



# Генеральная Ассамблея

Distr.: General  
29 August 2019  
Russian  
Original: English

---

## Семьдесят четвертая сессия

Пункт 72 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 Финнуалы Ни Илойн, представленный в соответствии с резолюцией [72/180](#) Генеральной Ассамблеи и резолюцией [40/16](#) Совета по правам человека.

---

\* [A/74/150](#).

\*\* Настоящий доклад был представлен конференционным службам позже установленного срока в связи с необходимостью проведения консультаций с государствами-членами и другими соответствующими заинтересованными сторонами.



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

### *Резюме*

В настоящем докладе Специальный докладчик рассматривает роль необязательных норм права и новых учреждений в разработке контртеррористических мер, обеспечении их выполнения и осуществлении надзора за ходом их выполнения и регулирования в этой сфере. Специальный докладчик анализирует возрастающее значение необязательных нормативных документов с сентября 2001 года. Она отмечает, что государства все чаще используют необязательные стандарты для регулирования деятельности по предупреждению терроризма и насильственного экстремизма и борьбе с ними. Она приводит множество таких документов и оценивает их значение для государств с нормативной и практической точек зрения. Специальный докладчик указывает на целый ряд учреждений и организаций, разрабатывающих такие нормы, и дает им характеристику с учетом их членского состава, нормативно-правовой базы, круга ведения и методов работы. Она прослеживает процесс превращения некоторых необязательных норм права в обязательные нормы, с тем чтобы проиллюстрировать сложную взаимосвязь между этими нормами.

Специальный докладчик уделяет особое внимание роли прав человека и способам, посредством которых реально можно обеспечить их отражение и учет в процессе разработки необязательных контртеррористических норм, установить соответствующие ориентиры в том, что касается соблюдения этих прав, и не допустить пренебрежения ими. Опираясь на свой предыдущий доклад (A/73/361), она подчеркивает важность прозрачного и легитимного управления в вопросах, касающихся необязательных норм права.

Специальный докладчик представляет информацию об участии гражданского общества, неправительственных организаций и экспертов по правам человека в процессе разработки необязательных контртеррористических мер новыми организациями, занимающимися вопросами борьбы с терроризмом, и о взаимодействии в этой области между этими организациями и указанными субъектами. Специальный докладчик приводит два основных тематических исследования, иллюстрирующих некоторые масштабные последствия, связанные с участием государства и гражданского общества в разработке необязательных норм и их исключением из этого процесса.

Специальный докладчик выносит конкретные рекомендации, призванные способствовать соблюдению прав человека при принятии и осуществлении необязательных норм права, направленных на борьбу с терроризмом. Она призывает уделять больше внимания новым контртеррористическим организациям, которые играют все более заметную роль в регулировании деятельности по борьбе с терроризмом и оказывают все большее влияние в этой сфере, и повышать прозрачность их деятельности. Она подтверждает необходимость обеспечения — путем привлечения экспертов — тщательного и последовательного учета прав человека при разработке необязательных норм права и их трансформации в обязательные нормы, а также в процессе деятельности и функционирования новых контртеррористических структур, которые разрабатывают необязательные нормы права и являются источниками передовой практики.

## 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 во исполнение резолюции 72/180 Генеральной Ассамблеи и резолюции 40/16 Совета по правам человека. В докладе Специальный докладчик анализирует воздействие на защиту и поощрение прав человека того факта, что необязательные нормы права в области борьбы с терроризмом получают все более широкое распространение и применение и создаются новые организации и учреждения, занимающиеся вопросами разработки таких норм, расширения сферы их применения и их укрепления.

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

## II. Деятельность Специального докладчика

3. Специальный докладчик провела плодотворный год, содействуя проведению позитивного и непрерывного диалога с государствами по вопросам защиты и поощрения прав человека. С момента своего назначения Специальный докладчик направила просьбы о посещении Австралии, Боснии и Герцеговины, Гондураса, Кении, Мали, Новой Зеландии, Российской Федерации, Соединенных Штатов Америки, Таджикистана и Уганды. Она представила Совету по правам человека доклады о поездках в Бельгию, Францию, Тунис, Саудовскую Аравию и Шри-Ланку. В мае 2019 года она совершила поездку в Казахстан. Специальный докладчик с удовлетворением отмечает продуктивную, коллегиальную и хорошо организованную поездку и выражает признательность правительству за его готовность участвовать в диалоге.

4. В своем тематическом докладе о влиянии мер по борьбе с терроризмом и насильственным экстремизмом на возможности для деятельности гражданского общества и права субъектов гражданского общества и правозащитников (A/HRC/40/52) Специальный докладчик подтвердила, что с 2001 года возможности для деятельности гражданского общества сокращаются во всем мире. Субъекты гражданского общества сталкиваются с проблемами стигматизации и дискриминации и становятся жертвами клеветнических кампаний, диффамации и физического преследования, а также на основании различных законов против них выдвигаются ложные обвинения и в их отношении выносятся обвинительные приговоры. В период 2001–2018 годов по меньшей мере 140 стран приняли законы о борьбе с терроризмом. Причиной для принятия множества новых законодательных и административных мер послужили новые или предполагаемые угрозы или просто необходимость выполнения новых международных требований. Специальный докладчик установила, что 66 процентов сообщений, направленных мандатариями в период 2005–2018 годов, касались контртеррористических мер, направленных против субъектов гражданского общества или правозащитников. В этой связи она настоятельно призывает государства предотвращать неправомерное применение контртеррористических законов и практики и привлекать государства к ответственности за такие злоупотребления. Она подчеркнула долгосрочные негативные последствия, которые постоянное неправомерное применение контртеррористических законов и практики имеет для предотвращения насильственного экстремизма, создающего питательную среду для терроризма.

5. Мандатарий является участником Глобального договора о координации контртеррористической деятельности и активным членом многочисленных рабочих групп. Она внесла существенный вклад в реализацию ряда исследовательских и стратегических проектов этими рабочими группами и в рамках призыва Контртеррористического управления об оказании помощи на многолетней основе стремиться играть ведущую роль в осуществлении совместно с Управлением Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (УНП ООН) проекта по подготовке руководства по правам человека в контексте использования биометрических данных и обмена ими в рамках борьбы с терроризмом. В июле 2019 года мандатарий приняла участие в африканской региональной конференции высокого уровня, которая состоялась в Найроби и была посвящена борьбе с терроризмом и предотвращению насильственного экстремизма, создающего питательную среду для терроризма. В феврале 2019 года Специальный докладчик совершила рабочую поездку в Европейский союз. Кроме того, она приняла участие в форуме по проблеме возвращающихся иностранных боевиков, состоявшемся в октябре 2018 года в Дохе<sup>1</sup>.

6. Специальный докладчик продолжала взаимодействовать с неправительственными организациями, правозащитниками и гражданским обществом. Встречи состоялись в Белфасте (Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии), Брюсселе, Дублине, Женеве, Милане (Италия) и Нью-Йорке. В рамках своих поездок в страны Специальный докладчик провела широкие консультации с гражданским обществом. Она подтверждает свое стремление учитывать гендерную проблематику при выполнении ею своего мандата. Она решительно намерена обеспечивать учет прав человека жертв терроризма в ходе своей работы по осуществлению мандата.

7. Специальный докладчик внесла вклад в проведение ряда национальных и региональных дискуссий по вопросам законодательства о национальной безопасности и борьбе с терроризмом, представив экспертные мнения по проектам законов. Она выпустила множество сообщений, в том числе совместных сообщений, касающихся использования законодательства о национальной безопасности и борьбе с терроризмом против субъектов гражданского общества. Специальный докладчик активно взаимодействовала с социальной сетью «Фейсбук» в целях рассмотрения определений понятия «терроризм» и вопросов регулирования контртеррористической деятельности негосударственных субъектов. Специальный докладчик продолжает конструктивное взаимодействие с Группой разработки финансовых мер, Канцелярией Координатора Европейского союза по борьбе с терроризмом и Исполнительным директоратом Контртеррористического комитета.

### **III. Необязательные нормы права, неформальное нормотворчество и неформальные учреждения в глобальной контртеррористической архитектуре: оценка последствий с точки зрения прав человека**

8. Специальный докладчик подчеркивает важность прозрачного и основанного на широком участии управления для обеспечения верховенства права и защиты прав человека в рамках глобального регулирования контртеррористической деятельности<sup>2</sup>. В своем предыдущем докладе (A/73/361) она

<sup>1</sup> URL: <https://thesoufancenter.org/foreign-fighters-forum/>.

<sup>2</sup> Christopher C. Joyner, *International Law in the 21st Century: Rules for Global Governance* (Lanham, Maryland, Rowman and Littlefield Publishers, 2005).

проанализировала возросшую директивную роль Совета Безопасности в борьбе с терроризмом, указав при этом на расширение масштабов его нормотворческой деятельности с 2001 года и отметив уход от заключения договоров в качестве основной формы регулирования контртеррористической деятельности. Были отмечены негативные последствия этих изменений в области регулирования с точки зрения прав человека. Такие перемены в глобальном регулировании контртеррористической деятельности не происходят изолированно. В настоящем докладе Специальный докладчик рассматривает еще два аспекта глобального регулирования контртеррористической деятельности, а именно: использование и применение необязательных норм права и увеличение числа новых учреждений, многие из которых имеют сформированный на избирательной основе членский состав и сфера охвата деятельности которых в области регулирования увеличивается и расширяется. Следует отметить, что за последние два десятилетия появилось множество таких структур, и в настоящем докладе основное внимание будет уделено, в частности, Глобальному контртеррористическому форуму и Группе разработки финансовых мер<sup>3</sup>. Согласно определению, вызывающему меньше всего споров, необязательные нормы права представляют собой те международные нормы, принципы и процедуры, которые выходят за рамки официальных источников, перечисленных в пункте 1 статьи 38 Статута Международного Суда, и не обладают достаточной степенью нормативности для создания обеспеченных правовой санкцией прав и обязанностей, но при этом могут иметь определенные правовые последствия.

9. Настоящий доклад подготовлен на основе информации, полученной в ходе консультаций и из письменных материалов, представленных государствами, национальными правозащитными учреждениями, организациями гражданского общества и другими заинтересованными сторонами.

