавать и учитывать роли женщин и мужчин как действующих лиц/исполнителей, имеющих отношение к деятельности ИБТ, а также как жертв/пострадавших, у которых есть соответствующие права – например, право на индивидуальную поддержку и лечение;
- привлекать к ответственности за насилие на сексуальной и гендерной почве, а также обеспечить жертв такого насилия необходимой защитой, поддержкой, помощью и лечением;
- проводить надлежащую подготовку и обучение по гендерным вопросам для специалистов задействованных служб, в том числе судей, прокуроров, сотрудников пограничного контроля, правоохранительных органов, пенитенциарной системы и служб пробации, социальных служб, а также других специалистов, работающих с ИБТ;
- соответствующим образом привлекать женщин к решению проблемы ИБТ и расширять возможности женщин, в том числе женских групп и организаций, не допуская при этом неправомерного использования их участия для других целей под предлогом решения вопросов безопасности.

В настоящее время стратегии в отношении ИБТ все более учитывают тот факт, что в деятельности ИБТ в самых разных ролях участвует большое число женщин²³⁰. Хорошо задокументирована с очевидным успехом используемая ИГИЛ стратегия вербовки, направленная на женщин и девочек²³¹. Как отмечалось в разделе 2, меры реагирования со стороны государств, особенно на ранних этапах, часто свидетельствуют об ошибочном восприятии женщин как пассивных участников и жертв, а не активных действующих лиц и потенциальных исполнительниц террористических актов. Свою роль здесь играют и подробные репортажи СМИ о сложной проблеме так называемых «невест ИГИЛ» (женщин и девочек, выезжающих в ИГИЛ) и о выпускаемых ИГИЛ декретах о принудительных браках и сексуальном рабстве в Ираке. Со временем картина происходящего стала более подробной, появилась информация о факторах, влияющих на мотивы женщин

230 Например, применительно к Европе предполагается, что около 550 ИБТ в Сирии, и около 30% нидерландских ИБТ – женщины. См.: T. Mehra, *Foreign Terrorist Fighters: Trends, Dynamics and Policy Responses*, International Centre for Counter-Terrorism, указ. соч., сноска 95. См. также: E. Bakker and S. de Leede, *European Female Jihadists in Syria: Exploring an Under-Researched Topic* [Женщины-джихадистки из Европы в Сирии: исследование на недостаточно изученную тему], International Centre for Counter-Terrorism, April 2015, [www.icct.nl/download/file/ICCT-Bakker-de-Leede-European-Female-Jihadists-In-Syria-Exploring-An-Under-Researched-Topic-April2015\(1\).pdf](http://www.icct.nl/download/file/ICCT-Bakker-de-Leede-European-Female-Jihadists-In-Syria-Exploring-An-Under-Researched-Topic-April2015(1).pdf). Авторы отмечают следующее: «По данным The Soufan Group, приблизительное число женщин из государств-членов ЕС, присоединившихся к джихадистам, составляет 18% от общего числа иностранных боевиков из Европы...» (там же, с. 1). См. также ссылку на рост численности и тенденции в этом отношении в: Risk Analysis 2017, указ. соч., сноска 20.

231 См., например: L. Tarras-Wahlberg, *Promises of Paradise? – A Study on Official ISIS-Propaganda Targeting Women* [Обещания рая? – Исследование официальной пропаганды ИГИЛ, адресованной женщинам], Swedish Defence University, May 2016, <http://fhs.diva-portal.org/smash/get/diva2:942997/FULLTEXT01.pdf>.

и девочек²³²; о выполняемых ими функциях сторонниц, вербовщиц, организаторов, а в некоторых (редких) случаях – и боевиков²³³, а также об их роли жертв и пострадавших от вопиющих нарушений прав человека.

В случае совершения женщинами насильственных преступлений они должны привлекаться к ответственности в рамках системы уголовного правосудия с соблюдением принципов справедливости, целесообразности и недискриминации. Некоторые страны пересмотрели практику уголовного преследования на основе новых данных о роли женщин и отказались от автоматического разделения по гендерному признаку (раньше мужчин в обычном порядке задерживали и привлекали к ответственности, а в отношении женщин такой практики не было)²³⁴. Для эффективного реагирования на угрозу, связанную с ИБТ, необходим тщательный анализ роли конкретного индивида, включая существенно значимое участие в совершении преступлений и соответствующий умысел, рассматриваемые в контексте ситуации. Женщины, которых принудили участвовать в содействии террористическим группам, не должны подвергаться уголовному преследованию за такие деяния. В частности, как указано в разделе 3.3, люди не должны подвергаться наказанию исключительно на основании имеющихся у них связей с другими людьми (особенно брачных или семейных) – наказание должно назначаться за совершение лицом конкретных преступных действий. Например, серьезные вопросы вызывает криминализация вступления в брак с ИБТ²³⁵. Наказание за заключение брака несовместимо с правом на вступление в брак и создание семьи, предусмотренное международным правом прав человека²³⁶.

Разнообразие функций, выполняемых женщинами и девочками в контексте совершения актов терроризма, не должно умалять значения того факта, что многие из этих женщин и девочек пострадали от вопиющих нарушений прав человека, включая сексуальное насилие, торговлю людьми и принудительные

232 Анализ всего комплекса причин, побуждающих женщин к поездкам в зоны конфликтов, см. в: E.M. Saltman and M. Smith, 'Till Martyrdom Do Us Part'. Gender and the ISIS Phenomenon [«Пока мученическая смерть не разлучит нас»: гендер и феномен ИГИЛ], Institute for Strategic Dialogue, 2015, www.isdglobal.org/wp-content/uploads/2016/02/Till_Martyrdom_Do_Us_Part_Gender_and_the_ISIS_Phenomenon.pdf (далее – E.M. Saltman and M. Smith, Till Martyrdom Do Us Part).

