



# Генеральная Ассамблея

Distr.: General  
3 August 2021  
Russian  
Original: English

---

## Семьдесят шестая сессия

Пункт 75 b) предварительной повестки дня\*

**Поощрение и защита прав человека: вопросы  
прав человека, включая альтернативные подходы  
в деле содействия эффективному осуществлению  
прав человека и основных свобод**

## **Поощрение и защита прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом**

### **Записка Генерального секретаря\*\***

Генеральный секретарь имеет честь препроводить Генеральной Ассамблее доклад Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом Финнулы Ни Илан, представленный в соответствии с резолюцией [74/147](#) Генеральной Ассамблеи и резолюцией [40/16](#) Совета по правам человека.

---

\* [A/76/150](#).

\*\* Настоящий доклад был представлен после установленного срока, с тем чтобы отразить в нем самую последнюю информацию.



## **Доклад Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом Финнулы Ни Илан**

### **Содействие осуществлению прав человека посредством обеспечения учета правозащитной проблематики в деятельности по наращиванию потенциала и оказанию технической помощи в борьбе с терроризмом на национальном, региональном и глобальном уровнях**

#### *Резюме*

В настоящем докладе рассматриваются аспекты прав человека и международного права, связанные с деятельностью по наращиванию потенциала и оказанию технической помощи в контексте борьбы с терроризмом и пресечения или предотвращения насильственного экстремизма. Содержащаяся в докладе информация представляется в контексте беспрецедентного расширения деятельности по наращиванию потенциала и оказанию технической помощи в борьбе с терроризмом и пресечении или предотвращении насильственного экстремизма. Специальный докладчик утверждает, что базирующаяся на правах человека и верховенстве права деятельность по наращиванию потенциала и оказанию технической помощи играет ценную роль в укреплении подхода, предусматривающего вовлечение всего общества в борьбу с терроризмом, и может стать жизненно важным аспектом усилий по предотвращению ситуаций, способствующих распространению непрекращающегося насилия в обществе. Вместе с тем она отмечает, что деятельность по наращиванию потенциала и оказанию технической помощи в борьбе с терроризмом осуществляется в условиях происходящего на протяжении последних двух десятилетий беспрецедентного расширения контртеррористических структур, нормативной базы и программ, а также увеличения объемов их финансирования. Она обращает внимание на возросшую роль определенных подразделений Организации Объединенных Наций в деятельности по наращиванию потенциала и оказанию технической помощи государствам в борьбе с терроризмом и на отсутствие сопоставимых усилий, направленных на обеспечение должной осмотрительности в вопросах прав человека.

Специальный докладчик отмечает наличие серьезных недостатков в плане обеспечения верховенства права и соблюдения прав человека при осуществлении деятельности по наращиванию потенциала и оказанию технической помощи в условиях, когда национальные определения терроризма и насильственного экстремизма не соответствуют нормам международного права, препятствуют законному осуществлению основных прав человека и используются для поддержания и установления авторитарных форм управления. Она указывает на крайнюю нехватку этически приемлемых и научно обоснованных механизмов мониторинга и оценки деятельности по наращиванию потенциала и оказанию технической помощи в сфере борьбы с терроризмом, в том числе со стороны подразделений Организации Объединенных Наций. Она обращает внимание на то, что мероприятия по оказанию помощи, как правило, носят «разовый» характер, ограничиваясь «подготовкой и оснащением», и почти никогда не осуществляются в рамках применения комплексного подхода к вопросам правосудия, обеспечения безопасности, управления и развития на национальном уровне, в результате чего проблемы, связанные с базовыми структурами и проявлениями несправедливости, остаются нерешенными и усугубляются.

Специальный докладчик подчеркивает необходимость обеспечения согласованности между деятельностью по наращиванию потенциала и оказанию технической помощи в борьбе с терроризмом и последовательными усилиями по повышению эффективности работы в области верховенства права, приоритетами устойчивого развития, антикоррупционными мерами и деятельностью подотчетных институциональных структур, а также согласованности таких приоритетов с существующими целями и процессами развития. Она указывает на распространенную проблему, заключающуюся в неспособности обеспечить участие широкого и разнообразного круга заинтересованных сторон, включая гражданское общество на национальном уровне, в деятельности по наращиванию потенциала и оказанию технической помощи. Участие гражданского общества в деятельности, касающейся сектора безопасности, и гражданский надзор за силами безопасности являются жизненно важными условиями эффективного предотвращения терроризма. Специальный докладчик с сожалением констатирует, что использование модели наращивания потенциала и оказания технической помощи в борьбе с терроризмом, ориентированной на предложение и потребительские запросы, зачастую бывает продиктовано вовсе не подлинным пониманием условий, создающих питательную среду для терроризма, а стремлением обеспечить выживание режима, паразитическим присвоением ресурсов и средств, используемых для обеспечения безопасности, и корыстными интересами представителей секторов безопасности. Она предостерегает подразделения Организации Объединенных Наций, занимающиеся деятельностью по наращиванию потенциала и оказанию технической помощи в борьбе с терроризмом, что им надлежит неукоснительно соблюдать свои обязательства по проявлению должной осмотрительности и что они не должны содействовать укреплению основанных на принуждении и насилии систем во имя борьбы с терроризмом или предотвращения (насильственного) экстремизма. Для обеспечения эффективности и соблюдения прав человека в ходе осуществления практики наращивания потенциала и оказания технической помощи в борьбе с терроризмом настоятельно необходимо прилагать усилия к обеспечению прозрачности и подотчетности такой практики, а также ее пересмотру.

## I. Введение

1. Настоящий доклад представляется Генеральной Ассамблее Специальным докладчиком по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом Финнулой Ни Илан в соответствии с резолюцией 74/147 Генеральной Ассамблеи и резолюцией 40/16 Совета по правам человека. В докладе рассматривается воздействие мер, направленных на наращивание потенциала и оказание технической помощи в сфере борьбы с терроризмом и пресечения и предотвращения насильственного экстремизма, на поощрение и защиту прав человека и основных свобод.

2. Ниже приводится доклад о работе, проделанной Специальным докладчиком во исполнение ее мандата в период после представления ее предыдущего доклада Генеральной Ассамблее<sup>1</sup>.

## II. Деятельность Специального докладчика

3. Несмотря на весьма непростую обстановку, сложившуюся в результате пандемии коронавирусного заболевания (COVID-19), прошедший год стал для Специального докладчика исключительно насыщенным и плодотворным, в первую очередь благодаря широкому диалогу, который она поддерживала с государствами и заинтересованными сторонами гражданского общества. Специальный докладчик приняла предложение посетить Сингапур. При этом ей пришлось отложить посещение Мальдив до разрешения ситуации с пандемией. В рамках усилий, направленных на борьбу с пандемией COVID-19 и устранения имеющихся у нее опасений по поводу злоупотреблений чрезвычайными и контртеррористическими полномочиями, Специальный докладчик совместно с двумя неправительственными организациями создала глобальную систему отслеживания случаев применения исключительных полномочий<sup>2</sup>, ставшую глобальным ресурсом для обеспечения целесообразности, пропорциональности и недискриминационности правовых мер реагирования на пандемию.

4. В марте 2021 года Специальный докладчик представила Совету по правам человека свой доклад о влиянии политики и практики борьбы с терроризмом и (насильственным) экстремизмом на права женщин и девочек и семью в аспекте прав человека<sup>3</sup>.

5. Одной из важнейших приоритетных задач для Специального докладчика остается осуществление основанных на правах человека усилий по репатриации и реинтеграции женщин и детей, находящихся в зонах конфликта. Специальный докладчик направляла государствам многочисленные сообщения по этому вопросу, включая всеобъемлющее сообщение, адресованное 57 государствам, граждане которых содержатся в лагерях Эль-Холь и Эр-Раудж на северо-востоке Сирии в качестве граждан третьих государств<sup>4</sup>. Она неоднократно публиковала материалы, в которых законность и условия содержания людей в этих лагерях рассматривались с правовой точки зрения<sup>5</sup>. В этой связи она отмечает позитивный диалог с Данией, Казахстаном, Российской Федерацией и Финляндией. Специальный докладчик продолжает участвовать в многочисленных судебных разбирательствах, включая разбирательства, которые ведутся в Верховном суде

<sup>1</sup> A/75/337.

<sup>2</sup> [www.icnl.org/covid19tracker/](http://www.icnl.org/covid19tracker/).

<sup>3</sup> A/HRC/46/36.

<sup>4</sup> См. [www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26730&LangID=E](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26730&LangID=E).

<sup>5</sup> См. [www.ohchr.org/Documents/Issues/Terrorism/SR/UNSRCT\\_Position\\_human-rights-of-boys-adolescents-2021\\_final.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Terrorism/SR/UNSRCT_Position_human-rights-of-boys-adolescents-2021_final.pdf).

Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии, Верховном суде Соединенных Штатов Америки, Верховном суде Филиппин и Европейском суде по правам человека<sup>6</sup>. Она выступала по этому вопросу в парламентских органах Соединенного Королевства и Канады.

6. Специальный докладчик включает в число своих приоритетных задач оказание государствам технической помощи и вынесение им рекомендаций в отношении законодательства о борьбе с терроризмом. Она представила анализ законов и поправок к ним Бразилии, Беларуси, Буркина-Фасо, Нидерландам, Никарагуа, Объединенным Арабским Эмиратам, Саудовской Аравии, Турции, Франции и Европейскому союзу.

7. Специальный докладчик на постоянной основе поддерживала конструктивные рабочие отношения с Контртеррористическим управлением и Исполнительным директором Контртеррористического комитета. Будучи одним из субъектов, подписавших Глобальный договор Организации Объединенных Наций по координации контртеррористической деятельности, Специальный докладчик активно участвует в работе его рабочих групп. Она принимала участие во многих региональных конференциях высокого уровня (в частности, в конференциях, которые проводились Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе и Европейским союзом). Кроме того, она выступила в качестве модератора и оратора на нескольких мероприятиях в рамках Недели борьбы с терроризмом Организации Объединенных Наций высокого уровня, проводившейся в режиме онлайн с 24 по 30 июня; в частности, она совместно с правительствами Афганистана и Испании организовала параллельное мероприятие, посвященное жертвам терроризма. Специальный докладчик активно занималась вопросами оказания технической помощи государствам в ходе переговоров по седьмой двухгодичной Глобальной контртеррористической стратегии Организации Объединенных Наций, создав для государств ряд технических ресурсов, в том числе целевых веб-ресурсов<sup>7</sup>. Специальный докладчик отмечает позитивную руководящую роль сопредседателей — Испании и Омана — в части вовлечения гражданского общества и учета правозащитной проблематики в рамках данного процесса.

8. На сорок седьмой очередной сессии Совета по правам человека Специальный докладчик стала одним из инициаторов ряда параллельных мероприятий, включая параллельное мероприятие с правительством Узбекистана по реинтеграции женщин и детей, ранее содержавшихся в лагерях на северо-востоке Сирии; параллельное мероприятие с правительствами Афганистана и Норвегии по вопросам, связанным с защитой правозащитников и жертв терроризма; мероприятие с мандатариями специальных процедур, посвященное важности формирования «единого фронта» в отношении специальных процедур по вызывающим глубокую озабоченность вопросам прав человека. На сорок шестой очередной сессии Совета по правам человека Специальный докладчик стала одним из инициаторов параллельного мероприятия с представителями Российской Федерации, на котором рассматривался вопрос возвращения и реинтеграции женщин и детей, ранее содержавшихся в лагерях на северо-востоке Сирии.

9. Специальный докладчик продолжает активно взаимодействовать с гражданским обществом и неправительственными организациями (взаимодействие осуществляется в режиме онлайн). В 2021 году она проводила консультации во

<sup>6</sup> *R (on the application of Begum) (Respondent) v. Secretary of State for the Home Department*, Верховный суд Соединенного Королевства; *United States of America v. Zubaydah*, Верховный суд Соединенных Штатов Америки; *Mikolaj Pietrzak v. Poland* и *Dominika Bychawska-Siniarska and others v. Poland*, Европейский суд по правам человека.

<sup>7</sup> См. [www.ohchr.org/EN/Issues/Terrorism/Pages/Strategy.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/Terrorism/Pages/Strategy.aspx).

всех регионах мира, включая Латинскую Америку и Карибский бассейн, Северную Америку, Центральную и Юго-Восточную Азию, Ближний Восток и Северную Африку, Европу, а также Западную, Центральную, Восточную и Южную Африку. Она тесно сотрудничала с неправительственной организацией «Коалиция по борьбе с терроризмом», Сетью политических альтернатив в области безопасности, консорциумом организаций по оказанию поддержки гражданскому обществу в Латинской Америке «Аль Сур» и Глобальной коалицией НКО по Группе разработки финансовых мер. Специальный докладчик регулярно встречается с представителями гуманитарных организаций и продолжает уделять внимание жертвам терроризма во всех аспектах своей работы.

