
ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ

международной парламентской конференции

«Глобальные вызовы и угрозы в условиях пандемии COVID-19. Терроризм и насильственный экстремизм»

15 апреля 2021 года в онлайн-формате состоялась международная парламентская конференция «Глобальные вызовы и угрозы в условиях пандемии COVID-19. Терроризм и насильственный экстремизм». Мероприятие было организовано Межпарламентской Ассамблеей государств — участников Содружества Независимых Государств (МПА СНГ), Парламентской ассамблеей Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ПА ОБСЕ), Парламентской ассамблеей Совета Европы (ПА СЕ), Парламентской ассамблеей Средиземноморья (ПАС) и Контртеррористическим управлением Организации Объединенных Наций (КТУ ООН). Конференция стала продолжением аналогичных дискуссий 2017 и 2019 годов.

Пандемия COVID-19, коренным образом изменившая жизнь человечества, оказала значительное влияние на состояние международной безопасности. Пандемия выявила уязвимость перед новыми формами терроризма и насильственного экстремизма, такими как биотерроризм, преступления, совершаемые с использованием цифровых технологий, кибератаки на важнейшие объекты инфраструктуры, а также перед усилением правых экстремистских движений. Неблагоприятные социально-экономические последствия пандемии дали террористическим и воинствующим экстремистским группам возможность с большей безнаказанностью распространять свои деструктивные идеологии и активизировать усилия по радикализации наиболее уязвимых членов общества.

В этих условиях конференция послужила платформой для международного парламентского диалога, участники которого сосредоточили внимание на особой роли политических лидеров в борьбе с терроризмом, а также на обмене соответствующим передовым опытом и извлеченными уроками. Мероприятие выявило острую необходимость в скоординированном и согласованном международном ответе на разностороннюю и постоянно меняющуюся террористическую угрозу.

Правовые механизмы международного сотрудничества в противодействии терроризму и насильственному экстремизму (сессия организована МПА СНГ)

В процессе обсуждения правовых механизмов, обеспечивающих международное сотрудничество в борьбе с терроризмом и насильственным экстремизмом, важна роль международного права, поскольку оно является языком международного общения и ключевым средством, с помощью ко-

торого государства могут довести до сведения мирового сообщества свое видение путей решения проблем противодействия терроризму и насильственному экстремизму.

Государства должны увязывать свои решения с предпочтениями и ожиданиями мирового сообщества, формализованными в международном праве, а также доказывать с его помощью не только необходимость применения силы, но и соразмерность ее применения угрозе как национальным интересам, так и общим интересам мирового сообщества.

Изменения современной обстановки в сфере безопасности, равно как и растущая фрагментация и поляризация международной системы, означают, что универсальный правовой режим, сформулированный в системе конвенций ООН по борьбе с терроризмом и экстремизмом, лишь частично решает задачу согласования воли государств в процессе устранения трансграничных угроз. Международное право в области противодействия трансграничному терроризму и насильственному экстремизму в значительной степени носит традиционный характер, основанный на определении «угрозы миру» в резолюциях Совета Безопасности ООН. Однако во многих ситуациях государства вынуждены прибегать к силе самостоятельно, не дожидаясь согласования их воли в рамках универсальных институтов, которые не обладают достаточной гибкостью реагирования. При этом любой акт применения силы для противодействия трансграничным угрозам должен оцениваться с точки зрения его необходимости для соблюдения общих интересов мирового сообщества.

Противодействие проявлениям терроризма и насильственного экстремизма невозможно без укрепления международных институтов, важнейшей основой которых является международное право.

Совместные усилия государств в этой области должны быть направлены на содействие поступательному развитию международного права и его последующей кодификации в системе конвенций ООН по борьбе с терроризмом и экстремизмом, а также на совершенствование сотрудничества между национальными и международными институтами в сфере безопасности.

Оценка террористической угрозы и усилий по предотвращению насильственного экстремизма (сессия организована ПА ОБСЕ и ПАС)

Данная сессия была направлена на обеспечение лучшего понимания тенденций развития террористической угрозы, в особенности на фоне пандемии COVID-19, а также на оценку текущих международных усилий по предотвращению всех форм насильственного экстремизма. В ходе дискуссии были рассмотрены и определены как приоритетные следующие аспекты.

Продолжающаяся пандемия продемонстрировала, что затяжные экономические и социальные кризисы, а также кризисы в области здравоохранения усугубили уже существующие уязвимости и создали условия, в которых террористам и воинствующим экстремистам проще распространять свои деструктивные идеологии и способствовать дальнейшему расколу и радикализации общества. На этом фоне джихадистские и правые экстремистские движения получили дополнительные возможности для пропаганды своих целей и укрепления позиций. Парламенты должны всегда оставаться информированными, сохранять бдительность и инициативность в своих усилиях по борьбе с терроризмом, постоянно оценивая новые и меняющиеся угрозы и поддерживая по мере необходимости правительства в актуализации их стратегий по предотвращению терроризма и борьбе с ним. Подобные усилия имеют решающее значение для развития национального диалога, для предотвращения социальной поляризации и роста новых экстремистских настроений.