233 В некоторых докладах отмечается, что обозначение «ИБТ» в этих случаях особенно неточно, поскольку женщины часто не являются «боевиками» как таковыми. См., например, E.M. Saltman and M. Smith, Till Martyrdom Do Us Part (указ. соч., сноска 232), где говорится, что «женщины, отправляющиеся в поездки для присоединения к ИГИЛ, именуется «мигрантами», а не такими более распространенными терминами, как «иностранные боевики-террористы», «иностранные боевики-женщины» или «новости-джихадистки». Это связано с тем, что женщин, оказавшихся на территории ИГИЛ, не используют в боевых действиях, и в строгом толковании законов шариата им запрещено любое участие в сражениях» (с. 7).

234 Как упоминалось выше в сноске 29, в одном из недавних докладов был отмечен начавшийся в нидерландской, бельгийской и, в определенной степени, германской практике судебного преследования возвращенцев отход от проведения гендерного разграничения при судебном преследовании.

235 Сообщалось о случаях уголовного преследования за заключение брака как за оказание «материальной поддержки» терроризму, когда сам факт заключения брака являлся единственным доказательством «преступления». См., например: Iraq court sentences 16 Turkish women to death for joining Isis [16 женщин из Турции приговорены к смертной казни в Ираке за вступление в ИГИЛ], the Guardian, 23 February 2018, www.theguardian.com/world/2018/feb/25/iraq-court-sentences-16-turkish-women-to-death-for-joining-isis.

236 Статья 16 ВДПЧ, статья 23 МППП.

браки²³⁷. Есть опасность, что травмы, пережитые ими во время пребывания под контролем таких групп, как ИГИЛ, либо в результате отождествления с такими группами, будут преуменьшены из-за того, что меры реагирования на феномен ИБТ имеют тенденцию рассматривать прежде всего аспект безопасности. Женщины, ставшие жертвами торговли людьми или иным образом пострадавшие от эксплуатации террористическими группами, не должны снова страдать – на этот раз от уголовного преследования и наказания за «правонарушения», заключающиеся лишь в том, что они стали жертвами торговли людьми или других видов принуждения и эксплуатации. В соответствии со своими обязанностями, установленными международным правом прав человека и предусматривающими необходимость положить конец безнаказанности и возместить ущерб жертвам сексуального и иного гендерно обусловленного насилия, государства должны принять все необходимые меры для того, чтобы привлечь к ответственности виновных в этих противоправных действиях и предоставить необходимую поддержку всем женщинам, пережившим травму и пострадавшим от такого насилия.

Это касается и женщин, которые, возможно, активно участвовали в совершении террористических актов и других правонарушений ИБТ либо осознанно содействовали совершению таких актов, за что они подлежат уголовному преследованию. Таким образом, государства не должны забывать о том, что иногда женщин можно считать и исполнительницами преступления, и жертвами одновременно. Помощь женщинам, пережившим травмирующий опыт и ставшим жертвами насилия, должна включать содействие эвакуации из зон конфликта или сопредельных стран, где они по-прежнему рискуют столкнуться с насилием, а также последующую медицинскую и психологическую помощь и реабилитацию. В недавних докладах особо отмечаются продолжающиеся нарушения в отношении женщин, подозреваемых в связях с ИГИЛ в Ираке, и указывается, что такие нарушения «сеют зерна ... очередного витка межобщинного насилия»²³⁸.

Все большее внимание вполне обоснованно уделяется связи между неравенством и насильственным экстремизмом. В Плане действий Генерального секретаря по ПНЭ 2015 г. отмечено следующее: «Никак нельзя назвать случайностью тот факт, что общество, в котором показатели гендерного равенства выше, менее уязвимо для насильственного экстремизма»²³⁹. Помимо этого, признается важность

237 Техническое руководство по осуществлению резолюции 1373 (2001) Совета Безопасности и других соответствующих резолюций, UNCTED, 2017, <https://undocs.org/ru/S/2017/716>. В документе отмечается следующее: «Женщины и девочки часто становятся объектами целенаправленных посягательств террористических групп и подвергаются гендерному насилию в таких формах как изнасилование, принуждение к проституции, принудительные браки, принуждение к беременности и продажа в рабство» (см. с. 77). Как отмечается в докладе Генерального секретаря ООН, сексуальное и гендерное насилие превратились в стандартный инструмент контроля над территорией, дегуманизации жертв и вербовки новых сторонников. См.: Доклад Генерального секретаря ООН Совету Безопасности «Сексуальное насилие в условиях конфликта», UN Doc. S/2015/203, 23 марта 2015 г.

238 The condemned: Woman and children isolated, trapped and exploited in Iraq [Проклятые: женщины и дети в условиях изоляции, заточения и эксплуатации в Ираке], Amnesty International, 17 April 2018, p. 45, www.amnesty.org/en/documents/mde14/8196/2018/en/.

239 План действий Генерального секретаря ООН по ПНЭ, п. 53, указ. соч., сноска 206.