### **III. Содействие осуществлению прав человека посредством обеспечения их учета в деятельности по наращиванию потенциала и оказанию технической помощи в борьбе с терроризмом на национальном, региональном и глобальном уровнях**

10. В настоящем докладе рассматривается воздействие мер, направленных на наращивание потенциала и оказание технической помощи в сфере борьбы с терроризмом и пресечения и предотвращения насильственного экстремизма, на защиту прав человека. За последние два десятилетия масштабы деятельности по наращиванию потенциала и оказанию технической помощи в борьбе с терроризмом многократно возросли. Как отмечает Специальный докладчик, базирующаяся на верховенстве права деятельность по наращиванию потенциала и оказанию технической помощи вносит в целом важный и ценный вклад в процессы углубления межгосударственного сотрудничества, укрепления солидарности и взаимодействия между государствами и создания благоприятных условий для развития практики в области прав человека и верховенства права в рамках работы многочисленных учреждений, заинтересованных сторон и систем на национальном уровне. Она также отмечает, что практика борьбы с терроризмом все чаще включает в себя деятельность по наращиванию потенциала и оказанию технической помощи на двустороннем, региональном, многостороннем и глобальном уровнях. Такая практика зачастую основывается на предпосылке о том, что для противодействия угрозе терроризма и (насильственного) экстремизма государствам следует совершенствовать свою правовую и оперативную базу и укреплять свой национальный потенциал.

11. Как отметила Специальный докладчик в своем докладе Генеральной Ассамблее за 2019 год ([A/73/361](#)), расширение масштабов применения практики по борьбе с терроризмом повлекло за собой ярко выраженные, поддающиеся определению и широко распространенные негативные последствия для верховенства права и защиты прав человека. В своем докладе Совету по правам человека за 2019 год ([A/HRC/40/52](#)) она установила и проанализировала пагубные последствия для гражданского общества, вызванные неэффективными с точки зрения прав человека мерами по борьбе с терроризмом и предотвращению и пресечению насильственного экстремизма. В представленном ею докладе Совету по правам человека за 2021 год ([A/HRC/46/36](#)) были установлены и проанализированы негативные последствия применения практики борьбы с терроризмом и предотвращения и пресечения насильственного экстремизма для прав человека женщин и девочек. Настоящий доклад опирается на выводы, сделанные в этих документах. В нем обращается внимание на то, что в имеющейся литературе, политических или оценочных процедурах пока еще не в полной мере отражаются, отслеживаются или анализируются масштабы, охват и воздействие

многократно возросших усилий по наращиванию потенциала и оказанию технической помощи в борьбе с терроризмом.

12. Разные заинтересованные стороны понимают термины «наращивание (создание) потенциала» и «техническая помощь» по-разному. Термин «создание потенциала» вошел в лексикон международных организаций в области развития в 1990-х годах<sup>8</sup>. В то время «создание потенциала» в широком смысле означало деятельность, направленную на укрепление навыков, компетенций и способностей отдельных лиц и сообществ в развивающихся странах, целью которой было искоренить причины страданий и отчуждения таких лиц и сообществ. В настоящем докладе используется термин «наращивание потенциала», рабочее определение которого подразумевает укрепление компетенций отдельных лиц, сообществ и государств в целях предотвращения террористической деятельности, принимающей различные формы, и реагирования на нее. Речь идет, в частности, о проведении обзоров законодательства и законотворчестве, разработке типовых законов, составлении учебных программ, организации тренингов для целого ряда участников, включая в том числе представителей правоохранительных органов, военных, юристов и другие заинтересованные стороны в борьбе с терроризмом. Кроме того, данное понятие подразумевает обучение и оснащение военных, полицейских и сотрудников силовых структур с уделением основного внимания повышению эффективности силовых структур. Такие меры могут включать в себя передачу технологий и повышение квалификации в области технологий, имеющих отношение к регулированию и предотвращению терроризма.

13. Техническая помощь обычно определяется как нефинансовая «помощь», предоставляемая национальными или международными специалистами, в том числе обмен информацией и опытом, инструктаж, обучение навыкам, передача знаний или наставничество, консультационные услуги и передача технических данных. Лица, занимающиеся предоставлением услуг по наращиванию потенциала и оказанию технической помощи в борьбе с терроризмом, проводят четкое разграничение между этими областями деятельности, однако на практике соответствующие термины часто смешиваются. Государства и международные заинтересованные стороны используют обозначение «техническая помощь» применительно к деятельности, которую правильно было бы назвать «наращивание потенциала». Специальный докладчик отмечает, что обозначение «техническая помощь» воспринимается как «нейтральное» по своему характеру, а значит, и менее рискованное с точки зрения его употребления, нежели «наращивание потенциала», которое ассоциируется с более высоким уровнем ответственности или риска для предоставляющего помощь государства или организации. По мнению Специального докладчика, на практике дело обстоит иначе. Она поясняет, что обе эти формы практики несут в себе неотъемлемые риски для прав человека в условиях борьбы с терроризмом. Нельзя сказать, что с точки зрения потенциальных нарушений прав человека и негативного воздействия какая-либо из них является менее рискованной в структурном отношении. Кроме того, обе эти формы несут в себе серьезные политические риски, связанные с поддержанием конфликтов и разлаженных систем управления и приданием легитимности государствам, в которых совершаются нарушения прав человека.

14. Специальный докладчик также отмечает, что в некоторых государствах употребление термина «помощь» применительно к сфере безопасности является неотъемлемой составляющей деятельности по наращиванию потенциала и оказанию технической помощи в борьбе с терроризмом. Смысл термина «помощь»

<sup>8</sup> См. United Nations Development Programme, “Capacity assessment and development in a systems and strategic management context”, technical advisory paper No. 3, January 1998, p. iii; резолюция 50/120 Генеральной Ассамблеи, п. 22.

может существенно различаться в зависимости от национальной и региональной практики: под ним может пониматься как, в частности, совместное развертывание военного персонала, так и меры по поддержке и реформированию сектора безопасности. При этом в сфере безопасности все чаще используется термин «партнерство» для обозначения поддержки в деле борьбы с терроризмом, оказываемой третьим государствам. Этот термин также используется при оказании негосударственным субъектам помощи в деле борьбы с терроризмом на территории суверенных государств, что имеет очевидные последствия для суверенитета последних. Как и другие формы борьбы с терроризмом, данные механизмы требуют обеспечения прозрачности, подотчетности и мониторинга, а также действенного независимого надзора, в том числе со стороны национальных парламентов. Специальный докладчик в целом обеспокоена отсутствием надлежащего и независимого надзора за практикой оказания «помощи» и установления «партнерства» в борьбе с терроризмом. Парламенты и законодательные собрания наряду с финансовыми и аудиторскими органами должны играть ключевую роль в привлечении субъектов сектора обороны и безопасности к ответственности, а для этого им необходимо обладать техническими знаниями и доступом к информации<sup>9</sup>. Широкое участие заинтересованных сторон в процессах оказания такой помощи, в том числе участие гражданского общества в оказании помощи государствам-получателям, как правило, носит весьма ограниченный характер. В порядке предварительного замечания Специальный докладчик сообщает, что в некоторых условиях государство, занимающееся оказанием поддержки, может за счет такой помощи или партнерства стать стороной вооруженного конфликта, на которую распространяются нормы международного гуманитарного права<sup>10</sup>.

15. Специальный докладчик обращает внимание на то, что частные компании все чаще играют активную роль в разработке, предоставлении и осуществлении мер по наращиванию потенциала и оказанию технической помощи в борьбе с терроризмом. За счет своего присутствия и производимых ими инвестиций они создают дополнительные условия для неограниченного расширения масштабов деятельности по наращиванию потенциала и оказанию технической помощи. Специальный докладчик признает, что между правительствами и частными компаниями существуют разнообразные отношения партнерства, зачастую приносящие обществу существенную пользу в социальном и экономическом плане. Хотя при разработке своего инструментария многие из этих компаний не ставят обеспечение безопасности как таковое своей основной задачей, субъекты, занимающиеся вопросами безопасности, все чаще находят используемые этими компаниями инструменты перспективными и поддающимися передаче<sup>11</sup>. Специальный докладчик считает, в частности, что следует положить конец передаче связанных с высокими рисками технологий странам, в которых нарушения прав человека носят систематический характер, а также ликвидировать сохраняющуюся практику злоупотребления инструментами по борьбе с терроризмом, ущемляющую интересы представителей гражданского общества, политических оппонентов и правозащитников за счет наращивания потенциала и оказания

<sup>9</sup> К числу препятствий для осуществления контроля относятся ограничение полномочий, политическое влияние правящей партии, составляющей большинство в парламенте, и чрезмерное влияние со стороны исполнительной власти; см. Рамочную политику Африканского союза в отношении реформирования сектора безопасности (2013 год).

<sup>10</sup> См., например, [www.icrc.org/en/publication/4498-allies-partners-and-proxies-managing-support-relationships-armed-conflict-reduce](http://www.icrc.org/en/publication/4498-allies-partners-and-proxies-managing-support-relationships-armed-conflict-reduce).

<sup>11</sup> См., в частности, доклад Рабочей группы по вопросу об использовании наемников как средстве нарушения прав человека и противодействия осуществлению права народов на самоопределение, посвященный воздействию использования частных военных и охранных услуг в сфере иммиграционного и пограничного контроля на защиту прав всех мигрантов (A/HRC/45/9), п. 33; см. в целом пп. 34–39, 58–61.



технической помощи в борьбе с терроризмом. Она напоминает правительствам и частным компаниям об их обязанностях в области прав человека, предусмотренных нормами международного права прав человека и подразумевающих всестороннее выполнение ими своего долга по обеспечению должной осмотрительности, с тем чтобы процедуры разработки и внедрения новых технологий соответствовали международным нормам и стандартам в области прав человека<sup>12</sup>. Специальный докладчик поддерживает точку зрения, согласно которой на определенные технологии, связанные с высоким риском злоупотреблений в сфере борьбы с терроризмом, должны распространяться требования о лицензировании в случае их использования государствами в рамках деятельности по наращиванию потенциала или оказанию технической помощи в борьбе с терроризмом. В этой связи Специальный докладчик высказывается в поддержку использования Вассенаарских договоренностей по экспортному контролю за обычными вооружениями<sup>13</sup> и регламента Совета Европейского союза о товарах и технологиях двойного назначения<sup>14</sup> в качестве подходящих для данной цели механизмов. Эти договоренности устанавливают режим контроля Совета за экспортом, передачей, посредничеством и транзитом товаров двойного назначения. Хотя их применение пока принесло лишь ограниченные результаты, оба эти механизма включают в себя полезные модели и инструменты, призванные улучшить методы надзора и отслеживания связанных с высокими рисками технологий, которые под видом борьбы с терроризмом передаются государствам, где под флагом безопасности и борьбы с терроризмом систематически совершаются нарушения права человека, чему есть документальное подтверждение.

## A. Сохраняющаяся проблема определения

16. Как и следовало ожидать, отсутствие согласованного на международном уровне определения терроризма создает значительные проблемы в области прав человека в тех случаях, когда заявленной целью деятельности по наращиванию потенциала или оказанию технической помощи является борьба с терроризмом или предотвращение (насиленного) экстремизма. Несмотря на достижение договоренностей в отношении 19 универсальных документов по борьбе с терроризмом, международное регулирование деятельности по борьбе с терроризмом остается нормативной «черной дырой» именно потому, что в резолюции 1373 (2001) и последующих резолюциях по борьбе с терроризмом Совет Безопасности намеренно обошел стороной проблему отсутствия последовательно используемого определения терроризма. Хотя в резолюции 1566 (2004)<sup>15</sup>

<sup>12</sup> Руководящие принципы предпринимательской деятельности в аспекте прав человека; УВКПЧ, «Ответственность корпораций за соблюдение прав человека. Пособие по толкованию» (2012 год); см. также European Commission, *ICT Sector Guide on Implementing the UN Guiding Principles on Business and Human Rights* (Luxembourg, 2013) (URL: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/ab151420-d60a-40a7-b264-adce304e138b>).

<sup>13</sup> Wassenaar Arrangement on Export Controls for Conventional Arms and Dual-Use Goods and Technologies, Founding Documents (Public Documents, Volume I) and List of Dual-Use Goods and Technologies and Munitions List, (Public Documents, Volume II).

<sup>14</sup> Регламент 428/2009 Совета Европейского союза (ЕС) от 5 мая 2009 года, устанавливающий режим контроля Совета за экспортом, передачей, посредничеством и транзитом товаров двойного назначения.