10. Специальный докладчик считает, что необязательные нормы права приобретают все большее значение в деле разработки глобальных норм и практики в области борьбы с терроризмом. Переход к использованию необязательных норм права в борьбе с терроризмом имеет много общего с применением таких норм в других областях, включая охрану окружающей среды и права человека. Такие нормы обеспечивают преимущества в виде оперативности, неформального характера и менее обременительных процедурных ограничений и зачастую разрабатываются группами государств, которые придерживаются схожих взглядов и между которыми сложился достаточный консенсус в том, что касается ценностей, механизмов и результатов. Специальный докладчик отмечает ряд уникальных особенностей, присущих процессу разработки необязательных норм права в области борьбы с терроризмом. Во-первых, эти нормы, масштабы распространения которых с трудом поддаются количественной оценке в абсолютном выражении, получают очень широкое распространение, причем за относительно короткий промежуток времени по сравнению с другими сферами регулирования. Во-вторых, сам термин «необязательные нормы права» не отражает то, в какой степени многие из этих руководящих указаний, деклараций, передовых методов и технических правил на практике применяются в качестве норм, явно имеющих обязательный характер. В-третьих, в отличие от многих других сопоставимых областей международного права, в которых намного меньше механизмов, обеспечивающих выполнение необязательных норм, в области борьбы с терроризмом сложилась четкая институциональная среда. Государства обязаны

---

<sup>3</sup> Органы Организации Объединенных Наций и иные органы, включая Международное агентство по атомной энергии и Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности, подготовили ряд документов, содержащих необязательные контртеррористические нормы, но в настоящем докладе эти документы не рассматриваются.

представлять доклады Комитету Совета Безопасности, учрежденному резолюцией 1373 (2001) о борьбе с терроризмом (Контртеррористическому комитету), который функционирует с целью обеспечивать выполнение части этих норм и следит за их осуществлением на практике. Многие необязательные контртеррористические нормы права предполагают укрепление потенциала, расширение технических знаний и оказание другой поддержки в масштабах, которые не обеспечиваются в других областях права, причем именно благодаря наличию структур Организации Объединенных Наций, призванных оказывать помощь в непосредственном осуществлении таких норм. В-четвертых, существует важная взаимосвязь между многими содержащими необязательные нормы стандартами, которые подкрепляют и дополняют друг друга. Они действуют взаимосвязано во многих областях, и с точки зрения правового статуса они являются взаимосвязанными и взаимосвязанными. Специальный докладчик подчеркивает, что взаимосвязь между различными аспектами процесса разработки необязательных норм права недостаточно изучена и не полностью понятна, что порождает две противоположные, но пересекающиеся тенденции: а) фрагментированность международно-правовых норм, касающихся терроризма, порождает неэффективность и путаницу, что ограничивает применение основных правовых режимов, включая международные нормы в области прав человека, международное гуманитарное и беженское право, или приводит к полному пренебрежению этими режимами; и б) возникает проблема избыточного нормотворчества, когда концентрация усилий и экспоненциальный рост числа норм наблюдаются в одной области права без соразмерного и равного развития других областей, особенно норм в области прав человека, для обеспечения сбалансированности.

11. Помимо изменений, направленных на заполнение пробелов в нормативно-правовой базе, события 11 сентября 2001 года повлекли за собой развитие институциональной среды, о чем свидетельствует создание специальных вспомогательных органов Совета Безопасности и их вспомогательных структур. Это расширение институциональной среды, наряду с укреплением уже существующих учреждений, привело к формированию в рамках Организации Объединенных Наций сложной контртеррористической архитектуры, элементы которой в настоящее время объединены воедино посредством Глобального договора о координации контртеррористической деятельности, насчитывающего 41 организацию-участника. В предыдущие годы появилось множество структур и децентрализованных инициатив различного характера: одни из них являются утилитарными и функциональными и охватывают деятельность, которую государства предпочитают вывести из-под контроля Организации Объединенных Наций, а другие можно охарактеризовать как проекты по повышению значимости, направленные на повышение статуса конкретного государства или группы государств путем выполнения ведущей роли в деле борьбы с терроризмом и его предупреждения, и как проекты по укреплению сотрудничества. Помимо ориентированных на государства инициатив, укреплению институциональной среды способствуют государственно-частные партнерства, например инициатива «Технологии против терроризма» или учреждения, созданные по образцу Глобального контртеррористического форума<sup>4</sup>, что отражает возрастающую важную роль частного сектора в борьбе с терроризмом и подчеркивает приоритетный характер конструктивного межсекторального сотрудничества в деле эффективного противодействия соответствующим угрозам. Хотя лишь немногие из этих структур или инициатив были созданы с конкретной целью регулирования,

<sup>4</sup> Инициатива «Технологии против терроризма» представляет собой государственно-частное партнерство, начало которому положили Исполнительный директорат Контртеррористического комитета и Фонд «ИКТ для мира» и которое упоминается в резолюциях 2395 (2017) и 2396 (2017) Совета Безопасности.

их деятельность способствует разработке норм различными, порой незаметными способами. В этой связи их отдельное и совокупное воздействие и влияние остаются недостаточно изученными.

#### **А. Источники, статус и процесс разработки необязательных норм права**

12. Понятие необязательных норм права часто считается противоречивым. Может показаться, что в самом термине «необязательные нормы права» содержится противоречие между словом «необязательные» и понятием «нормы права», означая устойчивую систему обязательных для исполнения правил<sup>5</sup>. Существуют также разногласия, связанные с давними спорами относительно согласованных определений этого термина, в частности относительно того, что «необязательный» может означать противопоставление письменных норм и неписаных правил, рекомендательный характер нормы или недостаточную степень нормативности соответствующего обязательства.

13. К необязательным нормам права относятся резолюции Генеральной Ассамблеи, декларации, руководящие указания, технические руководства, заключения квазисудебных органов и некоторые публикации органов Организации Объединенных Наций<sup>6</sup>. Они разрабатываются и внедряются государствами посредством различных механизмов, в том числе на двусторонней, многосторонней и институциональной основе. Все чаще создают необязательные нормы права, содействуют и способствуют их применению и признанию негосударственные субъекты, что подчеркивает тот важный факт, что источником значительной части норм международного права являются не официальные учреждения.

14. На протяжении десятилетий ширится признание правовых последствий необязательных норм и появляется все больше подтверждений этому факту. Международный Суд вынес небольшое число соответствующих судебных решений, имеющих огромное значение. В своем консультативном заключении относительно компенсации за ущерб, понесенный на службе в Организации Объединенных Наций, Суд, опираясь на Устав Организации Объединенных Наций, вывел необязательные нормы права, которые получили широкое толкование<sup>7</sup>. Его решение 1951 года по делу о рыболовстве<sup>8</sup>, консультативное заключение 1971 года относительно Намибии и консультативное заключение 1975 года относительно Западной Сахары подтвердили юридическую значимость резолюций Генеральной Ассамблеи<sup>9</sup>. Суд придерживался сдержанного подхода, что подчеркивает непреходящее значение согласия государств с правовыми нормами международного правопорядка, в частности при создании норм обычного международного права.

<sup>5</sup> Francesco Francioni, "International 'soft law': a contemporary assessment", in Vaughan Lowe and Malgosia Fitzmaurice, eds., *Fifty Years of the International Court of Justice: Essays in Honour of Sir Robert Jennings* (Cambridge, Cambridge University Press, 1996).

<sup>6</sup> В настоящем докладе некоторые публикации общего характера подразделений Организации Объединенных Наций не рассматриваются в качестве источников необязательных норм права.

<sup>7</sup> *Reparation for injuries suffered in the service of the United Nations, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1949*, p. 174.

<sup>8</sup> *Fisheries case, Judgment of December 18th, 1951: I.C.J. Reports 1951*, p. 116.

<sup>9</sup> *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970), Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1971*, p. 16; *Western Sahara, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1975*, p. 12.

15. Другие международные суды и органы, в частности европейские, межамериканские и африканские региональные суды и комиссии, применяют необязательные нормы права и подтверждают правомерность их применения. Необязательные нормы права играют важную роль в укреплении и развитии международного права, включая международные нормы в области прав человека. Необязательные нормы заполняют пробелы в отсутствие соглашений или укрепляют нормы обычного международного права и конкретизируют существующие нормы, придавая форму содержанию обязательств. Они служат руководством для государств и других заинтересованных сторон в отсутствие обязательных норм, обеспечивая полезную и необходимую правовую основу для действий государств и сотрудничества между ними. В развивающихся регионах необязательные нормы права зачастую являются единственными нормами, на которые можно ориентироваться в вопросах регулирования или которые могут ограничивать действия регулирующих органов или обеспечивают поддержку в их работе. Преимущества процесса разработки необязательных норм хорошо изучены. К таким преимуществам относятся возможность участия различных заинтересованных сторон, неформальный характер процедур и переговоров, новаторские формы взаимодействия и анализа и разнообразие путей выработки правовых норм в новых и сложных глобальных условиях. В частности, ряд необязательных норм права дополняют и расширяют обязательные стандарты и обеспечивают их авторитетное толкование. В качестве примера такой взаимосвязи можно привести Руководство Организации Объединенных Наций по эффективному предупреждению и расследованию незаконных, произвольных и суммарных казней и Основные принципы применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка.

## **В. Усиление роли необязательных норм права в области борьбы с терроризмом**

16. Одной из ключевых особенностей правовой среды с 11 сентября 2001 года является расширение нормативной базы в области борьбы с терроризмом. Одной из примечательных характеристик правовой среды является смещение основного акцента с соглашений на другие формы деятельности государств по разработке норм и обеспечению их соблюдения (см. A/73/361). Это не означает, что в этот период не было заключено никаких договоров. До принятия резолюции 1373 (2001) Совета Безопасности Международную конвенцию 1999 года о борьбе с финансированием терроризма ратифицировали лишь Ботсвана, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, Узбекистан и Шри-Ланка<sup>10</sup>. В период с 11 сентября 2001 года по 19 февраля 2002 года Конвенцию подписали 90 стран и еще 13 стран ее ратифицировали, во многом благодаря резолюции 1373 (2001)<sup>11</sup>. Нормативно-правовая база для борьбы с терроризмом существенно расширилась, прежде всего благодаря более широкому применению резолюций Совета Безопасности, включая его резолюции 1373 (2001), 1390 (2002), 1540 (2004) и 1566 (2004). Совет Безопасности стал уделять больше внимания нормотворческой работе, что привело к ее институционализации на многосторонней основе, в частности к созданию вспомогательных органов и активизации их деятельности, включая создание специальных комитетов, таких как

<sup>10</sup> Tim Daniel, "International cooperation in counteracting terrorist financing", in Larissa Van Den Herik and Nico Shrijver, eds., *Counter-Terrorism Strategies in a Fragmented International Legal Order: Meeting the Challenges* (Cambridge, Cambridge University Press, 2013); Международная конвенция о борьбе с финансированием терроризма.