расширения возможностей женщин и их роль в определении и реализации мер, направленных на эффективное решение проблемы ИБТ, и поощряются соответствующие действия²⁴⁰. Вместе с тем, государства не должны допускать недобросовестного использования женщин в рамках мер по предотвращению угроз, связанных с ИБТ, и противодействию этим угрозам. Необходимо обеспечить, чтобы такие меры учитывали индивидуальные и социальные реалии, с которыми сталкиваются женщины. Как упоминалось выше, примером злоупотребления уголовным правом можно считать судебное преследование матерей за переводы небольших денежных сумм своим детям за границу на их базовые нужды; при этом в рамках мер по предотвращению НЭРВТ с привлечением женщин в качестве рупоров альтернативных историй следует учитывать возможные последствия для этих женщин, связанные с их семьей или общиной. Аналогичным образом, не следует оказывать давление на женские группы с целью переориентировать их деятельность на решение задач национальной безопасности: это было бы проявлением «инструменталистского» подхода со стороны государства, означающего, что гендерное равенство, женщины, мир и безопасность рассматриваются всего лишь как инструменты обеспечения национальной безопасности, а не как самостоятельные ценности²⁴¹.

Государства обязаны заботиться о том, чтобы меры реагирования на феномен ИБТ не приводили к прямой или косвенной дискриминации, являющейся результатом непропорционального воздействия этих мер на права женщин²⁴². Несмотря на формальное признание данного тезиса, анализ роли гендерного фактора в контртеррористических стратегиях и, в частности, в мерах реагирования на феномен ИБТ по-прежнему проводится весьма ограниченно²⁴³. Государства должны стремиться лучше понять гендерные аспекты участия в деятельности ИБТ, в том числе недостаточно исследованную роль представлений о маскулинности в мобилизации

240 Например: Radicalisation and violent extremism – focus on women: How women become radicalised, and how to empower them to prevent radicalisation [Радикализация и насильственный экстремизм: в центре внимания – женщины (как женщины приходят к радикализации и как помочь им предотвратить радикализацию)], European Parliament, Study for the Committee on Women's Rights & Gender Equality, December 2017, [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/596838/IPOL_STU\(2017\)596838_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/596838/IPOL_STU(2017)596838_EN.pdf).

241 F. Ní Aoláin and J. Huckerby, “Gendering Counter-terrorism: How to, and How not to – Part II”, указ. соч., сноска 219.

242 Более подробные рекомендации относительно комплексной взаимосвязи между гендерным равенством и противодействием терроризму см. в Докладе Специального докладчика ООН по борьбе с терроризмом Генеральной Ассамблее ООН, UN Doc. A/64/211, 3 августа 2009 г. См. также: F. Ní Aoláin and J. Huckerby, “Gendering Counter-terrorism: How to, and How not to”, указ. соч., сноска 219; “Tightening the Purse Strings: What Countering Terrorism Financing Costs Gender Equality and Security”, Duke Law International Human Rights Clinic and Women Peacemakers Program, указ. соч., сноска 89.

243 См., например, Доклад Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом Генеральной Ассамблее ООН, UN Doc. A/72/495, 27 сентября 2017 г., в котором нынешний обладатель мандата Фионнуала Ни Аолейн называет гендерный аспект борьбы с терроризмом одним из основных приоритетов своей работы на этом посту.

ИБТ²⁴⁴ и их влияния на женщин. Также следует внимательно отслеживать различное воздействие законов и стратегий на женщин и мужчин, оценивать такое воздействие и принимать соответствующие меры. Помимо этого, необходимо предоставлять обучение и проводить образовательные программы по гендерной проблематике для судей и прокуроров, сотрудников пограничных служб, правоохранительных органов, пенитенциарной системы и служб пробации, а также для персонала социальных служб и других специалистов, работающих с вернувшимися ИБТ. Это крайне важно для понимания этими специалистами гендерно обусловленных рисков и трудностей, с которыми могут сталкиваться женщины, участвующие в деятельности ИБТ или связанные с ней. Помимо этого, обучение дает соответствующим должностным лицам знания, позволяющие им выявлять жертв сексуального и гендерного насилия, обеспечивать их особые потребности и добиваться реального эффекта при осуществлении стратегий в отношении ИБТ, учитывающих гендерную проблематику²⁴⁵. Интеграция гендерных аспектов в усилия по противодействию угрозам и вызовам, создаваемым ИБТ, предусмотрена требованиями резолюций Совета Безопасности ООН и включена в обязательства ОБСЕ²⁴⁶, а также в обязанности государств в области обеспечения равенства согласно международному праву прав человека.

3.8 Права детей

Рекомендации

Государствам-участникам ОБСЕ следует признать, что меры в отношении ИБТ оказывают особое воздействие – как прямое, так и косвенное – на гражданские, политические, экономические, социальные и культурные права ребенка, предусмотренные Конвенцией ООН о правах ребенка (КПР), международным правом прав человека, международным гуманитарным правом и обязательствами, принятыми в рамках ОБСЕ.

В связи с этим государствам-участникам ОБСЕ следует:

- осуществлять стратегии и практические меры по противодействию ИБТ таким образом, чтобы это отвечало наилучшим интересам ребенка, если ребенок прямо или косвенно вовлечен в ситуацию;

244 См.: F. Ni Aoláin, “Masculinity, Jihad and Mobilisation” [Маскулинность, джихад и мобилизация], Just Security, 18 October 2016, <https://www.justsecurity.org/33624/masculinity-jihad-mobilization/>; а также, более подробно, в: F. Ni Aoláin, “The Complexity and Challenges of Addressing the Conditions Conducive to Terrorism in Human Rights and Counter-Terrorism” [Комплексный характер и проблемы противодействия условиям, способствующим терроризму, в контексте прав человека и борьбы с терроризмом] in M. Nowak and A. Charbord (eds.), *Using Human Rights to Counter Terrorism* (Cheltenham, United Kingdom and Northampton, USA: Edard Elgar Publishing, 2018), pp. 166-194.