<sup>15</sup> Данное определение требует кумулятивного выполнения следующих условий:  
а) намерение причинить смерть или серьезный ущерб здоровью или захватить заложников,  
б) совершение преступления по смыслу одной из 19 существующих конвенций по борьбе с терроризмом и с) преследование цели (или «конкретный умысел») вызвать состояние ужаса у широкой общественности или группы людей, или запугать население, или заставить правительство или международную организацию совершить какое-либо

Совет Безопасности с запозданием предложил узкое и не имеющее обязательной силы определение терроризма, это определение не оказывает заметного влияния на национальную практику и, судя по всему, не используется ни Контртеррористическим комитетом, ни его Исполнительным директором для оказания воздействия на государства, чтобы как-либо сузить или переформулировать определение терроризма на национальном уровне. Специальный докладчик отмечает, что государствам предоставляется огромная свобода в выборе формулировки терроризма, которая может распространяться на широкий спектр действий, включая выражение мнений, религиозную практику, собрания, взаимоотношения и ассоциации (многие из этих действий находятся под защитой международного права прав человека), влекущих за собой масштабные меры реагирования на законодательном и исполнительном уровне. Несмотря на наличие точного и четко сформулированного типового определения терроризма, предложенного Специальным докладчиком<sup>16</sup>, лишь немногие государства приняли эту строгую формулировку на вооружение. В результате деятельность по наращиванию потенциала и оказанию технической помощи осуществляется в дефиниционном вакууме; в этой атмосфере вседозволенности упрощенный подход к вопросам прав человека является основополагающим как в теории, так и на практике.

17. В отсутствие четкого глобального определения терроризма, когда на протяжении долгого времени остается нормой практика, согласно которой национальные определения терроризма и (насильственного) экстремизма не оспариваются, а злоупотребления в области борьбы с терроризмом почти не встречают отпора на национальном уровне, прилагаемые усилия по так называемому наращиванию потенциала или оказанию технической помощи могут иметь весьма отдаленное отношение к тому, что можно обоснованно считать борьбой с терроризмом. Во многих странах существует серьезная угроза того, что деятельность по наращиванию потенциала и оказанию технической помощи может осуществляться для оказания содействия и поддержки репрессивной политике и практике в области безопасности. Специальный докладчик воочию наблюдала это явление во время своих посещений различных стран. В связи с этим у нее возникают серьезные вопросы относительно прозрачности, поднадзорности, легитимности и перспективности усилий по наращиванию потенциала и оказанию технической помощи в условиях борьбы с терроризмом.

18. Специальный докладчик считает, что наличие явного пробела, вызванного отсутствием определения терроризма, вкуче с распространенностью в резолюциях Совета Безопасности<sup>17</sup> расплывчатых формулировок, касающихся подготовки к совершению преступлений, само по себе является препятствием для наращивания потенциала и оказания технической помощи на основе прав человека.

19. Наряду с этим на международном уровне до сих пор не выработано согласованных определений насильственного экстремизма. Наличие этого пробела позволяет государствам принимать крайне интрузивные, несоразмерные и дискриминационные меры, которые имеют широкие и исключительно негативные последствия для прав человека. Последствия осуществления таких законов и политики напрямую рассматривались Специальным докладчиком и другими

---

действие или воздержаться от его совершения. См. Ben Saul, "The legal black hole in United Nations counter-terrorism" (International Peace Institute, Global Observatory, 2 June 2021) (URL: <https://theglobalobservatory.org/2021/06/the-legal-black-hole-in-united-nations-counterterrorism/>).

<sup>16</sup> E/CN.4/2006/98, пп. 26–50 и 72.

<sup>17</sup> Например, следующие резолюции Совета Безопасности: 1373 (2001), п. 2 е); 1566 (2004), п. 2; 2178 (2014), п. 6; см. также A/HRC/40/52, пп. 19 и 34.

правозащитными механизмами<sup>18</sup>. По мнению Специального докладчика, термин «экстремизм» не имеет ничего общего с обязательными для исполнения международно-правовыми нормами, причем, будучи использован в качестве уголовно-правовой категории, он противоречит принципу правовой определенности; поэтому он как таковой несовместим с осуществлением некоторых основных прав человека<sup>19</sup>. Специальный докладчик глубоко обеспокоена случаями, когда в отсутствие четкого определения экстремизма деятельность по оказанию технической помощи и наращиванию потенциала служит прикрытием для систематических нарушений прав человека, особенно в отношении этнических и религиозных меньшинств. В частности, она обращает внимание на случаи, когда меры по наращиванию потенциала и оказанию технической помощи со стороны подразделений Организации Объединенных Наций и региональных органов в третьих странах принимались в поддержку или на основе имеющихся в национальной практике определений «экстремизма», тогда как никаких признаков насильственных действий такого рода выявлено не было<sup>20</sup>. Она встревожена тем, что усилия по наращиванию потенциала в таких случаях, как представляется, имеют своей целью обеспечить в дальнейшем условия для совершения серьезных нарушений прав человека под прикрытием международной поддержки и легитимности.

## **В. Оказание технической помощи и наращивание потенциала на двустороннем уровне**

20. Деятельность по наращиванию потенциала и оказанию технической помощи в борьбе с терроризмом и предотвращении и пресечении насильственного экстремизма на двустороннем уровне охватывает широкий спектр программ, практики и методов работы, существующих в разных странах мира. Ввиду ограниченности имеющихся в ее распоряжении ресурсов Специальный докладчик не может дать глобальную оценку всех таких программ и практики<sup>21</sup> и поэтому рассматривает их в контексте связанных с ними широких возможностей и проблем с точки зрения поощрения и защиты прав человека. Она обращает внимание на довольно низкую степень прозрачности информации о межгосударственной поддержке или программах по борьбе с терроризмом, осуществляемых на двусторонней основе. Для некоторых государств отнесение определенных видов деятельности по наращиванию потенциала к сфере борьбы с терроризмом приводит к обеспечению более действенного надзора внутри страны, что можно только приветствовать<sup>22</sup>; при этом в ряде национальных правовых систем не допускается выделять средства из национального бюджета на определенные виды проектов по наращиванию потенциала<sup>23</sup>; а некоторые государства включают

<sup>18</sup> См., в частности, [A/HRC/40/52](#); [A/HRC/31/65](#) и [A/HRC/33/29](#).

<sup>19</sup> [A/HRC/43/46/Add.1](#), п. 15.

<sup>20</sup> [A/HRC/43/46/Add.1](#).

<sup>21</sup> Речь идет, в частности, о программах и практике традиционных военных учреждений, таких как, например, Организация Североатлантического договора (НАТО). См. [www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_77646.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_77646.htm).

<sup>22</sup> См. Закон Лихи в Соединенных Штатах Америки, запрещающий организацию военной подготовки/оказание помощи иного рода иностранным вооруженным формированиям при наличии достоверной информации о совершенных ими грубых нарушениях прав человека. См. United States Code, Title 10, sect. 362; title 22, para. 2378d; United Kingdom Statutory Instrument 2019, No. 573, The Counter-Terrorism (International Sanctions) (European Union Exit) Regulations 2019, part 5, regulation 23; Canada, United Nations Act and Special Economic Measures Act.

<sup>23</sup> См. International Crisis Group, “Averting an ISIS resurgence in Iraq and Syria” (11 October 2019). URL: [www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/eastern-mediterranean/syria/207-averting-isis-resurgence-iraq-and-syria](http://www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/eastern-mediterranean/syria/207-averting-isis-resurgence-iraq-and-syria).

наращивание потенциала в борьбе с терроризмом в общие программы, которые в том числе охватывают вопросы развития, в связи с чем дезагрегирование и оценка информации о таком наращивании потенциала представляет особую проблему<sup>24</sup>.

21. Деятельность по наращиванию потенциала и оказанию технической помощи в борьбе с терроризмом на двустороннем уровне сопряжена со значительными рисками в области прав человека и верховенства права. В ходе предоставления такой помощи возникает серьезный риск насаждения чужеродных правовых структур для оказания влияния на иностранные правовые культуры в порядке продвижения интересов донора или поставщика и/или на законодательство получателя согласно императивам донора в области внешней политики и безопасности. Эти императивы могут быть построены таким образом, чтобы подорвать или ограничить осуществление основных прав человека либо создать внутри страны основу для маргинализации их осуществления. Примечательно, что масштабная деятельность по наращиванию потенциала в борьбе с терроризмом в немалой степени основывается на традиционных двусторонних отношениях, в том числе отношениях, уходящих корнями в общее колониальное прошлое и совместный опыт обеспечения безопасности<sup>25</sup>.

22. Меры, направленные на обеспечение безопасности, сопряжены с очевидными рисками в тех случаях, когда оказание помощи в борьбе с терроризмом или, что в последние годы становится все более очевидно, в предотвращении и пресечении насильственного экстремизма<sup>26</sup> осуществляется под видом неких общих усилий по наращиванию потенциала, достижению гендерного равенства или расширению прав и возможностей женщин, вовлечения молодежи<sup>27</sup> либо иных инициатив подобного рода. На деле такие усилия во многих случаях отражают императивы безопасности доноров или поставщиков и зачастую используются для маргинализации гражданского общества и других заинтересованных сторон, чтобы сохранить в тайне источники, мотивы или идеологические соображения донора. Такие формы наращивания потенциала и оказания технической помощи подразумевают превращение определенных групп и отдельных лиц (а нередко и целых сообществ, исторически находящихся в маргинализированном положении) в товар. Эта практика подрывает доверие, которое могло бы возникнуть благодаря всестороннему и транспарентному вовлечению сообществ и отдельных лиц в процесс конструктивного и активного наращивания местного потенциала<sup>28</sup>. Усилия по обеспечению безопасности не могут считаться эффективными, если затрагиваемые ими сообщества при этом игнорируются или

<sup>24</sup> Джакартский центр по сотрудничеству в правоохранительной области.

См. [www.devex.com/organizations/jakarta-centre-for-law-enforcement-cooperation-foundation-jelec-61148](http://www.devex.com/organizations/jakarta-centre-for-law-enforcement-cooperation-foundation-jelec-61148) (программа подготовки и наращивания потенциала в борьбе с терроризмом для сотрудников Национальной полиции Индонезии и Федеральной полиции Австралии); центр был учрежден в 2004 году после того, как на Бали был совершен ряд терактов. См. [www.jstor.org/stable/resrep04111](http://www.jstor.org/stable/resrep04111).

<sup>25</sup> См. F. Alzubairi, *Colonialism, Neo-Colonialism, and Anti-Terrorism Law in the Arab World* (Cambridge, Cambridge University Press, United Kingdom, 2019).

<sup>26</sup> См., в частности, United States Agency for International Development (USAID) Policy for Countering Violent Extremism through Development Assistance (URL: [www.usaid.gov/sites/default/files/documents/USAID-publication-Policy-for-Countering-Violent-Extremism-through-Development-Assistance-April2020.pdf](http://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/USAID-publication-Policy-for-Countering-Violent-Extremism-through-Development-Assistance-April2020.pdf)); вопросы спорта в контексте прав человека (см. <https://cfnhri.org/human-rights-topics/sport-and-human-rights/>).

<sup>27</sup> С учетом молодежных программ, осуществляемых Организацией Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО). См. <https://en.unesco.org/preventing-violent-extremism/youth/project/about>; <https://en.unesco.org/preventingviolentextremism>.

<sup>28</sup> См. [www.saferworld.org.uk/resources/publications/806-community-security-handbook](http://www.saferworld.org.uk/resources/publications/806-community-security-handbook).

используются в каких-то иных целях<sup>29</sup>. Специальный докладчик регулярно слышит от государств вопрос о том, почему деятельность по наращиванию потенциала не дает ожидаемого эффекта. По ее мнению, причиной неуспеха является недостаточность усилий по налаживанию значимых и прочных взаимоотношений с местными жителями. Хотя укрепление доверия в рамках значимых взаимоотношений происходит медленнее и связано с дополнительными рисками и инвестициями со стороны донора, в конечном итоге это единственный способ вовлечения как сообществ, так и отдельных лиц, который согласуется с правами человека и обеспечивает эффективность в долгосрочной перспективе<sup>30</sup>. Описанные выше модели наращивания потенциала сопряжены не только с очевидными этическими проблемами в связи с нераскрытием информации, но и с рисками злоупотреблений, причем в некоторых ситуациях они ставят участников в более уязвимое и рискованное положение, а также, в сущности, подрывают независимость и ущемляют достоинство лиц, привлекаемых к осуществлению таких программ. Опыт, накопленный в ходе налаживания взаимодействия с общинами, а также поощрения и защиты прав человека в рамках системы Организации Объединенных Наций в контексте всего спектра деятельности по сохранению мира, противоречит такой крайне патерналистской по своей сути форме наращивания потенциала и свидетельствует о необходимости достижения более глубокого понимания наряду с применением уважительного, последовательного и гибкого подхода к налаживанию взаимодействия и обеспечением значимого участия женщин и молодежи<sup>31</sup>. Совершенно очевидно, что если в государстве-доноре нет устойчивой или закрепленной на институциональном уровне культуры прав человека, то отсутствие прав человека или упрощенный подход к вопросам прав человека будут неизменно сказываться на предоставлении услуг по наращиванию потенциала и оказанию технической помощи в третьих государствах. Если для государства-получателя характерна слабость системы управления, отсутствие прозрачности и наличие сохраняющихся в течение долгого времени недостатков в области верховенства права, то деятельность по наращиванию потенциала и оказанию технической помощи в борьбе с терроризмом может, как это ни прискорбно, привести к усугублению этих проблем, а не способствовать их устранению.