<sup>11</sup> Kent Roach, *The 9/11 Effect: Comparative Counter-Terrorism* (New York, Cambridge University Press, 2011).



Контртеррористический комитет, и Канцелярии Омбудсмана. Благодаря созданию Контртеррористического комитета и Исполнительного директората Контртеррористического комитета появились новые форумы и структуры — межучрежденческие механизмы, которые стали активно заниматься подготовкой различных документов, устанавливающих необязательные нормы, включая стандарты, сборники, инструкции по санкциям, техническую информацию и руководящие указания<sup>12</sup>. Эти нормы охватывают множество аспектов — от оказания официальной юридической помощи и официальной помощи в наращивании потенциала до проведения весьма неофициальных консультаций.

17. Существуют некоторые широко известные расхождения во мнениях относительно того, что представляют собой «необязательные нормы права» в традиционном смысле, однако Специальный докладчик придерживается прагматичного подхода к оценке правового статуса и в качестве показателя правового статуса оценивает в первую очередь выполнение нормы государствами, ее признание государствами и обеспечение государствами ее соблюдения другими субъектами, а не название самой нормы. Отличительной чертой внутренней контртеррористической архитектуры Организации Объединенных Наций является отказ на практике при разработке норм от традиционных правовых представлений о том, что относится к авторитетным источникам — официальным и неофициальным, правовым и неправовым — с точки зрения выполнения и соблюдения норм<sup>13</sup>. Специальный докладчик описывает эту архитектуру как систему, в которой все ее элементы, а также многие другие структуры, не входящие в систему Организации Объединенных Наций, могут эффективным образом формировать нормативную базу в той или иной проблемной области, независимо от их официального правового статуса. Это не означает, что в нормотворческой работе неважна иерархия и что в отношении необязательных норм права могут существовать максимальные и минимальные требования, касающиеся легитимности и членского состава учреждения-источника, а указывает на то, что в нормотворческой деятельности в области борьбы с терроризмом наблюдается интересная тенденция к нарушению иерархии, заслуживающая внимания.

18. Создание — в дополнение к вспомогательным органам Совета Безопасности — Целевой группы по осуществлению контртеррористических мероприятий обеспечило параллельный форум, в рамках которого были разработаны новые формы правовых документов, призванных обеспечивать регулирование, поддержку и содействие контртеррористической деятельности, а также управление этой деятельностью. Одним из результатов работы Целевой группы стал Глобальный договор о координации контртеррористической деятельности. Об укреплении потенциала в области борьбы с терроризмом свидетельствует и создание Контртеррористического управления. Кроме того, важную роль в наращивании потенциала и обеспечении соблюдения норм играет Контртеррористический центр Организации Объединенных Наций.

19. Такая нормативно-правовая среда является сложной, но понимание того, как она устроена, имеет огромное значение для оценки проблем в области управления и учета прав человека. В том что касается функционирования существующей архитектуры в целом и последствий осуществляемой в ее рамках нормотворческой деятельности, большое значение имеют взаимодействие

<sup>12</sup> URL: [www.un.org/sc/ctc/about-us/](http://www.un.org/sc/ctc/about-us/). См. также, например [www.un.org/sc/ctc/resources/databases/recommended-international-practices-codes-and-standards/united-nations-security-council-resolution-1373-2001/](http://www.un.org/sc/ctc/resources/databases/recommended-international-practices-codes-and-standards/united-nations-security-council-resolution-1373-2001/) и Исполнительный директорат Контртеррористического комитета, *Техническое руководство по осуществлению резолюции 1373 (2001) Совета Безопасности и других соответствующих резолюций* (2017 год).

<sup>13</sup> José E. Alvarez, *The Impact of International Organizations on International Law* (Leiden, The Netherlands, Koninklijke Brill, 2017).

Глобального договора о координации контртеррористической деятельности с вспомогательными органами Совета Безопасности, а также создание новых государственно-частных партнерств и сотрудничество с ними. Эта архитектура позволяет коалициям государств, придерживающихся схожих взглядов, и глобальным многосторонним сетям, которые не были созданы официально в соответствии с нормами международного права и действуют, как заявляется, на добровольной основе, зачастую полностью избегать создания норм и обязательств, причем не только в области прав человека<sup>14</sup>. Различия, касающиеся юридических полномочий и иерархии норм, в этой области были заменены скоординированными усилиями в различной форме, направленными на оптимизацию компонентов нормативно-правовой базы в целях обеспечения согласованности, при этом вопросам легитимности, суверенитета и актуальности других правовых режимов уделяется меньше внимания<sup>15</sup>. Ситуацию в том, что касается нормативно-правовой базы в период 2001–2019 годов, можно охарактеризовать как довольно неорганизованное и нескоординированное возникновение новых правовых практик, принципов, правил и учреждений, однако на самом деле эта ситуация существенно изменила систему управления глобальной безопасностью и привела к значительным последствиям, хотя в целом они и не были задокументированы<sup>16</sup>. Специальный докладчик отмечает важность применения основных отраслей международного права и новой формальной и неформальной контртеррористической архитектуры и взаимосвязь между ними. Ниже Специальный докладчик описывает некоторые последствия этой архитектуры и норм, которые она порождает, для целостности и легитимности международных норм и международного нормотворческого процесса.

20. Специальный докладчик полностью осознает необходимость разграничения различных форм необязательных норм права и недопущения проведения анализа, в ходе которого все такие нормы представляются в весьма обобщенном виде как одинаковые в плане последствий или нормативного статуса. Она признает, что все международно-правовые нормы характеризуются разной степенью обязательности и необязательности<sup>17</sup>. В этой связи Специальный докладчик при оценке статуса норм проводит различие между организациями — источниками необязательных норм права и выделяет нормы, разработанные организациями, наделенными определенными полномочиями и легитимностью, как правило, на основании договора или, реже, резолюции Совета Безопасности согласно главе VII Устава Организации Объединенных Наций, например Контртеррористическим комитетом или Комитетом по правам человека, и нормативные документы, подготовленные рабочими группами, созданными в рамках Глобального договора о координации контртеррористической деятельности или подразделений Организации Объединенных Наций. Несмотря на это различие, Специальный докладчик обращает внимание на следующие аспекты. Масштабы и интенсивность нормотворческой деятельности по вопросам, связанным с борьбой с терроризмом, обеспечивают уникальный спектр механизмов с конкретной экосистемой необязательных норм права. Нормы служат в качестве фундамента, и их неуклонное распространение происходит благодаря нормотворческой деятельности и способствует активизации этой деятельности, укрепляя тем самым нормативно-правовую базу таким образом, который не

<sup>14</sup> Alejandro Rodiles, “The design of UN sanctions through the interplay with informal arrangements”, in Larissa Van Den Herik, ed., *Research Handbook on UN Sanctions and International Law* (Cheltenham, United Kingdom, Edward Elgar Publishing, 2017).

<sup>15</sup> Ibid.

<sup>16</sup> International Federation for Human Rights, “The United Nations counter-terrorism complex: bureaucracy, political influence, civil liberties”, 26 September 2017.

<sup>17</sup> W. Michael Reisman, “A hard look at soft law: remarks”, *American Society of International Law Proceedings*, vol. 82 (1988).

наблюдается в других областях международного права. Мобилизация ресурсов в поддержку осуществления норм на национальном уровне достигла значительных масштабов. Кроме того, необходимость выполнения норм, обусловленная обязанностью государств представлять доклады согласно резолюции 1373 (2001) Совета Безопасности и другим соответствующим резолюциям и деятельностью различных органов, например Контртеррористического управления, Исполнительного директората Контртеррористического комитета, Глобального контртеррористического форума и Группы разработки финансовых мер, направленной на развитие сотрудничества с государствами и обеспечение принятия этих норм и представления докладов об их выполнении, является уникальной в международном правопорядке. Налицо явная взаимосвязь между созданием правовых обязательств, аналогичных предусмотренным резолюцией 1373 (2001) Совета Безопасности, и ролью необязательных норм права, выступающих в качестве средства обеспечения предсказуемого уровня общности между государствами, в устранении неизбежной подразумеваемой двусмысленности в обсуждаемых на политическом уровне документах. Наблюдается взаимопроникновение, использование перекрестных ссылок, дублирование идей и неоднократное упоминание одних и тех же правил, сформулированных в рамках непрозрачных процессов, участие в которых могут принять не все государства, с тем чтобы представить в качестве обычных нормы и практики, которые прежде считались бы вызовом государственному суверенитету. Почти во всех этих областях права человека явно отодвигаются на задний план или игнорируются на этапе разработки норм, а также на этапах их выполнения и контроля за их выполнением.

### **С. Игнорирование прав человека**

21. Почему права человека отодвигаются на второй план, когда речь идет о разработке необязательных норм права? Нормотворческая деятельность осуществляется в разной институциональной среде, в которой ограничены присутствие правозащитных органов и их потенциал или в которой правозащитные органы не обеспечены достаточными ресурсами. Разработка контртеррористических норм осуществляется в организациях и учреждениях, не занимающихся активно вопросами прав человека, которым посвящена неустанная работа Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом. Вместе с тем Специальный докладчик выполняет свои обязанности в рамках являющегося частью контртеррористической архитектуры Глобального договора о координации контртеррористической деятельности, будучи единственной входящей в глобальную архитектуру инстанцией, которая отвечает за надзор за решением вопросов, находящихся на стыке между правами человека и борьбой с терроризмом, не имея при этом соответствующего бюджета или надлежащего персонала для выполнения этой дополнительной задачи, предусмотренной мандатом. По своему характеру и форме многие необязательные контртеррористические нормы являются весьма техническими, и для оценки их влияния на права необходимо провести четкое, техническое и очень тщательное разграничение. Во многих контртеррористических стандартах, рассмотренных Специальным докладчиком, используется обычная формулировка, а именно «в соответствии с нормами международного права, включая нормы в области прав человека, гуманитарное и беженское право», которая ничего не говорит о конкретном влиянии на конкретные права человека, о том, как свести к минимуму это влияние, какими нормами права и обязательствами должны руководствоваться государства в этой связи и на какие обязательные или необязательные нормы в области прав человека они могли бы опираться. Кроме того, в основе необязательных контртеррористических норм не лежат предположения о том, что максимальная концентрация внимания и

усилий на выполнении функций в области прав человека способствует предотвращению терроризма, что нормы права должны разрабатываться с прицелом на недопущение повторения насилия и что права человека являются одним из краеугольных камней в нестабильных государствах и конфликтных и постконфликтных ситуациях, в которых на практике осуществляется значительная часть работы по борьбе с терроризмом<sup>18</sup>. В контексте Организации Объединенных Наций четвертый компонент Глобальной контртеррористической стратегии, а именно обеспечение соблюдения прав человека и принципа верховенства права, остается наименее проработанным с точки зрения осуществляемых проектов и подготовленных для государств руководящих указаний (см. [A/72/840](#)). Поскольку для деятельности по разработке необязательных норм права характерен однообразный состав участников, когда одни и те же субъекты участвуют в обсуждениях, готовят и составляют разрабатываемые стандарты, и новые контртеррористические нормы создаются на основе существующих, практика исключения конструктивных механизмов защиты прав человека прочно укоренилась во многих из действующих в настоящее время системах.

