

**Совет Безопасности**

Distr.: General
28 April 2017
Russian
Original: English

**Письмо Председателя Комитета Совета Безопасности,
учрежденного резолюцией [1373 \(2001\)](#) о борьбе с терроризмом,
от 26 апреля 2017 года на имя Председателя Совета
Безопасности**

От имени Комитета Совета Безопасности, учрежденного резолюцией [1373 \(2001\)](#) о борьбе с терроризмом, и в соответствии с заявлением Председателя Совета Безопасности от 11 мая 2016 года ([S/PRST/2016/6](#)) имею честь представить Совету для его дальнейшего рассмотрения документ Контртеррористического комитета, содержащий предложение относительно всеобъемлющей международной рамочной стратегии противодействия распространению террористических идей (см. приложение).

В соответствии с просьбой Совета Безопасности это предложение было подготовлено Контртеррористическим комитетом по итогам тесных консультаций с Исполнительным директором Контртеррористического комитета и другими соответствующими органами Организации Объединенных Наций и международными и региональными организациями, в частности Канцелярией Целевой группы по осуществлению контртеррористических мероприятий, а также с заинтересованными государствами-членами.

Комитет был бы признателен за доведение настоящего письма и приложения к нему до сведения членов Совета Безопасности и их издание в качестве документа Совета.

(Подпись) Амр Абдельлатиф Абулатта
Председатель
Комитет Совета Безопасности, учрежденный
резолюцией [1373 \(2001\)](#) о борьбе с терроризмом



Приложение

Всеобъемлющая международная рамочная стратегия противодействия распространению террористических идей

1. Контртеррористический комитет предлагает, чтобы всеобъемлющая международная рамочная стратегия противодействия распространению террористических идей, призыв к разработке которой содержится в документе [S/PRST/2016/6](#), состояла из трех основных элементов: правовые и правоохранительные меры, принимаемые во исполнение обязательств по международному праву, включая международное право прав человека, и соответствующих резолюций Совета Безопасности и Генеральной Ассамблеи, а также партнерское взаимодействие между государственным и частным секторами и контрпропаганда.

Правовые и правоохранительные меры, принимаемые в соответствии с обязательствами по международному праву и резолюциями Организации Объединенных Наций

2. В своей резолюции [1624 \(2005\)](#), принятой в сентябре 2005 года, Совет Безопасности осуждает самым решительным образом подстрекательство к террористическим актам и отвергает попытки оправдания или прославления (апологии) террористических актов, которые могут побудить к совершению новых террористических актов. Совет также призывает все государства принять такие меры, которые могут быть необходимы и уместны и будут соответствовать их обязательствам по международному праву, чтобы законодательно запретить подстрекательство к совершению террористического акта или актов и предотвращать такое поведение. Кроме того, в резолюции [1624 \(2005\)](#) Совет призывает все государства принимать меры, чтобы предотвращать подстрекательство к совершению террористических актов, отказывать в убежище любым лицам, в отношении которых имеется достоверная и соответствующая информация, дающая серьезные основания считать их виновными в таком поведении, и укреплять международное сотрудничество, в том числе укрепляя безопасность границ и процедуры контроля, с тем чтобы предотвращать въезд на свою территорию лиц, виновных в таком подстрекательстве. Совет далее призывает все государства к тому, чтобы они во исполнение своих обязательств по международному праву препятствовали неизбирательным нападениям на различные религии и культуры и предотвращали подрывную деятельность террористов и их сторонников в отношении образовательных, культурных и религиозных учреждений. В своей Глобальной контртеррористической стратегии (резолюция [60/288](#)) Генеральная Ассамблея постановила «продолжать прилагать усилия к принятию в случае необходимости и в зависимости от обстоятельств и в соответствии с нашими обязательствами по международному праву таких мер, которые требуются для запрещения по закону подстрекательства к совершению террористического акта или актов и недопущения такого поведения».