23. Некоторые страны положили в основу своей деятельности по наращиванию потенциала и оказанию технической помощи модель «партнерства» с иностранными субъектами<sup>32</sup>. То, какое место занимают такие программы в схеме государственного управления, может значительно повлиять на их содержание с точки зрения прав человека, а также на процессы надзора за соблюдением этих прав. Вызывает сожаление тот факт, что в некоторых юрисдикциях ответственность за осуществление деятельности по наращиванию потенциала и оказанию помощи в борьбе с терроризмом будут нести правительственные ведомства, в частности министерства обороны, которые официально ограждаются или

<sup>29</sup> A/75/729 и A/75/729/Corr.1, п. 34.

<sup>30</sup> См. Center for Civilians in Conflict, “Having their Say: Guidelines for Involving Local Civil Society in the Planning, Design, Implementation, and Evaluation of U.S. Security Assistance and Cooperation” (2020).

<sup>31</sup> См. Руководящие принципы Организации Объединенных Наций в отношении взаимодействия с общинами в области миростроительства и сохранения мира (август 2020 года).

<sup>32</sup> USAID, “The Development Response to Violent Extremism and Insurgency Policy”, September 2011, p. 3; European Parliament, Revised European Union Approach to Security and Development Funding, June 2021, p. 1 (URL: [www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-foreign-affairs-afet/file-revised-eu-approach-to-security-and-development-funding](http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-foreign-affairs-afet/file-revised-eu-approach-to-security-and-development-funding)).

освобождаются от ответственности в плане надзора за соблюдением прав человека<sup>33</sup>. По мнению Специального докладчика, такие изъятия свидетельствуют о неадекватности при разработке действенной практики борьбы с терроризмом в третьих странах именно потому, что отсутствие интеграции и надзора в области прав человека является структурным недостатком, приводящим к снижению эффективности, стратегического значения и приемлемости таких программ в обществах, которые они призваны поддерживать<sup>34</sup>.

24. Специальный докладчик обращает внимание на вызывающие озабоченность с точки зрения наращивания потенциала и оказания технической помощи в борьбе с терроризмом на двустороннем уровне поставки новых технологий, включая, в частности, технологии, связанные с укреплением инфраструктурного потенциала за счет сбора биометрических данных, интерфейса программирования приложений и записи регистрации пассажиров<sup>35</sup>. Она отмечает, что эти опасения разделяют и другие правозащитные структуры, включая Комитет по правам человека<sup>36</sup>. По ее мнению, эти технологии неразрывно связаны с высокими рисками и могут иметь широкие последствия для целого ряда основных прав человека — от права на жизнь до права на неприкосновенность частной жизни<sup>37</sup>. Специальный докладчик считает, что в ходе деятельности по наращиванию потенциала и оказанию технической помощи необходимо обеспечивать наличие или создание надежных средств защиты прав человека, закрепленных в государствах-получателях на институциональном уровне. Предназначение средств защиты прав человека состоит в том, чтобы осуществлять надзор за сбором, хранением, использованием и передачей полученных данных в соответствии с международными стандартами в области международного права прав человека. В отсутствие таких средств защиты не следует проводить деятельность по наращиванию потенциала и оказанию технической помощи в области новых технологий, поскольку обеспечить соблюдение прав человека в этом случае не представляется возможным. Специальный докладчик с глубокой озабоченностью отмечает, что в условиях пандемии COVID-19 многие из этих технологий используются не по назначению, а надлежащих гарантий или надзора не

<sup>33</sup> Программы Министерства обороны США, касающиеся обучения и оснащения внешних сил безопасности, не подпадают под действие соответствующих положений о правах человека Закона о внешней помощи и/или в значительной мере функционируют независимо от Государственного секретаря США.

<sup>34</sup> United Nations Development Programme (UNDP), *Journey to Extremism in Africa: Drivers, Incentives and the Tipping Point for Recruitment* (2017), pp. 3 and 6.

<sup>35</sup> Специальный докладчик обращает внимание на расширение использования технологий сбора, обработки и анализа все большего числа категорий биометрических данных (отпечатки пальцев, ДНК, распознавание лица), а также дополнительных биометрических данных биологического и поведенческого характера, включая распознавание походки и голоса; признает актуальность в этом плане и других новейших технологий, таких как, в частности, искусственный интеллект, интегрированные платформы данных, блокчейн, 3D-печать; и отмечает, что в п. 15 резолюции 2396 (2017) Совета Безопасности содержится требование к государствам ответственно подходить к внедрению инструментов сбора и использования биометрических данных.

<sup>36</sup> CCPR/C/ITA/CO/6, п. 36. Комитет по правам человека призывает государство-участник принять меры для обеспечения того, чтобы все находящиеся под его юрисдикцией корпорации, в особенности корпорации, работающие в сфере информационных технологий, при проведении операций за рубежом соблюдали правозащитные нормы. При этом Комитет напоминает государству-участнику о его регулятивных функциях по отношению к частным субъектам, подтверждая необходимость соблюдения положений Пакта на транснациональном уровне даже в тех случаях, когда компании действуют за рубежом; CCPR/C/131/D/3163/2018, пп. 7.3–8.

<sup>37</sup> См. Krisztina Huszti-Orbán and Fionnuala Ní Aoláin, “Use of biometric data to identify terrorists: best practice or risky business?” (Human Rights Center, University of Minnesota Law School, 2020).



обеспечивается; из-за этого основной акцент в сфере здравоохранения смещается на меры в области безопасности, что особенно негативно сказывается на уязвимых и маргинализированных группах населения<sup>38</sup>.

25. Деятельность по наращиванию потенциала и оказанию технической помощи в борьбе с терроризмом на основе прав человека требует соблюдения следующих условий: а) наличие четкой практики, направленной исключительно на поддержку усилий по наращиванию потенциала и оказанию технической помощи с опорой на национальные определения терроризма и насильственного экстремизма, соответствующие нормам международного права; б) разработка, осуществление и достижение результатов на основе постоянных консультаций с субнациональными общественными структурами и заинтересованными сторонами и при их участии; в) последовательное и транспарентное соблюдение обусловленного порядка оказания помощи и наращивания потенциала; г) установление четких ограничений, предусматривающих необходимость отказа в поддержке иностранным партнерам, которые совершают серьезные и систематические нарушения прав человека, злоупотребляя ресурсами обеспечения безопасности и борьбы с терроризмом; д) отказ в поддержке странам, которые используют контртеррористические меры против правозащитников, членов меньшинств, представителей гражданского общества и тех, кто занимается подлежащим защите осуществлением своих прав человека на выражение мнений, собрания, религиозную практику и участие в ведении государственных дел в соответствии с нормами международного права; е) участие в оценке рисков и планировании мер по смягчению последствий на основе прав человека на каждом этапе процесса наращивания потенциала и оказания технической помощи, включая этапы разработки, осуществления, достижения результатов и оценки; ж) установление требований по обеспечению конструктивного и эффективного надзора, включая проведение финансового аудита деятельности по наращиванию потенциала и оказанию технической помощи как в государстве-поставщике, так и в государстве-получателе; з) наличие возможности предоставления действенных средств правовой защиты в случае нарушения прав человека<sup>39</sup>.

#### **IV. Наращивание потенциала и оказание технической помощи на многостороннем и региональном уровне**

26. Специальный докладчик признает, что у коллективных усилий на региональном уровне имеются значительные преимущества, в том числе потому, что региональные структуры в принципе могут предусматривать более эффективную защиту от рисков в области прав человека, нежели двусторонняя практика, которая может отличаться политической непоследовательностью и подкрепляться рядом других (не связанных с безопасностью и правами человека) интересов. Региональное взаимодействие, которому уделяется повышенное внимание в Глобальной контртеррористической стратегии Организации Объединенных Наций<sup>40</sup>, рассматривается как важный канал для дальнейшего развития потенциала и повышения технической квалификации в государствах-членах. Специальный докладчик подчеркивает значение авторитета и репутации, которыми

<sup>38</sup> См. <https://www.ohchr.org/ru/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25722&LangID=r>.

<sup>39</sup> В качестве положительного примера можно привести разработанное Соединенным Королевством Руководство по оказанию помощи в обеспечении безопасности и правосудия за границей, в котором освещаются вопросы прав человека.

<sup>40</sup> Резолюция 75/291 Генеральной Ассамблеи, п. 82.

пользуются региональные органы, а также важную роль, которую они играют как в борьбе с терроризмом, так и в продвижении прав человека.

27. Большинство региональных организаций оказывают своим членам и третьим государствам поддержку посредством наращивания потенциала и оказания технической помощи в борьбе с терроризмом. Такая деятельность преследует несколько целей. Она тесно связана со стратегическими, политическими, экономическими и правовыми императивами и считается полезным инструментом для, помимо прочего, предотвращения и пресечения терроризма, обеспечения прекращения или регулирования насильственных конфликтов и создания основ для развития, благого управления и укрепления верховенства права. При этом большое число многосторонних организаций занимаются предоставлением масштабной поддержки по наращиванию потенциала и оказанию технической помощи в борьбе с терроризмом, зачастую лишенной широкой основы в области прав человека<sup>41</sup>. Специальный докладчик отмечает, что контртеррористические мероприятия нередко осуществляются в сложных конфликтных ситуациях и нестабильной обстановке на фоне постоянного недовольства населения, обусловленного слабостью системы управления, нехваткой институциональных гарантий и безуспешностью усилий по борьбе с коррупцией<sup>42</sup>. Она обращает внимание на то, что при наращивании потенциала и оказании технической помощи в борьбе с терроризмом последовательно игнорируются вопросы учета прав человека и практически не прилагаются усилия к обеспечению надзора и проведению адекватного или действенного мониторинга и оценки, в результате чего структурные проблемы безнаказанности, неэффективности управления и продолжающейся маргинализации гражданского общества остаются нерешенными. Она отмечает скудность средств, вкладываемых в механизмы гражданского демократического надзора, которые играют важнейшую роль в деле предотвращения нецелевого использования ресурсов борьбы с терроризмом<sup>43</sup>. Специальный докладчик с сожалением констатирует, что деятельность по наращиванию потенциала и оказанию технической помощи в секторе борьбы с терроризмом, судя по всему, нацелена на технократические «победы», а не на внедрение долгосрочных подходов, призванных решить укоренившиеся проблемы в области верховенства права, управления, обеспечения прозрачности и подотчетности, в результате которых возникают условия, способствующие терроризму. Налицо устойчивая тенденция к проведению мероприятий, имеющих узконаправленный и разовый характер<sup>44</sup>.

<sup>41</sup> В число таких организаций входит Глобальный контртеррористический форум ([www.thegectf.org](http://www.thegectf.org)). Специальный докладчик отмечает факт создания «побочных» структур, таких как Центр «Хедаия», который противодействует насильственному экстремизму посредством, в частности, оказания поддержки правительствам в разработке национальных планов действий, и Международный институт правосудия и верховенства права, который организует обучение по вопросам борьбы с терроризмом. Ни та, ни другая структура не поддерживает устойчивых отношений с механизмами, которые отвечают за правозащитный потенциал в сфере борьбы с терроризмом (Специальный докладчик и УВКПЧ), а степень участия гражданского общества в их деятельности, как представляется, довольно ограничена. Специальному докладчику ничего не известно о каких-либо усилиях по проведению независимого и строгого мониторинга или оценки их работы на основе правозащитного подхода.

<sup>42</sup> См. Индекс неподкупности сектора обороны. URL: <https://ti-defence.org/gdi/>.

<sup>43</sup> См. Transparency International, "The missing element: addressing corruption through security sector reform in West Africa" (2020).

<sup>44</sup> См., например, African Security Sector Network and Geneva Centre for Security Sector Governance (DCAF), Security Sector Governance and Reform in Africa, background paper developed for the Learning Lab on Security Sector Governance and Reform in Africa (April 2016).