22. Специальный докладчик отмечает существование фундаментального парадокса в том, что касается соблюдения необязательных и неформальных норм в области борьбы с терроризмом. Признавая, что соблюдение контртеррористических норм является несовершенным и что многие государства по-прежнему разочарованы неспособностью или нежеланием государств в полной мере выполнять свои обязательства по договорам о пресечении терроризма и/или резолюции [1373 \(2001\)](#) и другим соответствующим резолюциям, следует отметить удивительно высокий показатель соблюдения этих норм по сравнению с соблюдением норм в других областях международного права, особенно в области прав человека. В частности, недостаточно изучена практика косвенного включения необязательных контртеррористических норм в национальное законодательство, судебные решения и административную практику, благодаря чему необязательные нормы приобретают обязательный характер<sup>19</sup>. Таким образом, вопреки общим предположениям о том, что в сфере правоприменения государства обычно отдают приоритет обязательным нормам, в частности нормам договорного и обычного права, характерной особенностью контртеррористической деятельности после 11 сентября 2001 года является расширение необязательных норм права и их соблюдение государствами.

### Учреждения

23. Специальный докладчик вновь заявляет о негативных последствиях исключения правозащитных организаций, экспертов по правам человека и правозащитных механизмов из глобальной контртеррористической архитектуры, о чем говорилось в ее предыдущем докладе ([A/73/361](#)). Их исключение влечет за собой многочисленные последствия, однако, поскольку контртеррористическая архитектура создает все больше необязательных норм права, особо стоит отметить то, что в процессе нормотворчества не уделяется должного внимания правам человека. Это усугубляет более масштабные последствия, которые отсутствуют в глобальной контртеррористической архитектуре структурированного, устойчивого и хорошо финансируемого компонента, охватывающего вопросы прав человека, имеет для защиты прав человека в целом.

<sup>18</sup> United Nations and World Bank, *Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict* (Washington, D.C., World Bank, 2018).

<sup>19</sup> См. Financial Action Task Force, "Mandate", 12 April 2019.

24. Кроме того, множество необязательных стандартов разрабатывается новыми «неформальными» контртеррористическими учреждениями. Создание новых учреждений, которые предполагают членство на глобальной, региональной или избирательной основе, многие из которых имеют неясный правовой статус и в учредительных документах которых права человека упоминаются лишь вскользь, обусловлено отсутствием в сложившихся условиях структурированного, последовательного и четко сформулированного вклада со стороны правозащитных организаций. Как оказалось, многие правозащитные организации и механизмы, включая Специального докладчика, сталкиваются с трудностями при получении доступа к таким учреждениям и не всегда имеют возможность принимать участие в их работе. Такие учреждения не имеют официального механизма аккредитации, в результате чего гражданское общество и правозащитные организации могут участвовать в их работе лишь от случая к случаю. Процесс нормотворчества сам по себе осуществляется несистематически, без предварительных объявлений и иногда настолько быстро, что внешние эксперты по правам человека практически не имеют времени или возможности для мобилизации, с тем чтобы внести свой вклад. Нередко подразделения Организации Объединенных Наций по правам человека и неправительственные организации привлекаются к работе лишь на позднем этапе, чтобы узнать их мнение относительно норм, разработка которых почти полностью завершена. Если на этом этапе они выступают с критикой из-за отсутствия правозащитного компонента или с рекомендациями усилить правозащитный компонент, их мнение считается бесполезным или идущим вразрез с точкой зрения государств и неконструктивным в рамках данного процесса. По этой причине усилия по обеспечению учета прав человека будут безрезультатными или нецелесообразными. Кроме того, существует множество созданных государствами и квазинезависимых аналитических центров и внешних организаций, которые занимаются подготовкой целого ряда рекомендаций, стандартов и материалов по вопросам борьбы с терроризмом, причем зачастую по просьбе государств или при финансовой поддержке с их стороны. Прозрачность этих структур в плане финансирования, круга ведения или их связи с государственными интересами является недостаточной, и разработка необязательных норм осуществляется в рамках быстрого циклического процесса, не обеспечивающего в достаточной степени учет формальных обязательств государств в области прав человека.

25. Еще одной важной тенденцией является перенос необязательных норм права в формальные и обязательные нормативно-правовые документы. Это происходит несколькими способами. Первый способ заключается в непосредственном принятии и признании необязательных норм в качестве обязательных стандартов, например, когда руководящие указания, принципы или рекомендации по тому или иному техническому аспекту борьбы с терроризмом включаются в резолюцию Совета Безопасности по этому же вопросу (см. раздел D ниже). Второй способ заключается в принятии необязательных контртеррористических норм, изложенных в том или ином источнике или разработанных тем или иным учреждением, без изменения их формулировки и содержания, причем без явного указания соответствующего источника (см. раздел E ниже). Третий способ связан с требованиями к представлению докладов государствами в соответствии с резолюцией 1373 (2001) Совета Безопасности, и суть его состоит в том, что рекомендации, вынесенные государствам по итогам обзора, результаты которого не являются публичными и не доводятся до сведения других государств или какого-либо органа по надзору за соблюдением прав человека, предполагают принятие определенных норм и настолько гармоничны и конкретны, что превращаются в обязательные нормы. Ниже отмечается роль Исполнительного директора Контртеррористического комитета в процессе превращения необязательных норм в обязательные. Четвертый способ заключается в оказании

Контртеррористическим управлением и другими структурами хорошо финансируемой технической помощи государствам во внедрении необязательных и обязательных стандартов в области борьбы с терроризмом. Что касается оказания помощи и представления докладов, то в этих областях делается сильный акцент на неправовой характер соответствующих результатов деятельности, при этом часто прямо отрицается какая-либо роль этой деятельности в разработке правовых норм или какое-либо намерение их разработки<sup>20</sup>. Специальный докладчик считает, что такие неофициальные стандарты и практика действительно влияют на международные правовые нормы и режимы, прежде всего через скоординированное взаимодействие между неформальными органами и официальными структурами международных организаций. Одним из примеров этого является функционирование режима санкций и связанные с ним подзаконные нормы<sup>21</sup>. С точки зрения легитимности и прозрачности нормативных изменений в международном праве указанные механизмы являются проблематичными<sup>22</sup>. Вызывает сожаление отсутствие возможности для всестороннего участия государств в разработке правовых норм и осуществлении надзора за их соблюдением, равно как и систематическое и постоянное пренебрежение правами человека на всех уровнях нормотворческого процесса, в том числе при переносе норм на национальный уровень и контроле за их выполнении. Специальный докладчик подчеркивает, что договоры по правам человека должны оставаться отправной точкой при разработке норм, с тем чтобы сохранить эффективность механизма обеспечения выполнения норм международного права.

26. Специальный докладчик отмечает, что на практике такие правовые нормы, разрабатываемые зачастую небольшой группой государств или неглобальными учреждениями, рассматриваются в качестве обязательных группой государств, которые их создают или поддерживают. Можно выделить ряд интересных тенденций, первая из которых касается самого процесса нормотворчества и его самореферентности. Так, в резолюции Совета Безопасности может быть установлено конкретное требование, например о сборе биометрических данных или создании расширенной базы данных предварительной информации о пассажирах либо системы записей регистрации пассажиров. Затем это требование посредством механизма, предусмотренного Глобальным договором о координации контртеррористической деятельности, преобразуется в свод передовых практик, руководящих принципов или технических рекомендаций для государств. Процесс нормотворчества является закрытым, и в нем участвуют немногие государства, при этом представители гражданского общества часто исключены из него или привлекаются лишь от случая к случаю, а эксперты по правам человека и международному праву играют ограниченную роль или вообще не играют никакой роли. Впоследствии государства ссылаются на эту так называемую «передовую практику» в ходе проведения оценки для анализа выполнения резолюции 1373 (2001) Совета Безопасности. Специальный докладчик участвует в совещаниях, во время которых представители государств информируют ее о том, насколько хорошо их государства соблюдают упомянутые международные стандарты «передовой практики», и она оказывается в трудном положении, когда вынуждена указывать на то, что так называемая «передовая практика» может оказаться

<sup>20</sup> Кроме того, в данном случае государства не ссылаются на обычаи, по крайней мере на данный момент.

<sup>21</sup> Gavin Sullivan, “Transnational legal assemblages and global security law: topologies and temporalities of the list, *Transnational Legal Theory*, vol. 5, No. 1 (2014).

<sup>22</sup> Учитывая связь необязательных норм права с развитием международного обычного права, практика исключения из нормотворческого процесса оказывает непропорционально сильное воздействие на исторически недопредставленные государства. См. B.S. Chimni, “Customary international law: a third world perspective”, *American Journal of International Law*, vol. 112, No. 1 (January 2018).

объективно недостаточной с точки зрения международных обязательств в области прав человека. Вторая тенденция, которая только зарождается, заключается в том, что необязательные нормы быстро трансформируются в обязательные правовые стандарты. Например, резолюция 2462 (2019) Совета Безопасности о финансировании терроризма является весьма проблематичной в нескольких отношениях. В этой резолюции Совет одобряет ряд спорных стандартов, которые касаются рисков, связанных с сектором некоммерческих организаций, и влекут за собой масштабные последствия для гуманитарных организаций и гражданского общества. В частности, Совет придает большое значение Группе разработки финансовых мер и разрабатываемым ею нормам, настоятельно призывая все государства соблюдать всеобъемлющие международные стандарты, закрепленные в пересмотренных 40 рекомендациях этой Группы по противодействию отмыванию денег, финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового уничтожения и в пояснительных записках к ним. Группа разработки финансовых мер представляет собой закрытый, непрозрачный, созданный государствами форум, в работе которого представители гражданского общества и подразделения Организации Объединенных Наций, занимающиеся вопросами прав человека, не имеют или почти не имеют возможности принимать участие на постоянной основе. В контексте борьбы с финансированием терроризма она стала механизмом для быстрого установления правил, причем без особых ограничений для государств. Этот динамичный процесс имеет серьезные последствия в том, что касается легитимности традиционного консенсуса, необходимого для формирования норм международного права, и нарушения государственного суверенитета, которое имеет место при переходе от обязательных к необязательным нормам в вопросах регулирования контртеррористической деятельности. Специальный докладчик считает, что новая практика в области регулирования, в основе которой лежит принцип выбора «удобного» органа, не учитывает интересы значительного числа (не занимающих господствующего положения) государств. Существует серьезная опасность того, что неформальные учреждения, создаваемые на избирательной основе, задают нормотворческой деятельности такое направление развития, при котором из нее исключаются заведомо сложные политические дискуссии, характерные для многосторонних дипломатических переговоров. Очевидно также, что такие новые условия нормотворческой деятельности не дают возможности для участия в ней гражданского общества и экспертов в области международного права и для проведения консультаций с ними.