3. Правовые и правоохранительные меры, принимаемые в соответствии с резолюциями Организации Объединенных Наций и обязательствами государств-членов по международному праву в целях запрещения и предотвращения подстрекательства к совершению террористических актов, — это один из основных элементов всеобъемлющей международной рамочной стратегии противодействия распространению террористических идей. Выполняя возложенный на него Советом мандат, предусматривающий поддержание диалога с государствами-членами, посвященного их усилиям по осуществлению резолюции [1624 \(2005\)](#), Контртеррористический комитет уже почти 12 лет занимается оценкой осуществления ими резолюции [1624 \(2005\)](#) и выявлением передовой

практики. В январе 2016 года Комитет опубликовал свой второй глобальный обзор осуществления государствами-членами резолюции 1624 (2005) Совета Безопасности (S/2016/50). В этом документе Комитет отметил, что угроза подстрекательства к совершению актов терроризма существенно возросла во всем мире и что это связано, прежде всего, с более активным распространением соответствующих сообщений с использованием информационно-коммуникационных технологий, а также более традиционных каналов, включая деятельность в образовательных и религиозных учреждениях. Кроме того, Комитет пришел к выводу, что «даже в нынешних условиях, когда подстрекательство по-прежнему является постоянной угрозой во многих государствах мира, государства-члены также укрепляют и диверсифицируют принимаемые ими меры реагирования на эту угрозу».

4. Следует напомнить о том, что в рамках всех мер, принимаемых для противодействия подстрекательству к совершению террористических актов и его пресечения, важно проводить различие между сообщениями, которые могут носить преступный характер, и сообщениями, которые являются морально предосудительными, но не могут быть квалифицированы как преступные. В своей резолюции 1624 (2005) Совет Безопасности подчеркивает, что государства должны обеспечивать, чтобы любые меры, принимаемые для осуществления этой резолюции, соответствовали всем их обязательствам по международному праву, в частности международным стандартам в области прав человека, беженскому праву и гуманитарному праву. В преамбуле этой резолюции Совет напоминает о праве на свободное выражение убеждений, провозглашенном во Всеобщей декларации прав человека и Международном пакте о гражданских и политических правах, и вновь заявляет, что «любые ограничения этих прав должны быть установлены законом и являться необходимыми по причинам, изложенным в пункте 3 статьи 19 Пакта». Правоохранные подходы, несомненно, уместны в случаях преступного подстрекательства, однако разницу между сообщениями противоправного содержания и сообщениями, содержание которых не нарушает правовых норм, бывает трудно определить. Как отметило Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (УНП ООН), «применение статей 19 и 20 [Пакта] в целях обеспечения права каждого человека не подвергаться угрозе насилия при одновременной защите права на свободу мнения и его выражения требует тщательного выбора законодательной политики и формулировок»¹. В контексте предотвращения терроризма и борьбы с ним эффективные меры по противодействию терроризму и защита прав человека — это цели, которые не противоречат друг другу, а, напротив, являются взаимодополняющими и взаимоукрепляющими.

5. В своей резолюции 1373 (2001) Совет Безопасности также призывает государства к активизации и ускорению обмена оперативной информацией в соответствии с международным правом и внутригосударственным законодательством и требует, чтобы государства принимали необходимые меры для того, чтобы отказывать в убежище тем, кто финансирует, планирует, поддерживает или совершает террористические акты. Очевидно, что необходимо продолжать усилия в этом направлении. Важную роль в этой связи может играть Интерпол. Интерпол укрепил свои возможности по сбору разведывательных данных из открытых источников и направляет правоохранительным органам государств-членов уведомления о публикуемом СМИ контенте с целью содействовать про-

¹ Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности, Сектор по предупреждению терроризма, «Предупреждение террористических актов: стратегия в области уголовного правосудия, интегрирующая нормы верховенства закона в осуществление положений документов Организации Объединенных Наций по борьбе с терроризмом», рабочий документ по технической помощи (Нью-Йорк, 2006 год).

ведению уголовных расследований. Кроме того, в рамках своих усилий по укреплению потенциала Интерпол сотрудничает с государствами-членами, проводя обучение сотрудников правоохранительных органов по вопросам использования доказательств в электронной форме для повышения эффективности расследований. Государствам-членам следует более последовательно использовать ресурсы, предоставляемые Интерполом, а также техническую поддержку со стороны таких структур, как Сектор по предупреждению терроризма УНП ООН. Важный вклад в эти усилия могут вносить и региональные организации. Например, Конвенция Совета Европы о предупреждении терроризма содержит положения о предотвращении и международном сотрудничестве, в том числе в отношении «публичного подстрекательства» к совершению актов терроризма.