28. Европейский союз располагает обширным набором ресурсов для оказания поддержки третьим странам в их усилиях по устранению или смягчению террористических угроз. Специальный докладчик с удовлетворением отмечает, что Европейский союз широко участвует в обсуждениях, посвященных вопросам прав человека, и ссылается на правозащитные нормы при согласовании формулировок и выдаче разрешений в области наращивания потенциала и оказания технической помощи. Имеются хорошие примеры успешной интеграции правозащитной проблематики при определении направлений европейской политики по наращиванию потенциала и оказанию технической помощи в борьбе с терроризмом<sup>45</sup>. Так, Европейский союз взял на себя обязательство обеспечить участие местных субъектов в деятельности по наращиванию потенциала в борьбе с терроризмом, продвигая устойчивую модель, направленную на оказание поддержки местным специалистам в порядке создания основы для содействия третьим странам<sup>46</sup>. Соответствующие усилия по наращиванию потенциала в борьбе с терроризмом за пределами Европейского союза включают в себя, в частности, реформирование секторов безопасности, совершенствование механизмов управления поставщиков услуг безопасности, поддержку пограничного контроля, укрепление вооруженных сил третьих стран и обучение сотрудников правоохранительных органов. В числе других аспектов многосторонней помощи, оказываемой Европейским союзом, можно отметить техническую поддержку по предотвращению финансирования терроризма и целый ряд проектов, связанных с противодействием радикализации и насильственному экстремизму. Специальный докладчик призывает уделять неослабное внимание практической реализации политики на местах.

29. В последние годы в Европейском союзе наблюдается увеличение масштабов поддержки, оказываемой субъектам безопасности в странах-партнерах, в том числе посредством организации мероприятий по обучению и оснащению<sup>47</sup>. Специальный докладчик отмечает, что проведение разграничения между данными о поддержке усилий по стабилизации и установлению мира в широком смысле и данными о действиях по борьбе с терроризмом представляет некоторые трудности, поскольку с методологической точки зрения зачастую бывает не просто провести разбивку между деятельностью по наращиванию потенциала и оказанию технической помощи в борьбе с терроризмом и прочими смежными видами деятельности как на макро-, так и на микроуровне. Поэтому точно «вычислить», какие масштабы принимает деятельность по наращиванию потенциала и оказанию технической помощи, бывает нелегко. Это приводит к путанице на местах, особенно когда «жесткие» или сосредоточенные на военном аспекте меры по наращиванию потенциала в борьбе с терроризмом смешиваются с усилиями по развитию, миростроительству и обеспечению верховенства права, ощутимо и негативно сказываясь на восприятии нейтрального характера таких усилий. Специальный докладчик выражает обеспокоенность в связи с тем, что

<sup>45</sup> См. European Union, Joint communication on elements for an EU-wide strategic framework to support security sector reform, 2016, pp. 2 and 5 (URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016JC0031&from=EN>); Council conclusions on EU-wide strategic framework to support security sector reform, para. 3 (URL: [www.consilium.europa.eu/media/24227/ssr-st13998en16.pdf](http://www.consilium.europa.eu/media/24227/ssr-st13998en16.pdf)).

<sup>46</sup> См. [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/614644/EPRS\\_BRI\(2017\)614644\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/614644/EPRS_BRI(2017)614644_EN.pdf).

<sup>47</sup> Речь идет о «наращивании потенциала военных субъектов в поддержку развития и безопасности в целях развития», создании Фонда мира для Европы, который финансирует внешнюю деятельность, имеющую последствия военного и оборонного характера, Целевом фонде Европейского союза; см. [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/46285/european-peace-facility-eu-budget-fund-build-peace-and-strengthen-international-security\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/46285/european-peace-facility-eu-budget-fund-build-peace-and-strengthen-international-security_en) и [https://africa-eu-partnership.org/sites/default/files/documents/apf\\_annual\\_report\\_2019\\_en.pdf](https://africa-eu-partnership.org/sites/default/files/documents/apf_annual_report_2019_en.pdf).

широко используемый в этом контексте термин «стабилизация» не имеет четкого определения и в случаях употребления применительно к усилиям по борьбе с терроризмом не позволяет провести различие между созданием общества (в широком смысле слова), основанного на безопасности и соблюдении прав человека для всех его членов, и обеспечением безопасности посредством милитаризации, предусматривающей поддержку и усиление сектора безопасности и политической элиты.

30. Специальный докладчик предупреждает, что в результате взаимодействия Европейского союза с вооруженными силами и секторами безопасности третьих стран в сфере борьбы с терроризмом и стабилизации повышается риск использования такой поддержки для эскалации насилия в отношении гражданского населения, систематического нарушения прав человека, создания атмосферы безнаказанности и распространения коррупции. Появление на международной арене Фонда мира для Европы, который не так давно был учрежден в целях «обучения и оснащения» вооруженных сил третьих стран, в том числе посредством предоставления им оружия, вызвало озабоченность у представителей гражданского общества и гуманитарных организаций<sup>48</sup>. Специальный докладчик разделяет эти опасения. Она обращает внимание на прозвучавший призыв к созданию механизма подачи и рассмотрения жалоб гражданских лиц в дополнение к механизму «обучения и оснащения» в сферах борьбы с терроризмом и стабилизации конфликтов, а также подчеркивает, что дополнительную пользу в этих условиях может принести инстанция, ориентированная на подотчетность. Крайне важно учредить конкретные механизмы для того, чтобы привлекать к ответственности партнеров по обеспечению безопасности в борьбе с терроризмом, поскольку лица, пострадавшие от коррупционной или нарушающей права человека практики оказания помощи, не имеют возможности воспользоваться существующими механизмами привлечения к ответственности<sup>49</sup>.

31. Неудовлетворенные потребности в области обеспечения верховенства права и нарушения прав человека подливают масло в огонь продолжающихся циклов конфликтов, насильственного экстремизма и терроризма. Деятельность по наращиванию потенциала и оказанию технической помощи в борьбе с терроризмом окажется контрпродуктивной на практике, если ее осуществление будет способствовать созданию таких неблагоприятных условий. Принимая во внимание положительное значение деятельности по укреплению систем правосудия и безопасности в третьих государствах, необходимо добиться сбалансированности в процессе осуществления усилий, направленных на повышение уровня подотчетности, усиление прозрачности и обеспечение соблюдения прав человека, с тем чтобы деятельность по наращиванию потенциала и оказанию технической помощи прямо или косвенно не способствовала совершению нарушений прав человека или гуманитарного права. Более того, при выявлении рисков, связанных с нарушениями прав человека, или случаев таких нарушений необходимо принимать и неукоснительно соблюдать энергичные меры по их устранению. Специальный докладчик предостерегает от использования типологий управления, в которых не уделяется достаточного внимания последствиям отнесенных

<sup>48</sup> Совместное заявление, переданное Совету Европейского союза по иностранным делам. URL: [www.saferworld.org.uk/resources/news-and-analysis/post/917-joint-statement-a5billion-european-apeacea-facility-risks-fuelling-conflict-and-human-rights-violations-around-the-world](http://www.saferworld.org.uk/resources/news-and-analysis/post/917-joint-statement-a5billion-european-apeacea-facility-risks-fuelling-conflict-and-human-rights-violations-around-the-world).

<sup>49</sup> В частности, те, кого непосредственно затрагивают меры поддержки субъектов безопасности третьих стран, не являются частью электората Европейского союза и имеют ограниченные возможности для обращения с вопросами непосредственно в Европейский союз, в том числе в Суд Европейского союза. Европейский парламент осуществляет надзор за оказанием межправительственной помощи лишь в ограниченной степени, а Европейский омбудсмен не может принимать жалобы от лиц, не являющихся гражданами Европейского союза.

к «низкой» степени риска нарушений прав человека и причиняемого правам человека ущерба, поскольку при рассмотрении нарушений прав человека в подобных категориях существует тенденция к систематической недооценке издержек, которые возникают в результате связанных с борьбой с терроризмом нарушений прав человека. В целом, как представляется, практика смягчения последствий обеспечивается преимущественно за счет предоставления гарантий, лоббирования и представительства, проведения обучения по правам человека, мониторинга данных, представления отчетности или обеспечения «сбалансированности» посредством оказания помощи иного рода или осуществления проектов по наращиванию потенциала в параллельных сферах. Специальный докладчик выражает озабоченность по поводу отсутствия строгих и последовательно применяемых механизмов надзора и подотчетности. Злоупотребления в области деятельности по наращиванию потенциала и оказанию технической помощи, подрывающие верховенство права и приводящие к нарушениям прав человека отдельных лиц и сообществ, наносят ущерб действенным усилиям по борьбе с терроризмом и порождают недоверие, ставят под угрозу авторитет и репутацию ведущих такую деятельность субъектов и ослабляют долгосрочные усилия по предотвращению насилия. С точки зрения экономики, политики и безопасности государств представляется целесообразным обеспечить, чтобы деятельность по наращиванию потенциала и оказанию технической помощи не приводила к подрыву ценностей, которые изначально послужили основанием для осуществления такой деятельности.

32. На территории Северной и Южной Америки действует Межамериканский комитет по борьбе с терроризмом, учрежденный в 1999 году решением Генеральной Ассамблеи Организации американских государств (ОАГ) в качестве подразделения ОАГ, призванного оказывать содействие координации усилий, предпринимаемых государствами-членами в целях предотвращения и пресечения терроризма<sup>50</sup>. Данное подразделение взяло на себя официальное обязательство содействовать развитию сотрудничества и диалога в соответствии с принципами, изложенными в Уставе ОАГ, обеспечивая верховенство права и соблюдение норм международного права. Оно занимается оказанием технической помощи по таким направлениям, как кибербезопасность, пограничный контроль, безопасность цепочек поставок, безопасность грузов и контейнеров, безопасность туризма, оружие массового уничтожения, и помощи общего характера по вопросам контртеррористической политики, включая регулирование вопросов, связанных с финансированием терроризма<sup>51</sup>. Усилия по наращиванию потенциала, прилагаемые Межамериканским комитетом по борьбе с терроризмом, в основном сосредоточены на программах обучения, которые осуществляются в рамках конструктивного сотрудничества с субъектами частного сектора<sup>52</sup>. К сожалению, годовые отчеты и письменные материалы Комитета свидетельствуют

<sup>50</sup> В соответствии с положениями Устава Организации американских государств (ОАГ) и Межамериканской конвенции по борьбе с терроризмом. Межамериканский комитет по борьбе с терроризмом осуществляет свои функции в соответствии с положениями Лимской декларации о предотвращении и ликвидации терроризма и борьбе с ним.

<sup>51</sup> Примечательно, что финансирование для оказания такой помощи поступает от третьих государств, находящихся за пределами региона, в частности от правительств Великобритании, Испании, Канады, Нидерландов, Соединенных Штатов Америки и Эстонии, а также посредством взносов в денежной и натуральной форме из частного сектора.

<sup>52</sup> Специальный докладчик с удовлетворением отмечает, что деятельность по наращиванию потенциала включает в себя и гендерно-ориентированные меры. См., в частности, проведенное в 2019 году мероприятие ОАГ «Киберженщины принимают вызов», направленное на повышение технических навыков женщин в области кибербезопасности; и меры по обеспечению учета мнений женщин по вопросам безопасности на море (см. [www.oas.org/en/sms/cicte/prog-maritime-security.asp](http://www.oas.org/en/sms/cicte/prog-maritime-security.asp)).

о недостаточном учете правозащитных стандартов и принципов в его работе по наращиванию потенциала и оказанию технической помощи<sup>53</sup>, а также о том, что, несмотря на взаимодействие с Организацией Объединенных Наций и глобальными органами по борьбе с терроризмом, Комитету, судя по всему, пока не удалось наладить стабильные взаимоотношения с правозащитными структурами Организации Объединенных Наций, которые постоянно участвуют в борьбе с терроризмом<sup>54</sup>.

33. В качестве примера Специальный докладчик отмечает создание в 2019 году межамериканской сети по борьбе с терроризмом, призванной обеспечить эффективность и безопасность обмена информацией в контексте угрозы терроризма<sup>55</sup>. Принимая во внимание широкий ряд проанализированных Специальным докладчиком положений национальных законодательств, принятых в различных странах региона в рамках борьбы с терроризмом<sup>56</sup>, и серьезных пробелов в области прав человека, выявленных в результате этого анализа, вызывает глубокое сожаление тот факт, что в процессе расширения обмена информацией не уделяется должного внимания вопросам защиты прав личности, включая, в частности, защиту прав личности при использовании, хранении, передаче данных и обмене ими. Более того, учитывая правозащитный характер Межамериканской системы защиты прав человека, вызывает разочарование тот факт, что в отчетах о работе этой региональной контртеррористической структуры практически не упоминаются случаи взаимодействия с аналогичными институциональными правозащитными учреждениями и системами. Специальный докладчик также обращает внимание на более широкий вопрос, вызывающий постоянную озабоченность, а именно на вероятность того, что усилия по урегулированию имеющихся в регионе застарелых и острых проблем (включая проблемы, связанные с развитием, сокращением бедности и мерами по борьбе с коррупцией, незаконным оборотом наркотиков и деятельностью преступных группировок) будут переданы в ведение структур, занимающихся борьбой с терроризмом, поскольку это «простое решение» считается наиболее подходящим в сложившейся ситуации, и указывает на долгосрочные проблемы в области верховенства права, управления, обеспечения легитимности и защиты прав человека, вытекающие из такого недалновидного подхода. Деятельность по наращиванию потенциала и оказанию технической помощи в борьбе с терроризмом может играть в регионе надлежащую роль, но для этого она должна учитывать и адаптироваться под реальные и серьезные угрозы терроризма в регионе, а не функционировать в качестве носящего умозрительный или конъюнктурный характер механизма для того, чтобы «выполнять и другие задачи» в рамках борьбы с терроризмом.