245 Более подробные рекомендации в отношении гендерных аспектов см. также в предыдущих разделах настоящего документа. См. также: UN ST/TF Guidance 2018, указ. соч., сноска 10, pp. 24-26.

246 См., например, Резолюции Совета Безопасности ООН 2122 (2013), 2242 (2015) и 2354 (2017). См. Декларацию Совета министров ОБСЕ о НЭРВТ, указ. соч., сноска 152, которая, в частности, призывает государства-участники учитывать гендерные аспекты в своей деятельности по борьбе с терроризмом и по предупреждению НЭРВТ и противодействию им (п. 13).

- должным образом учитывать потенциальное воздействие на детей ограничительных мер в отношении их родителей, других родственников или опекунов, и смягчать последствия таких мер для детей, если применение ограничений неизбежно;
- разрабатывать отдельные стратегии с учетом гендерного фактора и возраста для разрешения ситуаций мальчиков и девочек, связанных с ИБТ, и аналогичные по подходу стратегии реагирования на участие детей в деятельности ИБТ; в таких стратегиях первоочередное внимание должно уделяться особо уязвимому положению детей, а не реагированию на них как на угрозу безопасности;
- обращаться с детьми, участвовавшими в деятельности ИБТ в зонах конфликта, в соответствии с правилами обращения с детьми-солдатами (то есть относиться к ним прежде всего как к жертвам), оказывать им необходимую поддержку, направленную на их физическое и психологическое восстановление и социальную реинтеграцию;
- соблюдать международные стандарты, ограничивающие применение репрессивных мер к детям, а также соответствующие стандарты правосудия по делам несовершеннолетних, в случае когда уголовно-правовые меры реагирования признаны целесообразными;
- ни при каких обстоятельствах не использовать меры уголовного правосудия в отношении малолетних детей; следуя примерам хорошей практики, установить достаточно высокий минимальный возраст привлечения к уголовной ответственности и применять правосудие по делам несовершеннолетних в отношении молодых людей старше 18 лет;
- обеспечить, чтобы дети, имеющие значимую связь с государством, могли вернуться в это государство и получить защиту и поддержку в целях реинтеграции, восстановления и получения образования согласно их потребностям, и принимать все осуществимые меры для недопущения ситуаций, когда ребенок остается без гражданства.

Тысячи детей выехали вместе со своими семьями в подконтрольные террористам районы или родились за рубежом в семьях ИБТ. По имеющейся информации, многие из них сейчас являются сиротами, лишены свободы или находятся в крайне уязвимом положении и становятся жертвами вопиющих нарушений, включая изнасилования, насилие и похищения, из-за их предполагаемой связи с ИГИЛ²⁴⁷. Мальчики и девочки, тем или иным образом вовлеченные в процессы передвижения ИБТ или затронутые этими процессами, являются предметом обеспокоенности международного сообщества в силу множества проблем, касающихся их защиты.

247 B. Wille, *ISIS's Other Victims: The world needs a plan to deal with the wives and children of the Islamic State's defeated jihadist* [Другие жертвы ИГИЛ: миру нужен план, чтобы решить проблему жен и детей разгромленных джихадистов Исламского государства], *Foreign Policy*, 9 October 2017, foreignpolicy.com/2017/10/09/isiss-other-victims; Nigeria: Women and the Boko Haram Insurgency [Нигерия: женщины и радикальное движение «Бoko Харам»], *International Crisis Group*, 5 December 2016, www.crisisgroup.org/africa/west-africa/nigeria/nigeria-women-and-boko-haram-insurgency.

Помимо этого, дети и молодые люди оказываются затронутыми действием уголовных, административных и других мер, рассматриваемых в настоящем документе. Эти меры могут касаться их как косвенно (когда применяются к их родителям или другим родственникам), так и напрямую – когда точно так же применяются к детям и молодым людям, подозреваемым или осужденным за участие в деятельности ИБТ в своей стране или за рубежом²⁴⁸. Признавая необходимость социальной поддержки детей – например, оказания посттравматической психологической помощи – Резолюция 2396 (2017) Совета Безопасности ООН призывает государства проводить проверку и расследование в отношении подозреваемых ИБТ и сопровождающих их членов семей, в том числе детей. Такие действия, как сбор информации в целях проведения оценки рисков, надзор или внесение в список для особого наблюдения и обмен информацией между государствами, могут с достаточной вероятностью приводить к серьезному нарушению права детей на неприкосновенность частной жизни, а также других их прав. Независимо от того, кто является объектом таких мер – сами дети или их родители и другие родственники – эти и другие шаги в целях противодействия угрозам и вызовам, связанным с ИБТ, также могут прямо или косвенно затрагивать право детей на свободу выражения мнения, свободу религии и убеждений, на семейную жизнь, социальное обеспечение, образование, равенство и свободу от дискриминации и приводить к серьезным долгосрочным последствиям с точки зрения обеспечения всего комплекса гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав детей.