Ключевыми элементами остаются эффективное судебное преследование, реабилитация и реинтеграция иностранных боевиков-террористов и членов их семей, включая женщин и детей, оказавшихся в лагерях для задержанных лиц в затронутых конфликтом районах. Содержание под стражей в условиях боевых действий должно применяться только как временная мера, а не как долгосрочное решение. Государства должны соблюдать соответствующие резолюции Совета Безопасности ООН для привлечения террористов к ответственности и обеспечения должного обращения с ними, учитывая их право на справедливое судебное разбирательство и надлежащую правовую процедуру. Это также важный шаг к предотвращению рецидивов терроризма и построению более сплоченного и устойчивого общества.

Рецидив терроризма превратился в реальную угрозу. Последние тенденции свидетельствуют о том, что некоторые лица могут осуществлять теракты после своего освобождения или во время наблюдения за ними после отбывания срока наказания. Парламенты должны работать над устранением тех пробелов в законодательстве, которые увеличивают риск рецидивов, обеспечивая при этом соответствие подобных мер международным обязательствам в области прав человека и конституционным нормам.

Для того чтобы предотвратить трансграничное перемещение террористов, парламенты должны способствовать полному осуществлению соответствующих международных стандартов, касающихся безопасности границ (например, резолюции 2396 Совета Безопасности ООН), на национальном уровне не только путем принятия эффективного законодательства, соответствующего актуальным стандартам в области прав человека, но и посредством надзора за усилиями правительств в этой области.

Государства должны также работать вместе над решением проблемы вербовки, радикализации и эксплуатации детей в террористических целях.

Национальным и международным органам следует предпринять все необходимые шаги для содействия воссоединению разлученных семей.

Использование террористическими группами новых технологий, в том числе в сфере цифровых коммуникаций, остается малоизученным и юридически не регулируется. В связи с этим органы власти в тесном партнерстве с частным сектором должны разрабатывать стратегии противодействия злоупотреблению социальными сетями и новыми технологиями в террористических целях, включая финансирование, вербовку и пропаганду. Помимо этого национальные парламенты должны сообща отстаивать принятие единых политических рекомендаций на международном уровне, обеспечивая тем самым координацию всех ответных мер государств и их полное соответствие международным принципам защиты прав человека и свободы слова.

Подход, ориентированный на все общество, по-прежнему имеет решающее значение для программ дерадикализации и реабилитации, которые должны быть адаптированы к индивидуальным потребностям, особенно женщин и детей. Национальным парламентам следует использовать межпарламентские площадки, такие как ПА ОБСЕ, ПАС, МПА СНГ и ПА СЕ, для содействия обмену информацией и полученным опытом.

В докладах участников сессии также отмечалось резкое ухудшение обстановки в сфере безопасности во многих частях Африки, в том числе в регионе Западного Сахеля, бассейне озера Чад, Восточной Африке и Мозамбике. К основным причинам увеличения распространения здесь терроризма относятся отсутствие экономического развития и возможностей для молодежи, ухудшение состояния окружающей среды, вакуум власти, локализованные конфликты низкой интенсивности, оборот оружия и снижение доверия к государственным институтам. Ввиду изложенного мировому сообществу необходимы всеобъемлющая стратегия решения этих проблем и достаточные финансовые ресурсы, чтобы такие районы Африки не превратились в очередные горячие точки.

Поддержка и защита прав жертв терроризма и удовлетворение их потребностей (сессия организована КТУ ООН)

Государства несут основную ответственность за оказание поддержки жертвам терроризма, нередко используя устоявшиеся системы поддержки, основанные на нормативной базе, применяемой к жертвам преступлений. По-прежнему важно, чтобы эта база была адаптирована для удовлетворения сложных и особых потребностей жертв терроризма, например, чтобы в ней уделялось внимание официальному признанию, специализирован-

ной помощи в случае травм и взаимной поддержке, имеющей большое значение для реабилитации жертв, позволяющей им снова стать активными членами общества.

Мировое сообщество в последние годы уделяет все больше внимания поддержке жертв терроризма, опираясь на ключевые резолюции Совета Безопасности и Генеральной Ассамблеи ООН, содержащие международные рекомендации по укреплению правовой базы. Государствам было предложено разработать национальные планы помощи жертвам, предусматривающие предоставление краткосрочной и долгосрочной юридической, медицинской, психологической и экономической помощи и компенсации жертвам, однако во многих странах эту идею только предстоит полностью реализовать.

Обсуждение с участием жертв терроризма показало, что их признание властями, включая использование эффективных систем компенсации и возмещения ущерба и особенно обеспечения доступа к правосудию, имеет решающее значение в процессе восстановления. Было отмечено, что не каждый террорист подвергается судебному преследованию, и поэтому следует рассмотреть альтернативные формальному уголовному процессу основания для оказания помощи жертвам.