34. Ассоциация государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН) начала участвовать в деятельности по наращиванию потенциала в борьбе с терроризмом еще до террористических актов, совершенных 11 сентября 2001 года («события 11 сентября»). В частности, АСЕАН приняла Декларацию по борьбе с транснациональной преступностью и план действий АСЕАН в 1997 и 1999 годах соответственно. О вовлеченности данной организации в борьбу с терроризмом на региональном уровне свидетельствует в том числе и принятие в 2001 году

<sup>53</sup> См. [www.oas.org/en/sms/cicte/default.asp](http://www.oas.org/en/sms/cicte/default.asp).

<sup>54</sup> Представление отчетности предусмотрено статьей 91 f) Устава ОАГ, статьей 17 h) устава Межамериканского комитета по борьбе с терроризмом и статьей 11 e) его правил процедуры.

<sup>55</sup> Программа финансируется Соединенными Штатами Америки. См. пресс-релиз ОАГ: [http://www.oas.org/en/media\\_center/press\\_release.asp?sCodigo=E-077/19](http://www.oas.org/en/media_center/press_release.asp?sCodigo=E-077/19).

<sup>56</sup> Замечания государств по вопросам законодательства и политики: OL NIC 3/2020; OL PER 3/2020; BRA 6/2021. URL: [www.ohchr.org/EN/Issues/Terrorism/Pages/LegislationPolicy.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/Terrorism/Pages/LegislationPolicy.aspx).

Декларации АСЕАН о совместном противодействии терроризму<sup>57</sup>. Предпринимаемые организацией усилия по наращиванию потенциала в борьбе с терроризмом на региональном уровне сосредоточены на расширении имеющихся у стран-членов АСЕАН возможностей по расследованию, выявлению и мониторингу террористических актов и представлению соответствующей отчетности, а также на увеличении потенциала по противодействию финансированию терроризма, организации обучения в различных областях<sup>58</sup>, создании национальных координационных центров, проведении семинаров для ключевых заинтересованных сторон в сфере безопасности и вкерегиональном сотрудничестве. К сожалению, обязательства в области прав человека, как представляется, играют второстепенную роль при согласовании императивов и процессов борьбы с терроризмом. Учитывая вышеописанные долгосрочные преимущества интеграции правозащитных стандартов и процессов в деятельность по наращиванию потенциала и оказанию технической помощи, крайне важно, чтобы эта региональная организация и в дальнейшем содействовала обеспечению учета правозащитной проблематики и вовлечению гражданского общества.

35. В состав Шанхайской организации сотрудничества, учрежденной в 2001 году правительствами шести стран<sup>59</sup>, входят государства-наблюдатели и партнеры по диалогу, деятельность которых направлена в том числе на развитие экономического сотрудничества, совместное противодействие религиозному экстремизму и транснациональной преступной деятельности, а также отстаивание ряда принципов управления международными отношениями. Организация занимается оказанием технической помощи в борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом<sup>60</sup>. Специальный докладчик обращает внимание на отсутствие учета правозащитной проблематики в установленных рамках деятельности Организации и, в частности, на отсутствие правовой определенности и юридической точности в определениях экстремизма и терроризма, которые используются в ее учредительных правовых документах, а также на значительное расхождение между этими понятиями на практике<sup>61</sup>. Хотя Организация и не предлагает технической помощи своим членам напрямую, она поощряет предоставление такой помощи со стороны отдельных государств-членов. Специальный докладчик настоятельно рекомендует Организации проанализировать и пересмотреть формулировки и определения, касающиеся экстремизма и борьбы с терроризмом, для обеспечения их юридической точности и соответствия нормам международного права, регулирующим борьбу с терроризмом.

36. Крайне важно, чтобы уникальные сильные стороны и возможности региональных органов учитывались в деятельности по наращиванию потенциала и оказанию технической помощи, а также чтобы региональные органы последовательно устраняли риски снижения эффективности, принятия контрпродуктивных мер и сговора в связи с нарушениями прав человека, совершаемыми на национальном уровне. Многие региональные структуры сталкиваются с серьезными рисками в ситуациях, когда более широкие усилия по оказанию помощи в целях развития, посредничества, разоружения, разрешения конфликтов и обеспечения региональной стабильности могут отодвигаться на второй план,

<sup>57</sup> Седьмой саммит АСЕАН, 5 ноября 2001 года, Бруней-Даруссалам.

<sup>58</sup> Включая такие области, как защита слабозащищенных целей и охрана границ.

<sup>59</sup> Казахстан, Китай, Кыргызстан, Российская Федерация, Таджикистан и Узбекистан. См. [http://rus.sectesco.org/about\\_sco/20151208/16789.html](http://rus.sectesco.org/about_sco/20151208/16789.html).

<sup>60</sup> Хартия Шанхайской организации сотрудничества, 15 июня 2002 года. URL: <http://rus.sectesco.org/documents/>.

<sup>61</sup> Специальный докладчик отмечает, что, как указано в пункте 2) статьи 1 Шанхайской конвенции о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом, при наличии в национальной правовой базе более широкого юридического определения терроризма это определение принимается без оговорок.

подвергаться делегитимизации или со временем терять свою эффективность из-за того, что такие структуры ведут работу в том же регионе, где принимаются нарушающие права человека и нормы верховенства права меры по борьбе с терроризмом<sup>62</sup>, или дублируют эти меры и в целом негативно воспринимаются сообществами-бенефициарами и союзниками предпринимающих эти усилия структур.

## **V. Деятельность Организации Объединенных Наций по наращиванию потенциала и оказанию технической помощи в борьбе с терроризмом и предотвращении и пресечении насильственного экстремизма**

37. Специальный докладчик постоянно представляет доклады о расширении охвата политики и программ по борьбе с терроризмом и активизации соответствующих усилий в рамках более широкой архитектуры и программной деятельности Организации Объединенных Наций<sup>63</sup>. Она признает значение принимаемых Организацией Объединенных Наций комплексных и эффективных мер реагирования на угрозы международному миру и безопасности, а также значимость борьбы с терроризмом наряду с важностью сотрудничества и обмена информацией между подразделениями Организации. Специальный докладчик подтверждает важность работы, осуществляемой Контртеррористическим управлением, и его усилий по обеспечению координации, согласованности, эффективности и прозрачности работы Организации на данном направлении<sup>64</sup>. Вместе с тем она выражает серьезную обеспокоенность по поводу беспрецедентного расширения контртеррористической архитектуры Организации Объединенных Наций, недостаточного учета прав человека и нехватки ресурсов для обеспечения их соблюдения в ходе контртеррористической деятельности Организации, а также отсутствия целенаправленного мониторинга и оценки такой деятельности, в частности в том, что касается выявления и устранения ее негативных последствий для прав человека.

38. В этой связи следует отметить, что, как показала оценка Глобальной контртеррористической стратегии Организации Объединенных Наций, четвертый компонент стратегии страдает серьезными структурными и политическими изъянами. В своем недавнем докладе Генеральной Ассамблее (A/75/729) Генеральный секретарь подчеркнул, что «настоятельно необходимо уделить первоочередное внимание укреплению деятельности по поощрению и защите прав человека и верховенства права в ходе осуществления всех четырех компонентов Глобальной контртеррористической стратегии Организации Объединенных Наций с опорой на обновленную политическую приверженность и достаточные ресурсы». Как никогда ранее стали очевидны острые проблемы неравенства в плане институциональных структур и ресурсного обеспечения, приводящие к стагнации усилий по обеспечению всестороннего учета прав человека в системе Организации Объединенных Наций. В результате дефицита ресурсного обеспечения в процессе подготовки проектов, разработки, внедрения, мониторинга и

<sup>62</sup> См. A/HRC/46/54, пп. 5 и 97; резолюцию 2531 (2020) Совета Безопасности, п. 2; A/HRC/43/76, пп. 12, 15 и 26; и [www.ohchr.org/EN/Countries/AfricaRegion/Pages/G5-Sahel.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Countries/AfricaRegion/Pages/G5-Sahel.aspx).

<sup>63</sup> A/75/337, п. 27; A/74/335, п. 11.

<sup>64</sup> Technical recommendations on human rights and counter-terrorism for the seventh biennial review of the United Nations Global Counter-Terrorism Strategy (резолюция 72/284 Генеральной Ассамблеи), п. 1. URL: [www.ohchr.org/Documents/Issues/Terrorism/SR/GlobalStrategy/TechnicalRecommendations.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Terrorism/SR/GlobalStrategy/TechnicalRecommendations.pdf).



оценки осуществления политики и программ возникает проблема нехватки технических специалистов по вопросам прав человека. По-прежнему не предпринимаются попытки определения приоритетов, хотя имеющиеся данные свидетельствуют о том, что наиболее весомые прогностические факторы терроризма не ограничиваются наличием конфликта и включают в себя также недостатки в области защиты прав человека, социально-экономические факторы, связанные с лишением гражданских прав, дефицитом верховенства права и неравенством, и другие проблемы. Несмотря на значительные успехи в области прав человека, отмеченные в ходе седьмого двухгодичного обзора Глобальной контртеррористической стратегии<sup>65</sup>, по-прежнему существуют значительные пробелы, включая отсутствие обеспеченного достаточными ресурсами и независимого механизма надзора за контртеррористической деятельностью Организации Объединенных Наций, который бы обеспечил взаимную подотчетность государств-членов и Организации Объединенных Наций, а также ориентированной на результаты структуры для измерения воздействия и оценки усилий Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в борьбе с терроризмом.

39. В этом контексте увеличение объемов и масштабов работы по наращиванию потенциала и оказанию технической помощи в борьбе с терроризмом и пресечении и предотвращении насильственного экстремизма, осуществляемой широким кругом подразделений Организации Объединенных Наций, пока еще не в полной мере осознается международным сообществом<sup>66</sup>. Благодаря этому увеличению масштабов появляются новые возможности, однако при этом возникают и очевидные вопросы относительно наличия сопоставимых и своевременных усилий по обеспечению должной осмотрительности в вопросах прав человека в рамках Организации Объединенных Наций. Эта работа включает в себя усилия, которые направляет и координирует Контртеррористическое управление, а также меры по наращиванию потенциала и оказанию технической помощи, которые в индивидуальном порядке принимаются, направляются, осуществляются и контролируются отдельными подразделениями Организации Объединенных Наций<sup>67</sup>. Как сообщает само Контртеррористическое управление, усилия по наращиванию потенциала при поддержке Контртеррористического центра Организации Объединенных Наций в настоящее время включают в себя «проведение 195 семинаров по наращиванию потенциала, информационно-просветительских мероприятий и совещаний на уровне экспертов при участии в общей сложности 9 698 человек» с привлечением 175 государств-членов<sup>68</sup>. Особое внимание среди программ по наращиванию потенциала обращает на себя Программа Организации Объединенных Наций по борьбе с передвижениями террористов, осуществление которой оказывает широкомасштабное воздействие на права человека и которая официально основывается на резолюциях 2178 (2014), 2396 (2017) и 2482 (2019) Совета Безопасности<sup>69</sup>. Важно отметить, что у Специального докладчика до сих пор не имеется доступа к информации о работе этой Программы, в связи с чем она еще раз выражает обеспокоенность по поводу обеспечения учета норм международного права и прав

<sup>65</sup> См. резолюцию 75/291 Генеральной Ассамблеи.

<sup>66</sup> Совместные проекты и структуры Глобального договора Организации Объединенных Наций по координации контртеррористической деятельности ([www.un.org/counterterrorism/sites/www.un.org.counterterrorism/files/210604\\_ct\\_compact\\_factsheet\\_mar-apr\\_2021.pdf](http://www.un.org/counterterrorism/sites/www.un.org.counterterrorism/files/210604_ct_compact_factsheet_mar-apr_2021.pdf), pp. 2 and 3); Контртеррористическое управление Организации Объединенных Наций, *United Nations Counter-Terrorism Centre Annual Report 2020*, pp. 78 and 79. URL: <https://www.un.org/counterterrorism/cct/publications-reports>.

<sup>67</sup> Контртеррористическое управление было учреждено во исполнение резолюции 71/291 Генеральной Ассамблеи.

<sup>68</sup> *United Nations Counter-Terrorism Centre Annual Report 2020*, p. 14.

<sup>69</sup> См. [www.un.org/cttravel/](http://www.un.org/cttravel/).