Конвенция ООН о правах ребенка (КПР) – международно-правовой документ о правах человека, который был ратифицирован наибольшим числом государств. Участниками Конвенции являются 196 стран, причем большинство из них ратифицировали этот документ в полном объеме²⁴⁹. основополагающий принцип, отраженный в КПР и многих других международных и региональных стандартах, – приоритетное значение «наилучшего обеспечения интересов ребенка»²⁵⁰. Однако на практике, как отмечает Межрегиональный научно-исследовательский институт ООН по вопросам преступности и правосудия (ЮНИКРИ), акцент оказался

248 Авторы некоторых докладов утверждают, что средний возраст ИБТ в современное время снижается; см., например: L. van der Heide and J. Geenen, *Children of the Caliphate: Young IS Returnees and the Reintegration Challenge* (Дети Халифата: юные возвращенцы из ИС и проблема реинтеграции), International Centre for Counter-Terrorism, August 2017, <https://icct.nl/publication/children-of-the-caliphate-young-is-returnees-and-the-reintegration-challenge/>.

249 Все указанные выше права в явной форме гарантируются детям Конвенцией о правах ребенка, и все другие международно-правовые документы по правам человека, предусматривающие эти права, в равной степени применяются к детям. Государства-участники ОБСЕ приняли решение уделять особое внимание признанию прав ребенка, его гражданских прав и личных свобод, его экономических, социальных и культурных прав; см.: Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ, принятый представителями государств-участников Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ/ОБСЕ) 29 июня 1990 г., п. 13. Ссылаясь на КПР, государства-участники ОБСЕ также обязались «активно отстаивать права и интересы детей, особенно в условиях конфликтов и постконфликтных условиях», см.: Декларация Стамбульской встречи на высшем уровне, принятая на VI саммите глав государств и правительств государств-участников СБСЕ в Стамбуле 19 ноября 1999 г., п. 28.

250 Статья 3(1) КПР. Согласно статье 1 КПР, ребенком является каждое человеческое существо до достижения 18-летнего возраста, если по закону, применимому к данному ребенку, он не достигает совершеннолетия ранее.

смещен в сторону восприятия детей как потенциальной угрозы в контексте борьбы с терроризмом. Такой подход создает риск пренебрежения «наилучшим обеспечением интересов ребенка»²⁵¹. Факт смещения акцентов, как представляется, может быть подтвержден подчеркиванием в дискуссиях по поводу обратного потока ИБТ потенциальных угроз, связанных с детьми-возвращенцами (то есть детьми-ИБТ и детьми, связанными с ИБТ)²⁵². Конечно, нельзя отрицать субъектность детей и необходимо учитывать все функции, выполняемые ими в контексте деятельности ИБТ, однако любые меры реагирования должны опираться на понимание прав и интересов ребенка, учитывать соответствующий контекст и осуществляться с соблюдением прав человека и международного гуманитарного права.

Гражданство и право на возвращение

Государства не должны лишать детей гражданства, поскольку это будет иметь серьезные последствия для обеспечения их прав (как отмечалось в разделе 3.4), и должны принимать все осуществимые меры для недопущения ситуаций, когда дети оказываются лицами без гражданства²⁵³. Детям, желающим вернуться в государства, с которыми у них есть значимая связь, должна быть предоставлена такая возможность²⁵⁴. Особенно важной возможностью возвращения выглядит в свете многообразия и тяжести тех угроз, с которыми сталкиваются за рубежом дети, связанные с ИБТ²⁵⁵. Сделанные некоторыми государствами-участниками ОБСЕ заявления о том, что, по крайней мере, малолетние дети могут вернуться,

251 Children and counter terrorism [Дети и борьба с терроризмом], United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute (UNICRI), 2016, p. 77, www.unicri.it/in_focus/files/Children_counter_terrorism.pdf.

252 Резолюция СБ ООН 2396 (2017), со своей стороны, подчеркивает разнообразие функций, которые могут выполняться детьми, и отмечает, что дети могут быть жертвами и нуждаться в помощи, указывая, однако, и на опасения с точки зрения безопасности.

253 Согласно статье 8 КПП, государства-участники обязуются уважать право ребенка на сохранение своей индивидуальности, включая гражданство.

254 Здесь возникает правомерный вопрос о том, находятся ли такие дети под юрисдикцией этого государства по смыслу КПП, и этот вопрос требует гибкого толкования в пользу ребенка, поскольку дети находятся в экстремальной ситуации.

255 Например, в Резолюции 2331 (2016) СБ ООН упоминаются изнасилования, продажа в рабство, торговля людьми, сексуальное и иное насилие в отношении детей и молодых женщин в ИГИЛ. Тем не менее, после краха проекта «Исламского государства» в Ираке новейшие доклады свидетельствуют о том, что дети находятся в безвыходной ситуации, остались сиротами или лишились попечения, содержатся в бесчеловечных условиях в лагерях для ВПЛ, подвергаются вопиюще несправедливому уголовному преследованию, в том числе с перспективой смертной казни; в местах содержания под стражей в Ираке находится большое число детей. См., например: At least 100 European ISIS fighters to be prosecuted in Iraq; most facing the death penalty [Не менее 100 европейских боевиков ИГИЛ предстанут перед судом в Ираке; большинству из них грозит смертная казнь], the Independent, October 2017, www.independent.co.uk/news/world/middle-east/isis-foreign-fighters-iraq-prosecuted-death-penalty-families-mosul-a7987831.html (сообщается о 1 400 членах семей, содержащихся в Мосуле в конце 2017 г.). См. также: The condemned: Woman and children isolated, trapped and exploited in Iraq, Amnesty International, указ. соч., сноска 238.

представляют собой пример хорошей практики, которую следует использовать и внедрять²⁵⁶.