27. Даже при наличии руководящих указаний, касающихся прав человека, эти указания утрачивают свою актуальность или часто игнорируются в иерархии, формирующейся непосредственно в сфере необязательных норм права. Например, по вопросу об иностранных боевиках Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ) подготовило для государств важные и своевременные руководящие указания, касающиеся подходов к рассмотрению жалоб на нарушения прав человека в отношении иностранных боевиков<sup>23</sup>. Вскоре после этого в рамках Совета Безопасности было подготовлено якобы новое руководство по разработке мер реагирования на угрозу, создаваемую иностранными боевиками-террористами, в виде добавления к руководящим принципам в отношении иностранных боевиков-террористов (Мадридским руководящим принципам) (S/2018/1177, приложение). Разработка этого добавления предоставила хорошую возможность для выработки продуманного подхода, который дополнил бы существующую практику, усовершенствовав и расширив подробные руководящие принципы по вопросам прав

<sup>23</sup> OHCHR, *Guidance to States, on Human Rights-Compliant Responses to the Threat Posed by Foreign Fighters* (New York, United Nations, 2018).

человека, но на практике наблюдается иерархический диссонанс между руководящими принципами УВКПЧ для государств и Мадридскими руководящими принципами. Стоит признать, что в этом добавлении вопросы прав человека рассматриваются более последовательно, чем в других документах, однако руководящие принципы, касающиеся прав человека, по-прежнему принимают далеко не так охотно, как руководящие указания по вопросам обеспечения безопасности, несмотря на постоянные заявления многих государств, в которых они подтверждают огромное значение прав человека в деле предотвращения непрекращающегося насилия и терроризма.

#### **D. Группа разработки финансовых мер**

28. Группа разработки финансовых мер была учреждена в 1989 году по инициативе Группы семи в целях подготовки стандартов и норм, направленных на борьбу с отмыванием денег. После терактов 11 сентября 2001 года мандат Группы был расширен, с тем чтобы охватить финансирование терроризма. В соответствии со своим мандатом<sup>24</sup> Группа является «структурой, устанавливающей глобальные стандарты в области борьбы с отмыванием денег, финансированием терроризма и финансированием распространения оружия массового уничтожения», и занимается «укреплением потенциала стран в области уголовного преследования за финансирование терроризма; углублением понимания характера риска, связанного с финансированием терроризма; и оказанием поддержки в деле развития режимов, направленных на противодействие финансированию терроризма, и активизации диалога в регионах повышенного риска».

29. В указанном качестве Группа разработки финансовых мер подготовила комплекс рекомендаций<sup>25</sup>, обеспечивающих базу для принятия скоординированных мер в ответ на угрозу, связанную с отмыванием денег и финансированием терроризма и распространения оружия массового уничтожения. Она оказывает содействие в соблюдении этих стандартов путем подготовки руководящих документов, которые можно использовать при разработке на национальном уровне мер, направленных на обеспечение переноса ее рекомендаций<sup>26</sup> в национальное законодательство, и контролирует их соблюдение путем проведения периодических коллегиальных обзоров для оценки соответствующего прогресса на страновом уровне. Хотя рекомендации и соответствующие методические материалы не имеют обязательной юридической силы<sup>27</sup>, государства стремятся следовать им, учитывая преимущества, связанные с членством в Группе разработки финансовых мер, и негативные финансово-экономические последствия, которые может повлечь за собой их несоблюдение.

30. В 2019 году мандат Группы разработки финансовых мер был изменен на бессрочный, что ознаменовало ее преобразование из временного форума в постоянный орган. Это изменение не привело к официальному присвоению Группе статуса международной организации.

<sup>24</sup> Financial Action Task Force, “Mandate”.

<sup>25</sup> Financial Action Task Force, *International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism and Proliferation: The FATF Recommendations* (Paris, 2019).

<sup>26</sup> Кроме того, см. пояснительные записки, в которых изложено официальное толкование сферы охвата рекомендаций Группы разработки финансовых мер и содержащихся в них требований.

<sup>27</sup> В мандате Группы разработки финансовых мер прямо указано, что она не уполномочена создавать какие-либо имеющие юридическую силу права или обязательства.



31. В настоящее время Группа разработки финансовых мер насчитывает 39 членов, в том числе 37 стран, включая страны с крупнейшей в мире экономикой<sup>28</sup>, и две региональные организации — Европейскую комиссию и Совет сотрудничества стран Залива. Еще 30 стран и организаций, включая Международный валютный фонд, Всемирный банк, Организацию экономического сотрудничества и развития и такие подразделения Организации Объединенных Наций, как Управление по наркотикам и преступности, Исполнительный директорат Контртеррористического комитета и Группа по аналитической поддержке и наблюдению за санкциями, учрежденная резолюциями 1526 (2004) и 2253 (2015), получили статус наблюдателя. Группа разработки финансовых мер находится в центре очень сложной экосистемы, состоящей из подразделений большинства крупных международных и региональных организаций, мандаты и деятельность которых пересекаются с мандатом и деятельностью самой Группы, и других структур, в том числе созданных для содействия осуществлению разработанных Группой стандартов, например Эгмонтской группы подразделений финансовой разведки<sup>29</sup>.

32. По примеру Группы разработки финансовых мер было создано девять аналогичных региональных органов, которые были признаны на ее пленарном заседании<sup>30</sup>. Вместе с Группой эти региональные органы образуют глобальную сеть, охватывающую более 190 стран-членов. Региональные органы являются ассоциированными членами Группы и обязуются поддерживать ее рекомендации, руководящие принципы и другие нормы и содействовать их эффективному осуществлению в своих государствах-членах путем использования разработанных Группой методологии и процедур проведения оценки, включая проведение взаимных оценок<sup>31</sup>. Хотя региональные органы, созданные по примеру Группы разработки финансовых мер, в качестве ее ассоциированных членов «участвуют» в разработке ее стандартов, не имея при этом полномочий на принятие решений и права голоса, Группа признана «единственным органом, уполномоченным устанавливать нормы и обеспечивать и контролировать их применение»<sup>32</sup>. Группа разработки финансовых мер играет важную роль в обеспечении последовательного толкования и применения ее рекомендаций. Вместе с тем отсутствие официальной организационной иерархии, определяющей отношения между региональными органами, созданными по примеру Группы, и самой Группой<sup>33</sup>, создает трудности в достижении такой последовательности на практике.

## 1. Нормотворческая деятельность Группы разработки финансовых мер и соответствующие последствия с точки зрения прав человека

33. Мандат Группы разработки финансовых мер не содержит указаний на нормы международного права, международные нормы в области прав человека или нормы международного гуманитарного права. Однако законы и нормы,

<sup>28</sup> URL: [www.fatf-gafi.org/about/membersandobservers/fatfmembershippolicy.html](http://www.fatf-gafi.org/about/membersandobservers/fatfmembershippolicy.html).

<sup>29</sup> См. Egmont Group of Financial Intelligence Units, “Charter”, 30 May 2019.

<sup>30</sup> Хотя большинство региональных органов, созданных по примеру Группы разработки финансовых мер, функционируют в качестве межправительственных целевых групп без образования юридического лица, как и сама Группа, некоторые из них все же имеют статус юридического лица. Например, Комитет экспертов по оценке мер борьбы с отмыванием денег и финансированием терроризма является постоянным органом Совета Европы, а Евразийская группа была учреждена в качестве региональной межправительственной организации.

<sup>31</sup> Financial Action Task Force, “Mandate”, para. 12.

<sup>32</sup> Financial Action Task Force, “High-level principles for the relationship between the FATF and the FATF-style regional bodies”, February 2019.

<sup>33</sup> Ibid.

связанные со стандартами, которые устанавливает Группа, направлены на решение таких вопросов, как введение уголовной ответственности за финансирование терроризма и судебное преследование за него, введение адресных финансовых санкций, устранение риска использования некоммерческих организаций в целях финансирования терроризма, и тем самым затрагивают вопросы прав человека на различных уровнях. Их последствия тем более существенны, поскольку государства, как правило, принимают внутренние законы и нормы, позволяющие им выполнять стандарты Группы, что ведет к превращению этих необязательных стандартов в обязательные на национальном уровне. По мнению Специального докладчика, последствия в плане прав человека, связанные с разработкой и внедрением этих стандартов, требуют постоянного и пристального внимания.

34. Хотя стандарты Группы разработки финансовых мер в целом не подвергались серьезному изучению с точки зрения прав человека, Специальный докладчик отмечает, что рекомендация 8 о противодействии использованию некоммерческих организаций в целях финансирования терроризма была подвергнута детальному анализу с этой точки зрения (см. [A/HRC/40/52](#)), в том числе бывшими мандатариями (см. [A/70/371](#)), другими правозащитными механизмами и организациями гражданского общества<sup>34</sup>. Специальный докладчик вновь выражает опасения по поводу того, что соответствующие законы и нормы оказывают негативное воздействие на законное функционирование организаций гражданского общества и ограничивают возможности для гражданской деятельности во многих странах.

35. В ответ на эти опасения Группа разработки финансовых мер пересмотрела рекомендацию 8<sup>35</sup>. Пересмотренная рекомендация предусматривает применение подхода, основанного на оценке риска, и содержит призыв принимать в ответ на выявленные угрозы незаконного использования средств для финансирования терроризма эффективные и соразмерные меры, ориентированные на некоммерческие организации, входящие в группу риска. В пояснительной записке к рекомендации 8, которая используется также в качестве ориентира для проведения оценки, особо отмечаются важная роль некоммерческих организаций, которые предоставляют «основные услуги, утешение и надежду нуждающимся во всем мире», и необходимость обеспечивать, чтобы «законная благотворительная деятельность продолжала развиваться» и не ограничивалась неправомерно в результате принятия мер по борьбе с терроризмом<sup>36</sup>. Важно отметить, что в этой пояснительной записке подчеркивается, что соответствующие меры должны «осуществляться таким образом, чтобы соблюдались обязательства стран», предусмотренные Уставом Организации Объединенных Наций и международными нормами в области прав человека<sup>37</sup>.