человека на национальном уровне. В этой связи, как и в случае с другими программами Организации Объединенных Наций, Специальный докладчик призывает доноров<sup>70</sup> и управляющие структуры Программы содействовать повышению прозрачности и предоставлению доступа к информации как для Специального докладчика, так и для гражданского общества. Такие вопросы, как негативное воздействие этой Программы на ситуацию с правами человека в отдельных странах и отсутствие мер по смягчению последствий и обеспечению защиты, широко обсуждались на общественных форумах с участием представителей гражданского общества и других субъектов, и по мере расширения масштабов Программы связанные с ними опасения могут только усиливаться.

40. Говоря в более широком плане, Специальный докладчик обращает внимание на проблемный характер модели обслуживания или основанного на потребностях подхода, которые используются в ходе наращивания потенциала и оказания технической помощи со стороны Контртеррористического управления и Глобального договора Организации Объединенных Наций. Учитывая, что подразделения Организации Объединенных Наций призваны оказывать государствам-членам разнообразную поддержку в условиях все более ограниченных ресурсов, необходимо обозначить четкие границы в тех случаях, когда запрос на получение содействия в наращивании потенциала поступает от сообществ и учреждений, в отношении которых имеются исторические подтверждения случаев злоупотребления контртеррористическим потенциалом для нарушения прав человека и которые систематически совершают действия, направленные против осуществления основных прав (свободы слова, собраний, участия в ведении государственных дел<sup>71</sup>, религиозного самовыражения, прав женщин), и не выражают готовность принять меры для того, чтобы исправить положение или привлечь виновных к ответственности. Более того, когда Организация Объединенных Наций предоставляет услуги по наращиванию потенциала и оказанию технической помощи в борьбе с терроризмом странам, которые подавляют гражданское общество, наносят ему ущерб и прилагают усилия к его отчуждению, необходимо всерьез задуматься о том, есть ли смысл в такой работе и может ли она использоваться для того, чтобы еще больше подорвать механизмы подотчетности, прозрачности и управления в государствах-получателях. В этой связи представляется как никогда актуальной настоятельная необходимость в том, чтобы обеспечить выполнение обязательств по проявлению должной осмотрительности. Параллельно Специальный докладчик продолжает обращать внимание на отсутствие основанных на правах человека механизмов мониторинга и оценки усилий по наращиванию потенциала и оказанию технической помощи в борьбе с терроризмом. Она отмечает, что Рабочая группа по мобилизации ресурсов, мониторингу и оценке проводит анализ в форме мета-синтеза на основе усилий по совместной оценке и надзору со стороны подразделений Организации Объединенных Наций, участвующих в проектах по борьбе с терроризмом. Приветствуя такие подвижки в направлении всесторонней оценки, она тем не менее отмечает, что мета-синтез не является подходящим оценочным инструментом для выявления и устранения ущерба или воздействия в плане прав человека. В контртеррористической архитектуре Организации Объединенных Наций по-прежнему не хватает механизма комплексной оценки и надзора в области прав человека, и этот вопрос необходимо решить в первоочередном порядке.

<sup>70</sup> Программу по борьбе с передвижениями совместно финансируют Нидерланды, Европейский союз, Соединенные Штаты Америки, Катар, Австралия, Япония и Индия.

<sup>71</sup> См. УВКПЧ, Руководящие принципы по эффективному осуществлению права на участие в ведении государственных дел (2018 год). URL: <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Pages/DraftGuidelinesRighttoParticipationPublicAffairs.aspx>.



41. Параллельно Контртеррористический комитет при поддержке специальной политической миссии, а именно Исполнительного директората Контртеррористического комитета, осуществляет контроль за выполнением резолюции 1373 (2001) Совета Безопасности, возложившей на все государства-члены Организации Объединенных Наций ряд связанных с обеспечением безопасности обязательств по борьбе с терроризмом, и последующих резолюций. Среди прочего, Контртеррористический комитет и Исполнительный директорат Контртеррористического комитета отвечают за содействие оказанию технической помощи в борьбе с терроризмом<sup>72</sup> государствам, которые определены как нуждающиеся в поддержке в ходе выполнения вышеупомянутой резолюции и других резолюций<sup>73</sup>, а также за обеспечение взаимодействия с международными, региональными и субрегиональными органами в области борьбы с терроризмом и координацию их контртеррористической деятельности<sup>74</sup>. Специальный докладчик признает и отмечает прилагаемые Исполнительным директоратом Контртеррористического комитета усилия по расширению состава его специалистов в области прав человека, благодаря чему в настоящее время в этой структуре имеется небольшое число высококвалифицированных юридических консультантов по правам человека. В последние годы Исполнительный директорат Контртеррористического комитета активизировал свое взаимодействие в области прав человека с другими структурами, и Специальный докладчик поддерживает с ним конструктивный диалог.

42. Одна из главных проблем, возникающих при оценке характера, объема и адекватности консультаций по правам человека, предоставляемых государствам в рамках процессов мониторинга и составления отчетности Контртеррористического комитета и Исполнительного директората Контртеррористического комитета, заключается в том, что за период с 2006 года лишь одно государство обнародовало доклад о своей деятельности в этом направлении, и хотя в настоящее время в рамках Глобального договора по координации контртеррористической деятельности к нескольким докладам имеется доступ, провести их публичную оценку, к сожалению, не представляется возможным. Специальный докладчик искренне приветствует конструктивные усилия по обеспечению прозрачности, предпринятые правительством Финляндии посредством обнародования доклада Контртеррористического комитета, дающего некоторое представление об используемых в Комитете процессах оценки. Она обращает внимание на то, что хотя в докладе фигурируют конструктивные правозащитные формулировки применительно к процессу лишения гражданства, изложенные в нем позиции Комитета свидетельствуют о недостаточном учете прав человека при

<sup>72</sup> В 2021 году Исполнительный директорат Контртеррористического комитета содействовал оказанию технической помощи в соответствии со своим мандатом, совершив виртуальные визиты в Кыргызстан (в апреле), Гану (в мае) и Монголию (в апреле в рамках Программы по борьбе с передвижениями), а также в Южную Африку (в мае).

<sup>73</sup> В добавлении 2018 года к принятым в 2015 году в Мадриде Руководящим принципам в отношении иностранных боевиков-террористов указывается, что для выполнения требований, содержащихся в резолюции 2396 (2017), некоторым государствам-членам «нужны нормативно-правовая база, навыки, потенциал, специальные знания и оборудование, которыми они в настоящее время не располагают». Специальный докладчик подчеркивает, что, хотя соответствующие обязательства, содержащиеся в резолюции, подлежат официальному осуществлению в соответствии с международным правом прав человека, в ней не упоминаются конкретные правозащитные структуры Организации Объединенных Наций, которым надлежит осуществлять предусмотренные мандатом Организации усилия по наращиванию потенциала и оказанию технической помощи.

<sup>74</sup> Eric Rosand and others, “The UN Global Counter-Terrorism Strategy and Regional and Subregional Bodies: Strengthening a Critical Partnership” (2008), p. 22.

рассмотрении таких вопросов, как защита свободы выражения мнений<sup>75</sup>, ретроспективное применение методов уголовного регулирования<sup>76</sup>, чрезмерное регулирование процедур экстрадиции<sup>77</sup>, отсутствие четкой правовой основы для выдачи рекомендаций об отмене механизма отказа в выдаче за совершение политических преступлений<sup>78</sup>, вероятность возникновения случаев явного превышения полномочий и выхода за рамки указаний Совета Безопасности относительно штрафных санкций за финансирование терроризма<sup>79</sup>, вызывающие обеспокоенность случаи слишком широкой категоризации или профилирования «некоммерческих организаций, занимающихся вопросами иммигрантов», как представляющих повышенный риск<sup>80</sup>, тревожная ситуация в связи с отсутствием положительного опыта содействия применению изъятий по гуманитарным соображениям<sup>81</sup>, а также крайне ограниченная степень учета правозащитных аспектов в интегрированных базах данных, требующих повышенного внимания к обеспечению конфиденциальности, безопасности данных и надзора<sup>82</sup>. Специальный докладчик отмечает, что осуществляемый Исполнительным директором Контртеррористического комитета процесс «глубокого погружения», благодаря которому он может напрямую взаимодействовать с государствами в ходе деятельности по наращиванию потенциала и оказанию технической помощи, дает уникальную возможность для устранения крупных недостатков в области прав человека, с такой очевидностью проявившихся в национальной практике борьбы с терроризмом. Ввиду непрозрачности процедур, опирающихся исключительно на резолюции Совета Безопасности без полноценного учета всей совокупности международно-правовых обязательств государств, остается неясным, насколько эффективным этот процесс может оказаться на практике. Кроме того, как подчеркивается в настоящем докладе и в других докладах, а также в недавно пересмотренной Глобальной контртеррористической стратегии<sup>83</sup>, в борьбе с терроризмом под эгидой Организации Объединенных Наций имеет большое значение налаживание не предполагающего эксплуатации и открытого взаимодействия с широким рядом независимых субъектов гражданского общества. Хотя в последнее время Организации Объединенных Наций и удалось наладить устойчивый и конструктивный диалог с гражданским обществом, ее контртеррористической архитектуре предстоит пройти еще долгий путь, прежде чем установятся достаточно доверительные отношения и будут приняты меры по повышению прозрачности в отношении характера, формата и результатов взаимодействия с гражданским обществом, и только тогда можно будет говорить о значимом участии гражданского общества в рамках осуществления какой-либо политики, практики или программы. Для обеспечения осознания дополнительных преимуществ вовлечения и вклада гражданского общества в регулирование деятельности по борьбе с терроризмом потребуются активизация усилий и политической поддержки.

<sup>75</sup> Report of the Counter-Terrorism Committee on its follow-up visit to the Republic of Finland (9-11 April 2019), para. 15. URL: at <https://intermin.fi/documents/1410869/3723676/YKn+terrorism+in+vastaisen+komitean+Suomen+osasto+arviointiraportti+1.11.2019.pdf/6f290683-3f0d-47cf-6121-965807776b43/YKn+terrorism+in+vastaisen+komitean+Suomen+osasto+arviointiraportti+1.11.2019.pdf?t=1604567925974>.

<sup>76</sup> Ibid., para. 19.

<sup>77</sup> Ibid., paras. 22–25.

<sup>78</sup> Ibid., para. 44.

<sup>79</sup> Ibid., para. 47.

<sup>80</sup> Ibid., para. 62.

<sup>81</sup> Ibid., para. 66.

<sup>82</sup> Ibid., para. 80; аналогичные недостатки отмечаются в плане обмена разведанными (para. 83).

<sup>83</sup> Резолюция 75/291 Генеральной Ассамблеи, пп. 10, 29, 44, 99 и 110.

43. Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (УНП ООН) является основным в системе Организации Объединенных Наций поставщиком услуг по наращиванию потенциала и оказанию технической помощи в борьбе с терроризмом за счет деятельности подотчетных Управлению Сектора по предупреждению терроризма и Глобальной программы борьбы с отмыванием денег<sup>84</sup>. Специальный докладчик в целом положительно оценивает помощь, предоставляемую в рамках модели УНП ООН, поскольку в результате этих усилий последовательно обеспечивается применение передовой практики, о чем свидетельствует строгое соблюдение дисциплины в плане получения консультаций не только в рамках учреждений Организации Объединенных Наций, но и у представителей независимого гражданского общества. Она рассматривает многолетний опыт УНП ООН в области уголовного правосудия и проведения правовых реформ в целом и, в частности, применительно к вопросам борьбы с терроризмом посредством Сектора по предупреждению терроризма, учрежденного еще до событий 11 сентября, как преимущество, обеспечивающее учет принципов верховенства права и строгое применение стандартов международного права в работе Управления за счет основных и других пересекающихся источников международного права. Признавая наличие на страновом уровне специфических проблем, Специальный докладчик утверждает, что деятельность по наращиванию потенциала и оказанию технической помощи, осуществляемая усилиями страновых групп Организации Объединенных Наций и под руководством координатора-резидента, обеспечивает разработку более устойчивых и разумных подходов, которые с большей вероятностью включаются в более широкие цели Организации Объединенных Наций и принимающей страны в области прав человека, развития, мира и безопасности. В конечном итоге это способствует повышению эффективности программ. Специальный докладчик обращает внимание на то, что в УНП ООН установилась позитивная практика обеспечения верховенства права и защиты прав человека, и настоятельно призывает сохранить этот комплексный подход к правовым основам наращивания потенциала, базирующийся на традиционных и основных источниках международного права и договорных обязательствах, резолюциях Совета Безопасности (когда это уместно и не противоречит положениям Устава) и неизменном признании обязательств в области прав человека.