Существует множество серьезных практических препятствий, которые могут помешать возвращению детей. Например, по имеющимся данным, дети, родившиеся за рубежом в районах, подконтрольных ИГИЛ, часто не имеют действительных свидетельств о рождении или регистрации²⁵⁷. Часто бывает трудно установить отцовство, особенно если родители погибли или лишены свободы. Многие дети и сопровождающие их лица часто не имеют проездных документов, что затрудняет им выезд и обращение за поддержкой. Государствам необходимо осознавать наличие подобных практических препятствий и использовать прагматичный подход к решению этой проблемы, поскольку отсутствие документов может лишить детей доступа к получению защиты или же препятствовать признанию их гражданства. Помимо этого, решения об аннулировании гражданства родителей или об отказе им в праве на возвращение должны приниматься с учетом последствий таких мер для их детей.

Особую обеспокоенность с точки зрения защиты детей вызывает положение тех детей, которые остаются за рубежом в зонах продолжающихся конфликтов, в лагерях для внутренне перемещенных лиц или в ситуации лишения свободы, когда не соблюдаются базовые стандарты – особенно если их родители погибли или сами лишены свободы²⁵⁸. Государства должны стремиться обеспечить детям, находящимся в ситуации крайней уязвимости, необходимую им защиту, в том числе путем принятия должных мер в рамках сотрудничества с другими государствами для целей обеспечения прав этих детей. В отношении детей, остающихся без защиты и поддержки, государства должны рассмотреть вопрос о целесообразности их репатриации (с последующим восстановлением и реинтеграцией), учитывая принцип наилучшего обеспечения интересов ребенка²⁵⁹. При том, что этот принцип остается главным критерием, государства также должны принимать в

256 Сообщалось, например, что правительство Бельгии в конце 2017 г. приняло решение о том, что детям младше 10 лет, имеющим доказанную связь с Бельгией, будет автоматически разрешено вернуться, а ситуации детей в возрасте от 10 до 18 лет будут рассматриваться в индивидуальном порядке. Однако репатриация малолетних детей была связана с рядом затруднений практического характера: их бельгийским семьям было предписано самостоятельно забрать детей из лагерей ВПЛ, где они находились, и явиться вместе с ними в ближайшее посольство или консульство Бельгии. См.: Returnees: who are they, why are they (not) coming back and how should we deal with them? (указ. соч., сноска 14), p. 38 and 74.

257 N. Houry, Children of the Caliphate: What to Do About Kids Born Under ISIS [Дети Халифата: что делать с детьми, рожденными в ИГИЛ?], Human Rights Watch, 23 November 2016, www.hrw.org/news/2016/11/23/children-caliphate.

258 См. статью 20 КПР об обязанности предоставлять особую защиту и помощь детям, которые временно или постоянно лишены своего семейного окружения.

259 Там же.

расчет права родителей и других родственников, помня об общем правиле, гласящем, что дети не должны разлучаться со своими родителями²⁶⁰.

После возвращения ребенка основное внимание должно уделяться оказанию ему необходимой поддержки в целях его восстановления и реинтеграции, как это определено в КПП²⁶¹. Такая поддержка должна включать должный уход и медицинскую, психосоциальную и педагогическую помощь. Государствам следует осуществлять специальные программы по реинтеграции детей-возвращенцев, предусматривающие, помимо прочего, назначение им наставников, а также целый ряд мер, направленных на облегчение им возвращения к их прежней жизни и недопущение стигматизации и социальной изоляции.

Несмотря на существование немалых трудностей, государства должны предпринимать все возможные меры для того, чтобы права детей эффективно обеспечивались. Защита прав детей – это не только выполнение важной обязанности в области прав человека, но и решение более общих долгосрочных задач по обеспечению безопасности.

Дети-ИБТ: жертвы и правонарушители

Нет смысла отрицать, что дети совершают преступления, и в результате этих преступлений страдают люди. Вместе с тем следует признать наличие в этой ситуации сложной связи между виктимизацией и совершением преступлений, и этот факт следует учитывать при осуществлении мер реагирования. Специальный представитель Генерального секретаря ООН по вопросу о детях и вооруженных конфликтах рекомендует государствам относиться к детям, связанным с вооруженными группами, прежде всего как к жертвам²⁶².

Меры уголовного наказания в отношении детей не должны быть нормой – они должны использоваться лишь как крайнее средство, иметь воспитательную направленность и решать задачу реабилитации ребенка. Особую осторожность следует проявлять при уголовном преследовании за все более широко

260 О принудительном разлучении детей с их семьями см., например, статью 9 КПП. Пункт 1 данной статьи гласит: «Государства-участники обеспечивают, чтобы ребенок не разлучался со своими родителями вопреки их желанию, за исключением случаев, когда компетентные органы, согласно судебному решению, определяют в соответствии с применимым законом и процедурами, что такое разлучение необходимо в наилучших интересах ребенка...». Пункт 2 предоставляет «всем заинтересованным сторонам ... возможность участвовать в разбирательстве и излагать свои точки зрения». В пункте 3 говорится о праве ребенка поддерживать на регулярной основе личные отношения и прямые контакты с родителями, а в пункте 4 – о важности предоставления родителям, ребенку или, если это необходимо, другому члену семьи необходимой информации.

261 Статья 39 КПП требует, чтобы «государства-участники принимали все необходимые меры для того, чтобы содействовать физическому и психологическому восстановлению и социальной реинтеграции ребенка, являющегося жертвой: любых видов пренебрежения, эксплуатации или злоупотребления, пыток или любых других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения, наказания или вооруженных конфликтов. Такое восстановление и реинтеграция должны осуществляться в условиях, обеспечивающих здоровье, самоуважение и достоинство ребенка».

262 Ежегодный доклад Специального представителя Генерального секретаря по вопросу о детях и вооруженных конфликтах Совету по правам человека ООН, UN Doc. A/HRC/31/19, 29 декабря 2015 г., п. 65.