6. Помимо резолюции [1624 \(2005\)](#), существуют и другие резолюции Совета Безопасности, в соответствии с которыми государства обязаны принимать те или иные правоохранительные меры, связанные с противодействием распространению террористических идей. В соответствии с резолюцией [1373 \(2001\)](#) Совета, государства обязаны пресекать вербовку членов террористических групп, а также «обеспечивать, чтобы любое лицо, принимающее участие в финансировании, планировании, подготовке или совершении террористических актов или в поддержке террористических актов, привлекалось к судебной ответственности». Совет Безопасности разъяснил, что в тех случаях, когда распространение террористических идей можно расценивать как вербовку или иное из деяний, перечисленных в резолюции [1373 \(2001\)](#), должны приниматься надлежащие правовые и правоохранительные меры.

7. Таким образом, всеобъемлющая международная рамочная стратегия противодействия распространению террористических идей включает текущую работу Совета Безопасности и его Контртеррористического комитета, направленную на содействие эффективному выполнению правовых и правоохранительных аспектов соответствующих резолюций Совета Безопасности, включая резолюции [1373 \(2001\)](#) и [1624 \(2005\)](#). Актуальны в этом плане также Глобальная контртеррористическая стратегия Генеральной Ассамблеи и последующие резолюции Генеральной Ассамблеи. В связи с рамочной стратегией Совет, возможно, пожелает, предложить Комитету и Исполнительному директорату активизировать усилия, которые они прилагают, консультируясь с Канцелярией Целевой группой по осуществлению контртеррористических мероприятий и другими подразделениями, для содействия осуществлению аспектов этой стратегии, касающихся правоприменительных мер по противодействию распространению террористических идей, в соответствии с обязательствами государств по международному праву.

Партнерское взаимодействие между государственным и частным секторами

8. Совет Безопасности уже давно отмечает важность партнерского взаимодействия между государственным и частным секторами в деле борьбы с подстрекательством к совершению террористических актов. В своей резолюции [1624 \(2005\)](#) Совет подчеркнул, что деловые круги, наряду с другими структурами, призваны играть важную роль в содействии созданию обстановки, не допускающей подстрекательства к терроризму. В своей резолюции [2129 \(2013\)](#) Совет отметил связь между терроризмом и ИКТ, в частности Интернетом, и поручил Исполнительному директорату Контртеррористического комитета продолжать заниматься этим вопросом, консультируясь со всеми заинтересованными сторонами, включая частный сектор. В ходе своего специального совещания на тему «Предотвращение использования информационно-коммуникационных технологий в террористических целях при соблюдении прав че-

ловека и основных свобод», проведенного в Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций 30 ноября и 1 декабря 2016 года, Комитет рассмотрел вопрос о том, какую роль частные компании могут играть в деле противодействия распространению террористических идей в Интернете. Роль, которую Интернет, наряду с другими факторами, играет в радикализации лиц, находящихся в уязвимом положении, и подстрекательстве их к совершению актов насилия, требует дальнейшего изучения. Тем не менее хорошо известно, что «Исламское государство Ирака и Леванта» (ИГИЛ) и другие террористические организации проявляют все большую изобретательность в использовании ИКТ — в числе других платформ — для содействия своей деятельности. Одновременно многие согласны с тем, что компании, имеющие ИКТ-платформы, могут и далее играть важную роль в предотвращении использования этих платформ в противоправных целях.

9. Мадридские руководящие принципы, принятые Комитетом по итогам специального совещания по вопросу о пресечении потока иностранных боевиков-террористов, которое состоялось в Мадриде в июле 2015 года (см. [S/2015/939](#), приложение II), включают следующее положение:

«Государства, региональные организации, частный сектор и гражданское общество должны наладить эффективные партнерские отношения в целях выработки более совершенных методов отслеживания и изучения террористических материалов, распространяемых через Интернет и с помощью других коммуникационных технологий, и противодействия подстрекательству к совершению террористических актов, делая эти сообщения объектом разведывательной работы и передавая их, где это уместно, соответствующим правоохранительным органам».