Развивающиеся страны и страны, переживающие конфликт, сталкиваются с дополнительными проблемами из-за отсутствия системы институциональной поддержки, ориентированной на отдельные группы и учитывающей повышенную уязвимость, например, овдовевших женщин, жертв сексуального насилия и фемцида, а также детей, молодежи и жертв трансграничной торговли людьми. Представители государств привели различные примеры систем поддержки и подчеркнули важность обмена опытом и стратегиями с другими странами.

В ходе обсуждения основное внимание уделялось также необходимости создания законодательства, учитывающего гендерные аспекты и особые потребности детей, которые иначе воспринимают насилие и нуждаются в поддержке, соответствующей их возрасту. Подчеркивалось, что законодательство должно учитывать культурные особенности и ориентироваться на интересы потерпевших, отмечалась важность привлечения жертв и организаций гражданского общества в качестве партнеров к разработке политических и практических мер по борьбе с терроризмом на национальном уровне, а также к выработке стратегий поддержки и защиты жертв терроризма.

Обсуждение завершилось призывом не только обеспечить принятие соответствующих законодательных актов, но и осуществлять мониторинг полноты и эффективности их исполнения. Только благодаря учету мнений и опыта потерпевших парламентарии могут оказать более эффективную помощь жертвам и их семьям на основе поддержки, защиты и уважения прав жертв терроризма.

Демократии перед лицом пандемии COVID-19 (сессия организована ПА СЕ)

Пандемия COVID-19 явилась величайшим кризисом общественного здравоохранения, с которым столкнулся мир в новейшей истории. Она унесла уже почти три миллиона жизней на всех континентах и имела беспрецедентные — разносторонние, широкомасштабные и долговременные — последствия для социальной, экономической и политической жизни нашего общества. Она разрушила жизни и лишила средств к существованию миллионы людей, а также обнажила структурное неравенство, существующее в наших странах. Она стала испытанием на прочность для систем и институтов управления на национальном и международном уровнях.

Чрезвычайные меры, направленные на прекращение распространения COVID-19, оказали значительное влияние на жизни людей, основные права и функционирование демократических институтов. Несмотря на то что первоочередное внимание следует уделять спасению жизней и защите населения, нельзя допустить, чтобы демократия, права человека и верховенство права стали «сопутствующими потерями» в ходе пандемии.

Чрезвычайная ситуация в области общественного здравоохранения никогда не должна использоваться в качестве предлога для подрыва демократических достижений, подавления оппозиции или ограничения прав человека. Парламенты, которые являются краеугольным камнем демократии, должны продолжать выполнять свои представительные, законодательные и надзорные функции. Решения о переносе выборов должны приниматься в соответствии с законом и быть необходимыми, соразмерными и ограниченными по времени, а избирательные кампании — быть открытыми и справедливыми.

Принятые меры должны быть направлены на достижение равенства и должным образом учитывать существующее структурное неравенство. В данном контексте особое внимание следует уделять борьбе с насилием в отношении женщин и домашним насилием, защите и расширению прав и возможностей детей, мерам по борьбе против всех форм дискриминации и предрассудков в отношении отдельных групп людей. Услуги поддержки должны быть доступны в любое время везде, где это необходимо, для обеспечения защиты на основе равенства и недискриминации.

Следует поощрять конструктивный многосторонний подход как залог прогнозирования и устранения реальных угроз и восстановления доверия к межправительственным институтам. Государственные власти не должны поддаваться изоляционистским установкам, им необходимо быть готовыми к тому, что наступающий экономический кризис сильнее ударит по третьим странам и создаст серьезные дополнительные миграци-

онные сложности и требующие решения проблемы управления миграцией в странах происхождения, транзита и назначения.

Быстрое распространение по всему миру безопасных и эффективных вакцин против COVID-19 будет иметь большое значение для сдерживания пандемии, защиты систем здравоохранения, спасения жизней и помощи в восстановлении глобальной экономики. Таким образом, в сотрудничестве заинтересованы все страны. Государства должны обеспечить наличие и доступность диагностических средств, лекарств и вакцин для всех. Необходимо разработать стратегии вакцинации для распределения вакцин на честной и справедливой основе, принимая решение о приоритетных группах населения на начальных этапах в условиях дефицита вакцин, начиная с наиболее уязвимых — мигрантов, беженцев и лиц, ищущих убежища.

* * *

Соорганизаторы конференции — Межпарламентская Ассамблея государств — участников Содружества Независимых Государств, Парламентская ассамблея Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе, Парламентская ассамблея Совета Европы, Парламентская ассамблея Средиземноморья и Контртеррористическое управление Организации Объединенных Наций — подтверждают свою решимость продолжать укреплять многостороннее парламентское сотрудничество в деле борьбы с глобальными вызовами и угрозами, включая терроризм и насильственный экстремизм, в частности посредством совместных конференций и мероприятий.