трактуемые правонарушения, связанные с соучастием и пособничеством. Такие правонарушения особенно характерны для тех функций, которые часто выполняются детьми в контексте деятельности ИБТ, и в этой ситуации необходимо уделить повышенное внимание степени индивидуальной вины. Согласно рекомендациям Комитета ООН по правам ребенка относительно минимального возраста уголовной ответственности, меры уголовного наказания за деятельность ИБТ нецелесообразно применять к малолетним детям²⁶³.

В отношении несовершеннолетних лиц, подпадающих под действие системы уголовного правосудия, следует соблюдать международные стандарты правосудия по делам несовершеннолетних, применимые к лицам младше 18 лет²⁶⁴. Согласно КПП, система ювенального правосудия должна быть направлена на перевоспитание и реинтеграцию малолетних правонарушителей²⁶⁵. Наказания, связанные с лишением свободы, должны носить характер исключения, быть максимально краткосрочными и сопровождаться надлежащими гарантиями защиты²⁶⁶. При назначении наказания необходимо учитывать возраст и личные обстоятельства несовершеннолетнего лица; пожизненное заключение, не предусматривающее возможности освобождения, и смертная казнь находятся под абсолютным запретом и, согласно нормам международного права, не должны применяться к лицам

263 Комитет рекомендует в качестве минимального стандарта, чтобы дети младше 12 лет не признавались подлежащими привлечению к уголовной ответственности. Минимальный возраст наступления уголовной ответственности ниже 12 лет Комитет не считает международно приемлемым и положительно отзывается о практике установления более высокого возраста уголовной ответственности – 14 или 16 лет. См.: Замечание общего порядка № 10 (Права детей в рамках отправления правосудия в отношении несовершеннолетних), Комитет ООН по правам ребенка, UN Doc. CRC/C/GC/10, 25 апреля 2007 г., пп. 30 и последующие (далее – Замечание общего порядка № 10, Комитет ООН по правам ребенка).

264 Некоторые из этих стандартов отражены в КПП и МППП; их дополняют четыре международно-правовых документа в области ювенального правосудия, принятые Генеральной Ассамблеей ООН и Экономическим и социальным советом ООН и в совокупности часто именуемые «Минимальными стандартами и нормами ООН в области правосудия по делам несовершеннолетних»: Руководящие принципы ООН для предупреждения преступности среди несовершеннолетних (Эр-Риядские руководящие принципы), Минимальные стандартные правила ООН, касающиеся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних (Пекинские правила); Правила ООН, касающиеся защиты несовершеннолетних, лишенных свободы (Гаванские правила), и Руководящие принципы в отношении действий в интересах детей в системе уголовного правосудия (Венские руководящие принципы). Различные рекомендации и замечания общего порядка высказывались также Комитетом по правам ребенка и региональными организациями по ювенальному правосудию; см. также: Пособие по работе с детьми, завербованными и эксплуатируемыми террористическими и воинствующими экстремистскими группами: роль системы правосудия, Вена, Управление ООН по наркотикам и преступности, 2019, <https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Handbook/Russian.pdf>. Имеются и соответствующие региональные стандарты. Более подробное рассмотрение данного вопроса выходит за рамки тематики настоящего документа.

265 Статья 40 (1) КПП; Замечание общего порядка № 10, Комитет ООН по правам ребенка, указ. соч., сноска 263.

266 Статья 37 (b)-(d) КПП. См. также раздел «Насилие в учреждениях по уходу за детьми и системах отправления правосудия» в Докладе независимого эксперта для проведения исследования Организации Объединенных Наций по вопросу о насилии в отношении детей, октябрь 2006 г., www.unicef.org/violencestudy/reports/SG_violencestudy_ru.pdf. Автор доклада призывает правительства обеспечивать, чтобы лишение свободы применялось «лишь в отношении детей-преступников, которые, как считается, представляют реальную опасность для других, только в качестве крайней меры, на возможно кратчайший срок, и по итогам судебного рассмотрения, при этом необходимо выделять достаточные ресурсы для альтернативных механизмов, а также семейных и общинных программ реабилитации и реинтеграции» (с. 35).

младше 18 лет²⁶⁷. Даже после достижения этого возраста молодость правонарушителя, если это целесообразно, должна приниматься во внимание при назначении наказания²⁶⁸.

3.9 Соблюдение прав человека и верховенства права как обязательное условие эффективного реагирования на угрозы и вызовы, связанные с ИБТ

Рекомендации

Государствам-участникам ОБСЕ следует:

- придерживаться основанного на правах человека и верховенстве права подхода к любым мерам, направленным на противодействие угрозам и вызовам, создаваемым ИБТ, с учетом того факта, что безопасность не может быть достигнута ценой нарушения прав человека и принципа верховенства права;
- регулярно пересматривать и тщательно оценивать осуществление законов, стратегий и практических мер, касающихся ИБТ, в том числе с точки зрения их последствий для прав человека, с тем чтобы все эти меры были обоснованными, необходимыми, соразмерными, основанными на фактах и адресными;
- признавать недостатки, имевшие место в прошлом, и обеспечивать эффективные средства правовой защиты и, при необходимости, возмещение ущерба тем лицам, чьи права были нарушены, в целях поддержания авторитета и легитимности мер в отношении ИБТ и обеспечения действенности этих мер.