36. Специальный докладчик высоко оценивает оперативность реагирования, продемонстрированную Группой разработки финансовых мер в ответ на высказанные ею, предыдущими мандатариями и другими заинтересованными сторонами опасения. Специальный докладчик приветствует использование оценки не только для решения проблем, вызванных недостаточным регулированием сектора некоммерческих организаций, но и для устранения недостатков, связанных

<sup>34</sup> См. [A/HRC/23/39](#); и Ben Hayes, *Counter-Terrorism, 'Policy Laundering' and the FATF: Legalizing Surveillance, Regulating Civil Society* (Transnational Institute and Statewatch, 2012).

<sup>35</sup> В частности, была исключена формулировка о том, что «наиболее подвержены» риску использования в целях финансирования терроризма некоммерческие организации.

<sup>36</sup> См. «Interpretive note to recommendation 8», in Financial Action Task Force, *International Standards on Combating Money Laundering*, pp. 52 and 53.

<sup>37</sup> Ibid.

с чрезмерным регулированием, которое приводит к негативным последствиям для гражданского общества во всем мире<sup>38</sup>. Признавая возможные последствия для гражданского общества и гуманитарной деятельности, она подчеркивает важность внедрения основанного на правах человека подхода к проведению оценки, который бы последовательно применялся во всех странах — членах Группы разработки финансовых мер и созданных по ее примеру региональных органов. Она далее отмечает озабоченность, выраженную соответствующими заинтересованными сторонами в связи с тем, что последовательное выполнение пересмотренных норм правительствами и специалистами по оценке требует дальнейшего улучшения, в частности с учетом влияния этих правил и практики на предполагаемые и фактические правовые обязательства и практику государств<sup>39</sup>.

37. Специальный докладчик приветствует включение в пояснительные записки прямого указания на обязательства по Уставу и международным нормам в области прав человека, однако с обеспокоенностью отмечает, что соответствующие указания носят ограниченный характер. Хотя в пояснительных записках признается, что «при определении рамок или расширении поддержки для эффективной борьбы с финансированием терроризма страны должны также уважать права человека, верховенство закона и признавать права невиновных третьих сторон»<sup>40</sup>, и подчеркивается, что права человека должны играть определенную роль в процессе установления<sup>41</sup>, в них не разъясняется, как именно страны должны эффективным образом эти стандарты соблюдать при выполнении рекомендаций или как их выполнение следует оценивать в ходе проведения коллегиального обзора. Специальный докладчик вновь заявляет о необходимости установления контрольных показателей в области прав человека и подготовки соответствующих руководящих указаний, аналогичных по степени конкретности и полноты рекомендациям, касающимся финансовых мер, с тем чтобы способствовать выполнению этих рекомендаций в соответствии с нормами в области прав человека.

38. Специальный докладчик подчеркивает, что государства — члены Группы разработки финансовых мер должны соблюдать свои соответствующие обязательства по международному праву, в частности международным нормам в области прав человека и нормам гуманитарного права, в том числе при участии в нормотворческой деятельности Группы и в процессе проведения оценки, а также при внедрении соответствующих стандартов на национальном уровне. Поэтому отсутствие в мандате Группы в качестве отправной точки указаний на права человека и международное гуманитарное право является серьезным недостатком, имеющим далеко идущие последствия для защиты прав человека при противодействии финансированию терроризма на глобальном, региональном и национальном уровнях, и может привести к фактическому нарушению обязательных норм международного права в результате применения необязательных стандартов.

<sup>38</sup> См., например, [A/HRC/40/52](#); и European Centre for Non-Profit Law and Human Security Collective, “How can civil society effectively engage in counter-terrorism processes?”, 2017.

<sup>39</sup> Материалы, представленные Глобальной коалицией некоммерческих организаций по ФАТФ.

<sup>40</sup> См. “Interpretive note to recommendation 6”, in Financial Action Task Force, *International Standards on Combating Money Laundering*, p. 41.

<sup>41</sup> См. “Interpretive note to recommendation 7”, in Financial Action Task Force, *International Standards on Combating Money Laundering*, p. 51.

39. Кроме того, Специальный докладчик отмечает, что, помимо стран — членов Группы разработки финансовых мер, страны — члены созданных по ее подобию региональных органов также взяли на себя обязательство внедрять разработанные Группой стандарты, фактически превращая тем самым эти стандарты в глобальные. Этот факт подчеркивает отмеченную выше особенность необязательных контртеррористических норм, а именно наличие прочной институциональной архитектуры и потенциала для внедрения разработанных в рамках этой архитектуры норм на глобальном, региональном и национальном уровнях. Хотя эти стандарты не имеют обязательной юридической силы и поэтому могут быть отнесены к необязательным нормам права, их несоблюдение может иметь серьезные последствия и, в частности, может негативно сказываться на доступе страны к финансовым рынкам, торговле и инвестициям. Это оказывает значительное давление на страны, заставляя их обеспечивать соблюдение таких норм, и может подталкивать их к тому, чтобы отодвинуть вопросы прав человека на второй план.

40. Специальный докладчик подчеркивает, что применение упрощенного подхода к вопросам прав человека может подорвать эффективность мер по борьбе с терроризмом. Соблюдение прав человека является неременным условием для разработки эффективных контртеррористических законов и стратегий. Например, использование слишком широких определений терроризма и связанных с ним преступлений, включая финансирование терроризма, может привести к принятию соответствующих законов, направленных против действий, право на совершение которых защищено международными нормами в области прав человека или которые по меньшей мере не являются террористическими по своему характеру, и тем самым к неправомерному применению законов и ненадлежащему использованию ресурсов. Кроме того, было доказано, что нарушения прав человека способствуют созданию условий, которые приводят к радикализации, порождающей насилие и терроризм, и тем самым увеличивают риск терроризма, а не помогают с ним бороться<sup>42</sup>. Будучи первым «глобальным нормотворческим органом», который анализирует «не только наличие у стран необходимых правовых и институциональных рамок, но и эффективность их применения странами», Группа разработки финансовых мер имеет все возможности для того, чтобы обеспечивать реальный учет вопросов прав человека в своей деятельности по разработке норм и проведению оценки.

## 2. Инклюзивность и прозрачность нормотворческой деятельности и соответствующих процедур Группы разработки финансовых мер

41. Специальный докладчик напоминает, что Группа разработки финансовых мер функционирует в качестве органа, устанавливающего глобальные стандарты в области борьбы с финансированием терроризма и отмыванием денег, и что ее члены наделены полномочиями на принятие решений. Хотя ассоциированные члены (созданные по примеру Группы региональные органы) и наблюдатели участвуют в соответствующих процедурах, они имеют ограниченные возможности для того, чтобы влиять на стандарты, которые в конечном счете сами должны внедрять.

42. Согласно правилам Группы разработки финансовых мер статус наблюдателя может быть предоставлен организациям, которые являются «межправительственными и международными/региональными по своему характеру» и не работают «на основе механизмов частного сектора»<sup>43</sup>. Это правило исключает

<sup>42</sup> См. A/70/674; и United Nations Development Programme, *Journey to Extremism in Africa: Drivers, Incentives and the Tipping Point for Recruitment* (New York, 2017).

<sup>43</sup> URL: [www.fatf-gafi.org/about/membersandobservers/fatfpolicyobservers.html](http://www.fatf-gafi.org/about/membersandobservers/fatfpolicyobservers.html).

возможность получения статуса наблюдателя организациями гражданского общества. Специальный докладчик отмечает, что в числе функций Группы разработки финансовых мер в ее мандате указаны «взаимодействие с частным сектором и гражданским обществом и проведение консультаций с ними по всем аспектам работы Группы» и что такое взаимодействие должно осуществляться «посредством проведения ежегодного консультативного форума и другими путями, способствующими поддержанию регулярных контактов в целях повышения прозрачности и содействия диалогу»<sup>44</sup>. Ежегодный консультативный форум с участием представителей частного сектора служит платформой для прямого взаимодействия Группы с частным сектором. С 2016 года Глобальной коалиции некоммерческих организаций по ФАТФ<sup>45</sup> разрешено назначать четыре организации для участия в работе форума, что обеспечивает в некоторой степени учет прав человека и гуманитарных вопросов в его работе. Кроме того, Группа стремится укреплять сотрудничество с некоммерческими организациями путем проведения ежегодных совещаний по конкретным вопросам, представляющим взаимный интерес, и специальных совещаний для обмена мнениями по техническим вопросам<sup>46</sup>. Специальный докладчик приветствует эти изменения как шаг в правильном направлении. Вместе с тем она отмечает, что взаимодействие Группы разработки финансовых мер с гражданским обществом в значительной степени носит несистематический характер, что обеспечивает Группе значительную гибкость, но не оставляет организациям гражданского общества никаких надежд на официальное участие в работе Группы. Специальный докладчик рекомендует провести консультации при всестороннем участии гражданского общества в целях содействия его полномасштабному, последовательному и конструктивному участию в деятельности Группы.

43. Специальный докладчик хотела бы подчеркнуть, что право принимать участие в ведении государственных дел, гарантированное статьей 25 Международного пакта о гражданских и политических правах, распространяется на нормотворческую деятельность и форумы по вопросам нормотворческой деятельности на международном и региональном уровнях<sup>47</sup>. Учитывая значительное воздействие, которое деятельность Группы разработки финансовых мер оказывает на защиту прав человека, крайне важно, чтобы процессы установления и осуществления норм проходили прозрачно, для чего необходимо обеспечить участие в них тех, кого затрагивают соответствующие законы и нормы.

44. Специальный докладчик подчеркивает, что это предполагает обязанность стран — членов Группы разработки финансовых мер проводить на национальном уровне инклюзивные консультации в соответствии с их внутренними процедурами и с должным учетом их обязательств в области прав человека. Специальный докладчик настоятельно призывает Группу предпринять шаги к тому, чтобы обеспечить участие более широкого круга заинтересованных сторон в ее деятельности, и рекомендует ей опираться на международные стандарты в области прав человека с учетом их авторитетного толкования международными правозащитными механизмами, в том числе Комитетом по правам человека, и руководящие принципы УВКПЧ по эффективному осуществлению права на участие в ведении государственных дел (A/HRC/39/28)<sup>48</sup>. Специальный докладчик

<sup>44</sup> Financial Action Task Force, “Mandate”, part I, para. 3 i).