10. В своих призывах привлекать частный сектор к усилиям по противодействию распространению террористических идей и пропаганды в Интернете государства-члены особо упоминали как о мерах пресечения, так и о превентивных мерах, а также о кампаниях по контрпропаганде. В некоторых странах были созданы механизмы, в рамках которых государственные и частные субъекты совместно принимают меры для ограничения доступности террористических материалов в Интернете, в том числе путем блокирования, фильтрации или удаления такого контента. То, как именно это делается, зависит от национальных условий. В некоторых странах компетентные органы занимаются выявлением террористического контента в Интернете и информируют компании о возможном использовании их платформ в противоправных целях. В некоторых странах национальные органы власти не вправе требовать удаления того или иного контента, поскольку это было бы равнозначно нарушению применимых обязанностей в области прав человека, включая обязанности, закрепленные в конституциях этих стран.

11. Социальные сети, как правило, имеют пользовательские соглашения, в соответствии с которыми контент, нарушающий их положения, удаляется. Многие ведущие компании по собственной инициативе на добровольной основе принимают меры для предотвращения использования своих продуктов и услуг в террористических целях. Эти меры в основном осуществляются в порядке управления контентом и включают, помимо прочего, изменение условий пользовательских соглашений и общественных стандартов в целях запрещения террористического контента. Многие ИКТ-компании также позволяют пользователям использовать специальные отметки, чтобы обращать их внимание на материалы, которые нарушают условия пользовательских соглашений.

12. В 2016 году Исполнительный директорат Контртеррористического комитета и базирующаяся в Швейцарии неправительственная организация

“ICT4Peace” приступили к осуществлению проекта, направленного на выявление формирующихся норм добровольного саморегулирования, осуществляемого частным сектором для противодействия противоправному использованию террористами их продуктов и услуг, и сбор информации о совместных инициативах государственного и частного секторов в этой области. В рамках этого проекта в 2016 году была организована первоначальная серия консультаций с различными заинтересованными сторонами в Европе, Северной Америке и Азии. Некоторые структуры частного сектора демонстрируют заинтересованность в том, чтобы совместно с гражданским обществом содействовать контрпропаганде с использованием своих платформ. Компании, работающие в сфере ИКТ, уже осуществляют ряд новаторских программ и кампаний с целью помочь тем, кто входит в непосредственное окружение уязвимых лиц, включая молодежь, женщин, родственников и лидеров в сферах религии, культуры и образования, противодействовать пропаганде насильственного экстремизма и терроризма в Интернете.

13. На региональном уровне в декабре 2015 года был учрежден Интернет-форум Европейского союза, который позволяет государствам-членам, частному сектору и организациям гражданского общества совместно изучать вопрос о том, как можно бороться с террористической пропагандой в Интернете, соблюдая при этом права человека. На втором Интернет-форуме Европейского союза, состоявшемся в декабре 2016 года, было объявлено о начале осуществления Программы по расширению прав и возможностей гражданского общества, которая направлена на поддержку усилий гражданского общества по разработке эффективной контрпропаганды в Интернете совместно с частным сектором. Инициатива «Всемирная сеть» направлена на поддержание диалога с отраслью ИКТ в целях решения проблем, с которыми ИКТ-компании сталкиваются в связи с просьбами правительств об удалении террористического контента с их платформ. В рамках этой инициативы в ноябре 2016 года была издана новая аналитическая записка с адресованными правительствам и частным компаниям рекомендациями относительно поощрения и защиты права на свободу выражения мнений и неприкосновенность частной жизни при принятии мер в связи с сообщениями о размещенных в Интернете материалах, содержание которых связано с насильственным экстремизмом и терроризмом.

14. Работу Организации Объединенных Наций и других сторон, включая государства-члены, по содействию партнерскому взаимодействию между государственным и частным секторами следует рассматривать в качестве одного из основных элементов всеобъемлющей международной рамочной стратегии противодействия распространению террористических идей. Совет, возможно, пожелает поручить Комитету активизировать усилия в этой области, в том числе в рамках таких инициатив, как совместный проект Исполнительного директора Контртеррористического комитета и организации “ICT4Peace”.