44. Среди других структур Организации Объединенных Наций, принимающих деятельное участие в борьбе с терроризмом или наращивании потенциала и оказании технической помощи в борьбе с терроризмом и пресечении или предотвращении насильственного экстремизма, можно назвать, в частности, Международную организацию по миграции (МОМ)<sup>85</sup>, Организацию Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО)<sup>86</sup>, Структуру Организации Объединенных Наций по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин («ООН-женщины»)<sup>87</sup> и Программу развития

<sup>84</sup> Так, в Латинской Америке УНП ООН предоставляет техническую помощь по вопросам, связанным с незаконным оборотом наркотиков, отмыванием денег и наращиванием потенциала в борьбе с терроризмом. УНП ООН в партнерстве с Межамериканским комитетом по борьбе с терроризмом участвует в оказании помощи государствам при разработке контртеррористического законодательства и содействует им в создании и поддержании целенаправленных систем уголовного правосудия. См. [www.files.ethz.ch/isn/91416/latin\\_america.pdf](http://www.files.ethz.ch/isn/91416/latin_america.pdf).

<sup>85</sup> Huszti-Orbán and Ní Aoláin, "Use of biometric data to identify terrorists" (see footnote 37), pp. 8 and 9 (addressing IOM work on regulating borders).

<sup>86</sup> См. <https://ru.unesco.org/preventing-violent-extremism>.

<sup>87</sup> См. [www.unwomen.org/en/what-we-do/peace-and-security/preventing-violent-extremism](http://www.unwomen.org/en/what-we-do/peace-and-security/preventing-violent-extremism).

Организации Объединенных Наций (ПРООН)<sup>88</sup>. Специальный докладчик признает, что все структуры работают в рамках своих мандатов и в условиях различных ограничений, включая ограничения, связанные с финансированием и донорской поддержкой. Каждая из этих структур сталкивается с серьезными рисками нарушения прав человека в результате наращивания потенциала и оказания технической помощи в национальных условиях, где термины «терроризм» и «экстремизм» по-прежнему не имеют узких и четких определений, что чревато злоупотреблениями на практике, а механизмы надзора остаются слабыми. Она обращает внимание на то, какие тяжелые последствия может иметь эта деятельность для вовлеченных в нее лиц и сообществ, а также для легитимности и ценностей структур Организации Объединенных Наций, основные миссии которых могут подвергаться деформациям или превращаться в товар за счет содействия сохранению контртеррористической практики, наносящей ущерб основным институциональным целям, включая мир и безопасность, устойчивое развитие, благое управление, гендерное равенство и расширение прав и возможностей женщин, а также устойчивости и подотчетности в целом. Специальный докладчик напоминает этим структурам об их уникальном вкладе и обязательствах по продвижению и защите прав человека, в частности прав наиболее уязвимых групп населения (молодежи, детей, мигрантов, беженцев и лиц, ищущих убежища, этнических и религиозных меньшинств, женщин и девочек), во всех обстоятельствах без исключения. Она призывает их проявлять осторожность и соблюдать обязательные требования политики должной осмотрительности в вопросах прав человека при оказании Организацией Объединенных Наций поддержки силам безопасности, не относящимся к Организации Объединенных Наций, а именно при оценке форм и масштабов участия в борьбе с терроризмом и наращивании потенциала и оказании технической помощи для противодействия терроризму и пресечения или предотвращения насильственного экстремизма.

45. Какие формы может принимать передовая практика в каждом отдельном подразделении Организации Объединенных Наций? Специальный докладчик предполагает, что такая практика будет включать в себя как «интенсивное», так и «экстенсивное» применение прав человека на местах. Несоблюдение прав человека в рамках контртеррористической деятельности и усилий по борьбе с терроризмом и пресечению или предотвращению насильственного экстремизма оборачивается все большими потерями, в связи с чем подразделения Организации Объединенных Наций будут подвергаться все более тщательному контролю при несоблюдении каких бы то ни было требований своей политики должной осмотрительности в вопросах прав человека при оказании Организацией Объединенных Наций поддержки силам безопасности, не относящимся к Организации Объединенных Наций, в процессе как борьбы с терроризмом, так и наращивания потенциала и оказания технической помощи для противодействия терроризму и пресечения или предотвращения насильственного экстремизма. Права человека надлежит рассматривать в качестве оперативного ресурса для государств на фоне неизбежного и растущего понимания того, как дорого обходится неспособность обеспечить учет правозащитной проблематики. Подразделения Организации Объединенных Наций должны поставить под сомнение утверждения о том, что права человека являются обструкционистским препятствием для «достижения согласия» с донорами и странами-получателями помощи по

<sup>88</sup> См., например, A/75/729 и A/75/729/Corr.1, пп. 52, 53 и 64; заявление ПРООН на заседании Комитета Глобального договора по координации контртеррористической деятельности ([URL: www.undp.org/speeches/global-counter-terrorism-compact-coordination-committee-meeting](http://www.undp.org/speeches/global-counter-terrorism-compact-coordination-committee-meeting)); см. также в целом, [www1.undp.org/content/oslo-governance-centre/en/home/our-focus/preventing-violent-extremism.html](http://www1.undp.org/content/oslo-governance-centre/en/home/our-focus/preventing-violent-extremism.html).

вопросам усиления борьбы с терроризмом. Все подразделения Организации Объединенных Наций должны прилагать усилия к обеспечению более широкого учета прав человека вкупе с применением основанного на ценностях подхода к наращиванию потенциала и оказанию технической помощи. Кроме того, они должны научиться говорить «нет» проектам и видам взаимодействия, из-за которых повышается вероятность увеличения числа совершаемых под предлогом борьбы с терроризмом нарушений прав человека, способствующих созданию атмосферы безнаказанности в национальных условиях. При этом они должны стремиться к тому, чтобы меры безопасности не стали главной движущей силой в основных нормативных областях деятельности Организации Объединенных Наций, особенно в том, что касается ориентированных на достижение устойчивого развития и поддержание мира программ, призванных обеспечить выполнение всеохватных целей в области развития и способствовать заключению мира посредством превентивных мер. Сама Организация Объединенных Наций должна использовать все имеющиеся у нее возможности для осуществления независимого внутреннего надзора за своими усилиями по борьбе с терроризмом, с тем чтобы обеспечить прозрачность и подотчетность своей деятельности в этой сфере повышенного риска.

## VI. Рекомендации

### A. Рекомендации для государств

46. Сформулировать четкое определение терроризма, соответствующее нормам международного права, и обеспечить соблюдение принципов законности, необходимости и пропорциональности, а также отменить законы и искоренить политику и программы, которые регулируют вопросы, связанные с «экстремизмом», не имея при этом никакого веса с точки зрения норм международного права и внутреннего законодательства соответствующих государств. Выполнение этих мер является необходимым условием для наращивания потенциала и оказания технической помощи на основе прав человека.

47. Добиваться значимого участия представителей гражданского общества и затронутых сообществ в качестве партнеров при подготовке проектов, разработке, внедрении и проведении оценки мероприятий по наращиванию потенциала и оказанию технической помощи в соответствии с принципами непричинения вреда, а также обеспечивать гражданский надзор за сектором безопасности и усилиями по борьбе с терроризмом, представляющий собой неотъемлемую составляющую эффективной, основанной на правах человека и последовательной деятельности по наращиванию потенциала и оказанию технической помощи в борьбе с терроризмом.

48. Прилагать усилия к тому, чтобы все мероприятия по наращиванию потенциала и оказанию технической помощи в борьбе с терроризмом предусматривали проведение всестороннего анализа, определение масштабов работы и оценку положения в области прав человека в различных государствах, а также организацию оценки рисков для прав человека, разработку стратегий снижения рисков, ориентированных на права затронутых лиц и сообществ, и обеспечение включения доступных, адекватных, эффективных, оперативных и надлежащих средств правовой защиты в качестве важнейшего условия эффективного наращивания потенциала и оказания технической помощи. Все усилия по поддержке в плане «обучения и оснащения» должны предусматривать создание механизма рассмотрения жалоб гражданских лиц.

49. Положить конец передаче связанных с высокими рисками технологий странам, в которых нарушения прав человека носят систематический характер, а также ликвидировать сохраняющуюся практику злоупотребления инструментами по борьбе с терроризмом, ущемляющую интересы представителей гражданского общества, политических оппонентов и правозащитников за счет наращивания потенциала или оказания технической помощи в борьбе с терроризмом.

50. Принять на себя обязательства по внедрению независимого и обеспеченного достаточными ресурсами механизма надзора за функционированием контртеррористической архитектуры Организации Объединенных Наций, который станет необходимым компонентом постоянной работы Организации по наращиванию потенциала и оказанию технической помощи, и продолжать продвигать такие усилия в соответствии с рекомендациями Глобальной контртеррористической стратегии Организации Объединенных Наций.

## **В. Рекомендации для Организации Объединенных Наций**

51. Обеспечивать всестороннее применение норм международного права, включая международное право прав человека, международное гуманитарное право и беженское право, и не допускать прямого или косвенного подрыва любого из этих трех сводов взаимосвязанных норм в ходе наращивания потенциала и оказания технической помощи. Для этого требуется, в частности, обеспечивать взаимодействие с правозащитными механизмами Организации Объединенных Наций, включая универсальный периодический обзор, договорные органы по правам человека Организации Объединенных Наций и независимые специальные процедуры Совета по правам человека, а также Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ).

52. Прилагать усилия к полномасштабной реализации политики должной осмотрительности в вопросах прав человека при оказании Организацией Объединенных Наций поддержки силам безопасности, не относящимся к Организации Объединенных Наций, в качестве обязательного требования для наращивания потенциала и оказания технической помощи в рамках предоставления поддержки силам безопасности, не входящим в Организацию. Привлекать координаторов-резидентов к этой важной надзорной деятельности.

53. Провести на самом высоком уровне рассмотрение конкретных последствий деятельности по наращиванию потенциала и оказанию технической помощи в области борьбы с терроризмом с точки зрения прав человека и обеспечения мира и безопасности и принять меры к тому, чтобы политика должной осмотрительности в вопросах прав человека применялась в соответствии с ее обязательными требованиями и предусматривала реализацию мероприятий, учитывающих специфику ее выполнения в контексте контртеррористической деятельности.

54. Безотлагательно провести специализированную оценку воздействия на права человека мероприятий по наращиванию потенциала и оказанию технической помощи, осуществляемых в рамках Глобального договора Организации Объединенных Наций по координации контртеррористической деятельности. Для этого необходимо обеспечить участие всех соответствующих структур Организации Объединенных Наций, в частности

правозащитных структур, и провести предметный анализ воздействия таких инициатив на права человека женщин и девочек.

55. Прилагать усилия к тому, чтобы независимый и обеспеченный достаточными ресурсами механизм надзора за функционированием контртеррористической архитектуры Организации Объединенных Наций рассматривался в качестве необходимого компонента связанных с этой архитектурой мер и реформ согласно просьбам, изложенным в недавно пересмотренной Глобальной контртеррористической стратегии Организации Объединенных Наций.

### **С. Рекомендации для региональных органов или многосторонних организаций в области безопасности**

56. Принимать меры к тому, чтобы усилия по созданию потенциала и оказанию технической помощи, осуществляемые под руководством региональных или многосторонних организаций в области безопасности, опирались на четкие определения терроризма в соответствии с нормами международного права, и обеспечивать соблюдение принципов законности, необходимости и пропорциональности в рамках осуществления таких усилий.

57. Добиваться значимого участия гражданского общества и затронутых сообществ для обеспечения полного понимания рисков, потребностей и последствий осуществления инициатив на субрегиональном и местном уровнях, а также обеспечивать гражданский надзор за сектором безопасности и усилиями по борьбе с терроризмом, представляющий собой неотъемлемую составляющую эффективной, основанной на правах человека и последовательной деятельности по борьбе с терроризмом.

58. Прилагать усилия к тому, чтобы все мероприятия по наращиванию потенциала и оказанию технической помощи в борьбе с терроризмом, разработка которых ведется на региональном уровне или в рамках многостороннего диалога, предусматривали проведение всестороннего анализа, определение масштабов работы и оценку хода выполнения правозащитных обязательств в отношении каждой страны-получателя, а также организовывать оценку рисков для прав человека при составлении программ в качестве необходимого условия интеграции как мер по предотвращению и смягчению последствий, так и надежных, адекватных и неукоснительно применяемых средств правовой защиты.

59. Содействовать дальнейшему вовлечению и включению региональных экспертов по правам человека и региональных правозащитных институтов в процессы подготовки проектов, разработки, внедрения и осуществления надзора за усилиями по наращиванию потенциала и оказанию технической помощи в борьбе с терроризмом и пресечении или предотвращении насильственного экстремизма.

60. Обеспечивать значимое и постоянное взаимодействие с правозащитными механизмами Организации Объединенных Наций, включая универсальный периодический обзор, договорные органы по правам человека Организации Объединенных Наций и независимые специальные процедуры Совета по правам человека, а также УВКПЧ.