<sup>45</sup> URL: <http://fatfplatform.org>.

<sup>46</sup> Материалы, представленные Глобальной коалицией некоммерческих организаций по ФАТФ.

<sup>47</sup> См. Комитет по правам человека, пункт 5 замечания общего порядка № 25 (1996 год) об участии в ведении государственных дел и праве голосовать; и A/HRC/39/28.

<sup>48</sup> В соответствии с просьбой Совета по правам человека, содержащейся в его резолюции 33/22.

отмечает, что Группа осуществляет целый ряд мероприятий, которые непосредственно затрагивают основные права человека и могут их ограничивать, включая сбор данных, обмен ими и их обработку, и что ее рекомендации могут привести к ущемлению индивидуальных прав на национальном уровне. Для обеспечения того, чтобы такие структуры, как Группа, выполняли свои обязательства по соблюдению прав человека при взаимодействии с государствами и подготовке руководящих указаний для них, этому вопросу необходимо уделять пристальное внимание.

45. В приведенном выше анализе Специальный докладчик отметила, что де-факто повсеместно применяемые нормы устанавливаются, по сути, довольно небольшой основной группой государств из числа наиболее развитых стран мира. С учетом финансово-экономической мощи государств, которые создают не имеющие (технически) обязательной силы стандарты, для государств с более низким уровнем финансово-экономического развития выполнение указаний Группы разработки финансовых мер является не просто факультативным. В этой связи неизбежно возникают вопросы относительно суверенитета государств и легитимности механизмов регулирования.

46. Специальный докладчик отмечает, что стандарты Группы разработки финансовых мер упоминаются и одобряются в документах, подготовленных подразделениями и органами Организации Объединенных Наций, причем совсем недавно они упоминались в документах Совета Безопасности<sup>49</sup>, в которых им было уделено значительное внимание. Такое одобрение должно побудить Группу активизировать меры по обеспечению того, чтобы ее стандарты разрабатывались и осуществлялись в соответствии с нормами и стандартами, принятыми под эгидой Организации Объединенных Наций, включая международные нормы в области прав человека. Если необязательные стандарты, одобренные Организацией Объединенных Наций, не будут соответствовать этим признанным обязательным нормам, это станет опасным сигналом и может негативно сказаться на соблюдении общепризнанных норм в области прав человека.

## **Е. Глобальный контртеррористический форум**

47. Глобальный контртеррористический форум был учрежден в сентябре 2011 года совместно Соединенными Штатами и Турцией в качестве «неофициальной, гибкой площадки, ориентированной на практические действия», и перед ним была поставлена задача «уменьшить уязвимость людей во всем мире перед терроризмом путем эффективного предупреждения террористических актов, борьбы с терроризмом и судебного преследования за участие в террористической деятельности, а также борьбы с подстрекательством к терроризму и вербовкой в ряды террористов»<sup>50</sup> посредством объединения экспертов и специалистов-практиков из различных стран и регионов для обмена опытом, знаниями, инструментами и стратегиями противодействия новой угрозе терроризма. Государства-учредители осознали необходимость создания неформального форума для устранения насущных проблем, оперативного поиска решений для ликвидации пробелов в нормативной базе, которые впоследствии можно было бы довести до сведения официальных межгосударственных форумов или непосредственно государств, и упорядочения мер, принимаемых широким кругом субъектов сектора безопасности в контексте новых проблем в области безопасности. Кроме того, его создание совпало с ростом числа сторонников

<sup>49</sup> Резолюции 2462 (2019) и 2482 (2019) Совета Безопасности.

<sup>50</sup> См. Global Counterterrorism Forum, “Political declaration”, 22 September 2011. URL: [www.thegctf.org/About-us/GCTF-documents](http://www.thegctf.org/About-us/GCTF-documents).

мнения о том, что существующие институциональные дискуссионные форумы, такие как Группа семи, являются слишком узкими по своему охвату и что региональные организации не располагают возможностями для решения более широких многосторонних проблем. Форум функционирует в качестве межправительственной площадки (неопределенного правового статуса) для директивных органов и отдельных специалистов-практиков. В число 30 членов — учредителей Форума (29 государств и Европейский союз) входят пять постоянных членов Совета Безопасности, а также ряд стран, ведущих борьбу с терроризмом, и стран, недавно присоединившихся к этой борьбе<sup>51</sup>. Основным результатом работы Форума для внешних сторон, как представляется, заключается в публикации документов, содержащих информацию о передовой практике и рекомендации по осуществлению отдельных контртеррористических стратегий. Эти документы создаются рабочими группами<sup>52</sup> или в рамках отдельных инициатив при содействии ряда партнеров-исполнителей. Специальный докладчик отмечает, что было особенно трудно получить доступ к подробной информации о методах и условиях работы Форума и что ее канцелярии удалось получить соответствующую информацию лишь частично. Сведения, размещенные на веб-сайте Форума, носят весьма общий характер и не дают полного представления о форме, порядке и методах его работы. Специальный докладчик обращает внимание на то, что, если ее канцелярия столкнулась с трудностями при получении доступа к этой информации, другим субъектам, включая представителей гражданского общества, национальные парламенты или национальные правозащитные учреждения, получить доступ к этой информации будет еще труднее. Отсутствие прозрачности и обмена информацией подчеркивает наличие в глобальной контртеррористической архитектуре более широкой проблемы, связанной с участием в работе новых учреждений и доступом к ним.

48. Что касается внутреннего функционирования Глобального контртеррористического форума, то Координационный комитет, возглавляемый председателями Форума, осуществляет надзор за выполнением задач и осуществлением деятельности в рамках рабочих групп, инициатив и административного подразделения Форума и дает указания относительно приоритетности инициатив и проектов<sup>53</sup>. Специальный докладчик отмечает, что в принципах, которыми руководствуется Форум, признается необходимость того, чтобы все контртеррористические меры «полностью соответствовали нормам международного права, в частности Уставу Организации Объединенных Наций, а также международным нормам в области прав человека, нормам международного беженского права и международного гуманитарного права». Кроме того, в этих принципах подчеркивается, что обеспечение уважения прав человека и верховенства права являются «неотъемлемой частью успешных усилий по борьбе с терроризмом»<sup>54</sup>. Вместе с тем очень трудно понять, чем руководствуется Координационный комитет при определении приоритетных задач и какое внимание уделяется вопросам прав человека и соблюдению норм международного права при выборе инициатив и проектов. В состав Комитета входят члены Форума, которых представляют их национальные координаторы по борьбе с терроризмом или другие старшие должностные лица, определяющие политику в области борьбы с терроризмом. Неясно, сотрудничают ли какие-либо национальные эксперты по правам человека с Координационным комитетом на систематической основе, запрашиваются ли у национальных координаторов по борьбе с терроризмом сведения по вопросам прав человека в рамках взаимодействия с ними или ведется ли

<sup>51</sup> URL: [www.thegctf.org/About-us/Members-and-partners](http://www.thegctf.org/About-us/Members-and-partners).

<sup>52</sup> URL: [www.thegctf.org/Working-Groups/Structure](http://www.thegctf.org/Working-Groups/Structure).

<sup>53</sup> См. Global Counterterrorism Forum, “Terms of reference”, 2017.

<sup>54</sup> См. Global Counterterrorism Forum, “Political declaration”, 22 September 2011.

какая-либо активная работа с национальными правозащитными учреждениями при разработке стратегии или новых проектов. Административное подразделение Форума оказывает аналитическую, административную и материально-техническую поддержку Координационному комитету, рабочим группам и инициативам<sup>55</sup>. Неясно, имеются ли в административном подразделении специалисты по правам человека или какие применяются способы сбора соответствующих данных в целях проведения последовательной и тщательной аналитической работы. В настоящее время в рамках Форума функционирует 5 рабочих групп<sup>56</sup> и 11 инициатив.

49. В дополнение к вышеуказанным структурам Глобального контртеррористического форума, три созданные по его инициативе организации<sup>57</sup> выступают в качестве подразделений-исполнителей, занимаясь внедрением передовой практики и осуществлением меморандумов. Центр «Хедая»<sup>58</sup> и Глобальный фонд для обеспечения участия общин и повышения их потенциала противодействия ведут активную работу в области предотвращения насильственного экстремизма и борьбы с ним, а Международный институт правосудия и верховенства права<sup>59</sup> оказывает поддержку в разработке и осуществлении инициатив Форума, в том числе путем проведения учебной подготовки для представителей национальных органов безопасности<sup>60</sup>. Все три организации представляют собой отдельные элементы и структуры разрастающейся глобальной контртеррористической архитектуры и характеризуются разным уровнем прозрачности. Это затрудняет оценку того, каким образом нормы в области прав человека отражаются или учитываются во всей соответствующей деятельности, а также обеспечивается ли участие в работе независимого гражданского общества и если обеспечивается, то каким образом.

50. Глобальный контртеррористический форум официально не занимается нормотворческой деятельностью в области международного права. Вместе с тем Форум является важной площадкой для разработки необязательных контртеррористических норм. Очевидно, что не все его рекомендации, практика и результаты работы относятся к необязательным нормам права. Тем не менее, учитывая тот факт, что эти нормы и неформальная практика утверждаются, применяются и переносятся в национальное законодательство, Форум представляет собой развивающуюся площадку по разработке необязательных норм права, в связи с чем состав его членов, порядок его функционирования и прозрачность его деятельности сами по себе приобретают большое значение.

### **Влияние Глобального контртеррористического форума на необязательные и неформальные нормы права**

51. Официально Глобальный контртеррористический форум, вероятно, не согласится с тем, что он оказывает влияние на развитие права, но при этом будет утверждать, что разработанные им инструменты на практике весьма полезны для государств, ведущих борьбу с терроризмом<sup>61</sup>. Однако внимательное

<sup>55</sup> Ibid.

<sup>56</sup> URL: [www.thegctf.org/Working-Groups/Structure](http://www.thegctf.org/Working-Groups/Structure).

<sup>57</sup> URL: [www.thegctf.org/About-us/Inspired\\_Institutions](http://www.thegctf.org/About-us/Inspired_Institutions).

<sup>58</sup> URL: [www.hedayahcenter.org/about-us/271/vision-and-mission](http://www.hedayahcenter.org/about-us/271/vision-and-mission).

<sup>59</sup> URL: <https://theijj.org>.