Контрпропаганда

15. Во всем мире гораздо более пристальное внимание стало уделяться роли контрпропагандистских кампаний в рамках комплексных усилий по борьбе с угрозами терроризма и насильственного экстремизма во всех случаях, когда последний создает питательную среду для терроризма. В своей резолюции [1624 \(2005\)](#) Совет Безопасности, наряду с призывом к принятию правовых мер, призывает все государства «продолжать международные усилия, направленные на расширение диалога и углубление взаимопонимания между цивилизациями», и «принимать все меры, которые могут быть необходимы и уместны и будут соответствовать их обязательствам по международному праву, для борьбы с подстрекательством к террористическим актам, мотивированным

экстремизмом и нетерпимостью». В резолюции 2178 (2014) об угрозе со стороны иностранных боевиков-террористов Совет Безопасности рекомендует государствам «взаимодействовать с соответствующими местными общинами и неправительственными структурами в разработке стратегий противодействия распространению идей насильственного экстремизма, которые могут подталкивать к совершению террористических актов». В той же резолюции Совет также подчеркивает ту роль, которую может играть образование в противодействии распространению террористических идей.

16. Государства-члены и другие стороны отмечают, что для вербовки новых последователей террористы используют множество различных методов. Много внимания уделяется противоправному использованию террористами ИКТ, и для этого есть основания, поскольку электронные СМИ, несомненно, весьма привлекательны как недорогое, обеспечивающее достаточную анонимность и весьма эффективное средство общения с широкой аудиторией. Вместе с тем ИКТ — это лишь один из каналов, которые террористы используют для вербовки, и во многих странах значительная часть населения не имеет доступа к таким технологиям. Исследования показывают, что и в развитых, и в развивающихся странах вербовка и радикализация, ведущая к совершению актов насилия, часто происходят путем прямых контактов в местных общинах, зачастую через общение с родственниками и друзьями. Во многих странах террористам и их пособникам удается расшатать устои образовательных, культурных и религиозных институтов. В этих и других сферах жизни террористы используют специально подобранные подходы для вербовки людей, находящихся в уязвимом положении, включая женщин и девочек. Зачастую они вкладывают значительный объем времени и ресурсов, чтобы радикализовать отдельных лиц и побудить их к совершению актов насилия. Еще одним местом, где симпатизирующие террористам лица используют пропаганду для вербовки и радикализации, толкающей людей к насилию, являются тюрьмы. Следовательно, для эффективного противодействия распространению террористических идей международное сообщество должно мыслить стратегически и вести борьбу по многим фронтам, как в Интернете, так и на местах: в местных общинах, школах, пенитенциарных учреждениях и в других условиях. Кроме того, эти усилия должны быть соразмерны тем масштабам, которых террористическая пропаганда достигла в последние годы в Интернете и реальной жизни.

17. В концептуальном плане контрпропагандистские кампании относятся, в более широком плане, к осуществляемым государствами стратегиям противодействия подстрекательству и борьбы с широко распространенными факторами уязвимости и подверженности влиянию, направленным на устранение факторов, которые могут способствовать распространению терроризма и насильственного экстремизма, способного создавать питательную среду для терроризма. Упор в них делается на те первопричины, которые побуждают отдельных лиц, находящихся в уязвимом положении, рассматривать вариант присоединения к террористическим группам, в связи с чем они, в числе прочего, включают меры по решению таких проблем, как чувство отчужденности, дискриминация, нехватка экономических возможностей и гнев из-за неразрешенных конфликтов. Сегодня широко признается, что для эффективного противодействия распространению террористических идей государства и другие субъекты должны играть более активную роль на «рынке идей», делая акцент на бесчеловечности террористов, обнажая недостатки в их аргументах и предлагая альтернативные точки зрения. Многие эксперты также считают, что, помимо контрпропаганды, необходимо продвигать позитивные альтернативы терроризму, опирающиеся на более холистическое мировоззрение, в том числе предлагая ненасильственные способы решения жизненных проблем.