Для того чтобы усилия по противодействию потенциальным угрозам, создаваемым ИБТ (включая соответствующие меры по предотвращению НЭРВТ), были эффективными и не опирались на ложные допущения, крайне важно, чтобы государства продолжали улучшать свое понимание феномена деятельности ИБТ. В противном случае эти усилия будут опираться на ложные представления. Особенно важно учесть, что факты, тенденции и вызовы, связанные с ИБТ, постоянно меняются. Несмотря на то, что успех усилий по борьбе с терроризмом и программ предупреждения НЭРВТ в силу самой их природы трудно продемонстрировать наглядным образом, необходимо продолжать анализировать и регулярно пересматривать эти усилия в целях оценки их эффективности, устранения возможных негативных последствий для прав человека и убедительного подтверждения необходимости и соразмерности принимаемых мер. Кроме проведения периодического обзора, ЦГОКМ ООН в своих руководящих указаниях рекомендует

²⁶⁷ Статья 37 (а) КПР и статья 6 (5) МПГПП.

²⁶⁸ Комитет ООН по правам ребенка подчеркивает, что, в соответствии со статьей 40 КПР, каждый ребенок, не достигший 18-летнего возраста, подлежит обращению в соответствии с нормами правосудия по делам несовершеннолетних, и при этом с удовлетворением отмечает в качестве хорошей практики, что некоторые государства предусматривают применение норм и правил правосудия по делам несовершеннолетних к лицам в возрасте 18 лет и старше – обычно до 21 года. См.: Замечание общего порядка № 10, Комитет ООН по правам ребенка, пп. 37-38, указ. соч., сноска 263.

государствам вводить ограничения в отношении срока действия законодательных положений, предусматривающих особые полномочия в целях борьбы с конкретной террористической угрозой; такое ограничение потребует продления действия этих положений по истечении установленного срока. Таким образом будет обеспечено прекращение действия особых полномочий, после того как необходимость в них отпала²⁶⁹.

Эффективные меры реагирования на угрозу терроризма, в том числе на феномен ИБТ, требуют спокойного анализа и адресного действия – прежде всего тогда, когда политическое и общественное давление подталкивают к поспешному принятию все новых, «еще более жестких» законов и мер (например, сразу после терактов). Демократический процесс включает в себя обязательные гарантии защиты (открытые дебаты, прозрачность и полноценное участие всех затронутых групп), которые особенно важны при разработке, принятии и осуществлении новых законов, стратегий и практических мер в сфере обеспечения безопасности. Правительства должны предпринимать все усилия для того, чтобы права человека и верховенство права были реальными и очевидными компонентами демократического процесса и политических дискуссий в ходе выработки и осуществления мер реагирования на угрозу терроризма, в том числе на угрозу, создаваемую ИБТ.

Подход, часто описываемый как «безопасность прежде всего», обычно вытесняет уважение к правам человека и верховенству права на далекую периферию, хотя эти нормы являются ключевыми составляющими безопасности. Неоднократно указывалось, что борьба с терроризмом, права человека и верховенство права взаимно укрепляют друг друга, в том числе в контексте противодействия ИБТ. Если права человека нарушаются, а фундаментальные принципы верховенства права игнорируются, усилия по борьбе с терроризмом не вызывают доверия и создают риск укрепления и распространения историй о несправедливости, которые подталкивают людей к поддержке терроризма в родной стране и за рубежом. Напротив, строгое соблюдение прав человека и принципа верховенства права служит поддержанию легитимности и авторитета мер в отношении ИБТ. В своем последнем обзоре Контртеррористической стратегии ООН за очередной двухлетний период Генеральная Ассамблея вновь подчеркнула, что когда в рамках усилий по борьбе с терроризмом игнорируется принцип верховенства права на национальном и международном уровне и нарушаются права человека и основные свободы, «это не только подрывает ценности, защиту которых эти усилия призваны обеспечивать, но и может приводить к дальнейшему разжиганию насильственного экстремизма, который может создавать питательную среду для терроризма»²⁷⁰.

269 UN CTITF Guidance 2018, указ. соч., сноска 10, с. 44-45. Такая рекомендация была высказана Специальным докладчиком ООН по борьбе с терроризмом и правам человека, UN. Doc A/HRC/16/51 (Десять элементов наилучшей практики в области борьбы с терроризмом), практика 4(1), пп. 17-20, указ. соч., сноска 73.

270 Резолюция 72/284 Генеральной Ассамблеи ООН «Обзор Глобальной контртеррористической стратегии Организации Объединенных Наций», принята 26 июня 2018 г., UN Doc. A/RES/72/284, п. 10.

Понимание этого факта отражено и в обязательствах ОБСЕ по борьбе с терроризмом, и именно оно лежит в основе всеобъемлющей концепции безопасности ОБСЕ²⁷¹.

Основанный на правах человека и принципе верховенства права подход к противодействию потенциальным угрозам и вызовам, связанным с ИБТ, должен включать ряд компонентов, которые были рассмотрены в настоящей публикации. Особое значение имеют независимый анализ осуществления законов, стратегий и практических мер в отношении ИБТ и надзор над государственными ведомствами и правоохранительными органами, участвующими в реализации этих мер. Независимый анализ и надзор, расследование возможных нарушений и обеспечение надлежащей подотчетности, средства правовой защиты и меры по возмещению ущерба, причиненного нарушениями, – все это исключительно важно для защиты прав человека. Эти компоненты также дают возможность учиться на полученном опыте и выявлять недочеты и исправлять их, что делает соответствующие стратегии не только более совместимыми с правами человека, но и более действенными в долгосрочной перспективе.

271 См., в частности, Консолидированную концептуальную базу ОБСЕ для борьбы с терроризмом, указ. соч., сноска 59.