18. Несомненно, разработка эффективной контрпропаганды — сложная задача. Террористическая пропаганда ведется комплексно и принимают различные формы. В ней используется целый ряд средств, включая, например, религиозное обоснование террористических актов; описание славы, которая якобы ждет тех, кто посвятит свою жизнь борьбе; призывы к действиям, в которых акцент делается на личном опыте социальной несправедливости, нарушений прав человека и дискриминации; чувство причастности к сообществу единомышленников; а также, в случае ИГИЛ, принципы, на которых основан так называемый «халифат». Для противодействия этим идеям можно применять множество различных подходов, включая, например, аргументированные опровержения со стороны авторитетных религиозных структур по таким вопросам, как терпимость и ненасилие; опровержение рассказов о жизни в зонах боевых действий (включая свидетельства бывших террористов); личные истории о последствиях терроризма для жертв и их семей; а также информирование о масштабах и серьезности нарушений прав человека, совершаемых террористическими группами. Многие зависят от контекста, в котором ведется такая пропаганда, включая национальный контекст. Помимо этого, важную роль играют психологические особенности лиц, на которых она направлена. По этой причине контрпропаганду, ориентированную на широкую аудиторию, часто необходимо дополнять индивидуальными мерами, включая работу общинных наставников, специалистов в области психического здоровья и других лиц. Еще один фактор, который может в значительной степени определять эффективность террористической пропаганды, — это то, насколько целевая аудитория способна мыслить критически.

19. Многие государства и эксперты в данной области считают, что одной только борьбы с распространением террористических идей недостаточно, отчасти потому, что она позволяет противостоять лишь одному из аспектов пропаганды, которая зачастую носит многогранный и сложный характер. Поэтому существует мнение о том, что необходимо также предлагать альтернативные и позитивные идеи, особенно в тех случаях, когда террористы стремятся воспользоваться реальными несчастьями людей. Эффективная пропаганда должна учитывать подлинные чувства бессилия и отчужденности и предлагать надежные альтернативы, особенно для находящихся в уязвимом положении молодых людей, стремящихся найти смысл жизни. В своей резолюции [2178 \(2014\)](#) Совет Безопасности особо отметил в этой связи важность усилий государств-членов «по разработке для затрагиваемых лиц и местных общин альтернативных ненасильственных путей предупреждения и урегулирования конфликтов в целях снижения степени риска радикализации до уровня, порождающего терроризм, а также важность усилий по поддержке мирных альтернатив пропаганде насилия, осуществляемой иностранными боевиками-террористами». Хотя акты терроризма являются преступлениями и не имеют оправдания, в контрпропаганде необходимо также уделять внимание первопричинам терроризма, предлагая ненасильственные способы добиться перемен.

20. Помимо этого, противодействие распространению террористических идей предусматривает непростую задачу сотрудничества со многими различными субъектами. Многие государства подчеркивают, что ведущую роль в этой области должны играть сами государства и что, кроме того, контрпропаганда должна вестись при соблюдении принципов Устава Организации Объединенных Наций, включая принцип суверенитета государств-членов. Однако широко распространено также мнение о том, что успешная контрпропаганда требует взаимодействия с различными заинтересованными сторонами, включая религиозных и общинных лидеров, молодежь, женщин, жертв терроризма, организации гражданского общества, структуры частного сектора и средства массовой информации. В этой непростой сфере необходимо налаживать стратегиче-

ские партнерские связи, обмениваться опытом и передовыми методами на международном уровне и не переставать разрабатывать все новые эффективные меры реагирования. Поскольку борьба с терроризмом сопряжена со специфическими факторами риска, необходимо также принимать меры для обеспечения охраны и безопасности всех, кто становится причастен к этой работе, и охранять независимость организаций гражданского общества. В большинстве случаев особенно важно не обозначать открыто такую работу, проводимую на уровне общин, как «противодействие терроризму».

21. Многие государства и независимые эксперты считают, что правительства сами по себе не могут оптимальным образом решать задачу проведения эффективных контрпропагандистских кампаний. Утверждается, что вместо этого правительства наиболее эффективны, когда играют роль координатора, «сея» идеи, но не руководя напрямую, а также помогая выявлять источники финансирования. Уязвимые молодые люди в большей степени ориентируются на мнения своих сверстников и «ролевых моделей», а не на официальную точку зрения. Соответственно, для эффективного противодействия распространению террористических идей необходимо создать широкую коалицию, но чтобы это стало возможным, необходимо укреплять доверие между различными субъектами и формировать у них чувство сопричастности к общей цели.

22. Таким образом, всеобъемлющая международная рамочная стратегия противодействия распространению террористических идей должна включать постоянную разработку эффективной контрпропаганды всеми субъектами, вносящими вклад в этой области.