<sup>60</sup> URL: <https://theijj.org/about-us/>; см. также International Institute for Justice and the Rule of Law, “Annual report 2018”.

<sup>61</sup> Global Counterterrorism Forum, “Political declaration”, part III, para. 4, и “Terms of reference”. Глобальный контртеррористический форум официально выступает против «презумпции обязательной силы». Если оставить в стороне политическую риторику, это не означает отсутствия каких-либо правовых последствий.



изучение динамики распространения и применения необязательных норм права в области борьбы с терроризмом свидетельствует об обратном. Например, подписанный в рамках Форума Гаагско-Марракешский меморандум о передовых методах повышения эффективности мер реагирования на проблему иностранных боевиков-террористов имел огромное значение для разработки Советом Безопасности мер, направленных на сдерживание потока иностранных боевиков-террористов, в частности резолюции 2178 (2014), принятой всего лишь день спустя после опубликования меморандума.

52. Принципы, которыми руководствуется Глобальный контртеррористический форум, включают оказание поддержки «в сбалансированном осуществлении Глобальной контртеррористической стратегии и в работе контртеррористических механизмов Организации Объединенных Наций в целом» и развитие «тесных и взаимовыгодных отношений с системой Организации Объединенных Наций»<sup>62</sup>. В этой связи документы Форума, касающиеся передовой практики, оказывают влияние на результаты работы органов и подразделений Организации Объединенных Наций. Например, в Техническом руководстве Исполнительного директората Контртеррористического комитета по осуществлению резолюции 1373 (2001) Совета Безопасности и других соответствующих резолюций<sup>63</sup>, представляющем собой справочник, призванный обеспечить последовательный анализ усилий государств по осуществлению указанных резолюций, повсюду встречаются ссылки на документы Форума, касающиеся передовой практики, в качестве контрольных показателей оценки.

53. Не следует недооценивать влияние Глобального контртеррористического форума в качестве структуры, представляющей собой неформальную коалицию и сеть. Неформальные структуры, как правило, менее прозрачны, чем международные организации; зачастую не имея формальных правил процедуры, они проявляют огромную гибкость в определении и принятии своих мандатов с течением времени и именно в силу своего неформального характера могут с большей легкостью избегать вопросов ответственности. Следует отметить, что неформальные коалиции, сети и структуры состоят из отдельных групп единомышленников и избирательность является одним из принципов, на основе которых они создаются. Специальный докладчик выражает серьезную обеспокоенность тем, что, хотя разрабатываемые Форумом нормы могут показаться полностью добровольными, а не юридически обязательными, на самом деле неофициальные стандарты, разработанные в рамках сформированных на избирательной основе групп, часто имеют универсальный охват, поскольку адресованы также государствам, не являющимся участниками таких групп. Формально не имея обязательной юридической силы, в некоторых случаях такие нормы связаны со стимулами — чаще всего оказанием технической помощи субъектам сектора безопасности, и их несоблюдение может иметь ощутимые негативные последствия. Не следует недооценивать такую «передовую практику», поскольку масштабы распространения этих развивающихся и все более эффективных инструментов управления выходят за рамки ограниченного числа участников процесса их разработки.

54. Несмотря на заверения некоторых государств, решительно выступающих в защиту прав человека, в том, что права человека учитываются в полной мере при подготовке Глобальным контртеррористическим форумом документов, касающихся передовой практики, трудно объективно оценить степень достоверности этого утверждения. Если проводить такую оценку лишь на основе

<sup>62</sup> Global Counterterrorism Forum, “Political declaration”, part II, paras. 7–9.

<sup>63</sup> Исполнительный директорат Контртеррористического комитета, *Техническое руководство по осуществлению резолюции 1373 (2001) Совета Безопасности*.

подробного, систематического анализа учета прав человека и соответствующих ожиданий, а не просто отдельных призывов к соблюдению прав человека, то руководящие указания и рекомендации Форума содержат мало внешних свидетельств того, что права человека в них учитываются на систематической основе. Непонятно, каким образом ценности и принципы, лежащие в основе верховенства права, а также принципы уважения достоинства, обеспечения равенства и соблюдения надлежащей правовой процедуры, которые лежат в основе международных договоров по правам человека, последовательно включаются в эти руководящие указания и инструменты, касающиеся передовой практики. Отсутствует четкое указание того, каким образом процедура подготовки таких документов, например процедура молчания, способствуют и содействуют тому, чтобы при принятии эффективных контртеррористических мер учитывались права человека и чтобы права человека уделялось первоочередное внимание при осуществлении таких мер. Кроме того, если основным преимуществом Форума является наличие у него готовых к оперативному внедрению специализированных, технических экспертных работ, Форум должен обладать также специализированными, конкретными экспертными техническими знаниями в области прав человека, демонстрирующими, как именно следует вести борьбу с терроризмом при полном и неукоснительном соблюдении прав человека. Руководящие принципы и рекомендации нельзя считать полезными инструментами в деле борьбы с терроризмом на том основании, что они ориентированы на практическое применение, если в них игнорируется связанная с правами человека специфика, которую необходимо учитывать, чтобы обеспечить соблюдение норм договорного права. Как отмечается в докладе о негативных последствиях контртеррористических мер для гражданского общества (A/HRC/40/52) и было подтверждено в ходе консультаций, проведенных при подготовке настоящего доклада, независимое гражданское общество имеет мало информации о внутреннем функционировании Форума, за исключением сведений, размещенных на его малоинформативном веб-сайте. Организациям гражданского общества, которые стремятся участвовать в работе Форума и донести информацию до сведения государств, не всегда рады. Некоторые из них сообщают о негативном отношении к формулировкам, касающимся прав человека, и к поднимаемым в этой связи вопросам, особенно когда их вносят в конце дня для включения в проекты документов или обсуждения, содержание которых представляется слабым с точки зрения прав человека. Специальный докладчик вновь заявляет, что право на участие в ведении государственных дел распространяется и на нормотворческую деятельность Форума<sup>64</sup>, и рекомендует Форуму руководствоваться в этом вопросе соответствующими международными стандартами в области прав человека<sup>65</sup>. Специальный докладчик, полностью признавая важность и ценность практических решений на местах для новых и старых проблем, касающихся борьбы с терроризмом, также твердо убеждена в том, что такие решения должны соответствовать нормам в области прав человека и что добиться этого можно лишь в том случае, если эти нормы будут учитываться непосредственно в процессе разработки документов, устанавливающих передовую практику.

<sup>64</sup> Международный пакт о гражданских и политических правах, ст. 25.

<sup>65</sup> Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 25, п. 15; и A/HRC/39/28.

## IV. Рекомендации

55. Специальный докладчик выносит следующие рекомендации:

### Необязательные нормы права

a) в процессе подготовки подразделениями Организации Объединенных Наций документов, содержащих необязательные контртеррористические нормы права, необходимо принимать во внимание договорные обязательства в области прав человека, и при разработке необязательных контртеррористических норм необходимо систематически обеспечивать всесторонний и тщательный учет соответствующих стандартов в области прав человека;

b) техническая помощь, оказываемая государствам, которые внедряют руководящие принципы, стандарты и передовую практику Организации Объединенных Наций в области борьбы с терроризмом, должна систематически и последовательно охватывать вопросы прав человека. Все контртеррористические подразделения Организации Объединенных Наций должны в полной мере соблюдать политику должной осмотрительности Организации Объединенных Наций в вопросах прав человека;

c) подразделения Организации Объединенных Наций должны одобрять разработанные не Организацией Объединенных Наций стандарты в области борьбы с терроризмом только в том случае, если они соответствуют нормам международного права, международным нормам в области прав человека и нормам международного гуманитарного права;

d) государствам следует рассмотреть вопрос о проведении всеобъемлющего анализа и обзора всех документов, содержащих необязательные контртеррористические нормы права, в частности в целях устранения пробелов в области прав человека, использования обширных ресурсов и возможностей Контртеррористического управления и Контртеррористического комитета, частичного устранения значительных пробелов, выявленных в осуществлении четвертого компонента Глобальной контртеррористической стратегии, и подготовки «дорожной карты» для активизации деятельности по обеспечению соблюдения прав человека в области борьбы с терроризмом;

e) для устранения касающихся прав человека недостатков, которые очевидны при разработке необязательных норм права в рамках контртеррористической архитектуры Организации Объединенных Наций, следует расширить финансовую и институциональную поддержку в деле укрепления правозащитного потенциала, в том числе путем усиления поддержки УВКПЧ и Специального докладчика;

f) подразделения Организации Объединенных Наций, занимающиеся вопросами прав человека, должны на систематической основе принимать конструктивное участие в разработке контртеррористических норм, затрагивающих права человека;

g) необходимо укреплять потенциал Контртеррористического управления в том, что касается прав человека, обеспечив наличие постоянного и достаточного числа специалистов по правам человека для оказания поддержки Управлению, организациям — участникам Глобального договора о координации контртеррористической деятельности и созданным в рамках этого договора рабочим группам в разработке стандартов, соответствующих нормам в области прав человека, а также для оказания на

национальном уровне технической помощи с учетом норм в области прав человека;

h) государствам следует уделять пристальное внимание вопросу о включении необязательных норм права, разработанных в условиях закрытости и непрозрачности, в обязательные нормы, разрабатываемые в рамках Совета Безопасности;

i) необходимо обеспечивать возможности для систематического и конструктивного участия представителей гражданского общества и экспертов по правам человека в работе контртеррористической архитектуры Организации Объединенных Наций. В этой связи следует приветствовать и поощрять создание в рамках Контртеррористического управления подразделения по вопросам гражданского общества;

#### Учреждения

j) Специальный докладчик призывает к обеспечению большей прозрачности и открытости в работе контртеррористических структур, включая, в частности, Группу разработки финансовых мер и Глобальный контртеррористический форум;

k) всем контртеррористическим организациям следует явным образом обеспечивать последовательный учет обязательств государств в области прав человека в рамках своей нормотворческой деятельности и неизменно включать такие обязательства в свои стандарты, нормы и передовую практику;

l) всем контртеррористическим организациям следует предпринять шаги по обеспечению более широкого участия в разработке стандартов и проведении оценки, в том числе путем предоставления возможности для постоянного участия в этой работе широкому кругу государств и заинтересованных сторон из числа представителей гражданского общества. В этом отношении им следует опираться на соответствующие международные стандарты в области прав человека и руководящие принципы УВКПЧ по эффективному осуществлению права на участие в ведении государственных дел;

#### Группа разработки финансовых мер

m) необходимо внести изменения в мандат Группы разработки финансовых мер, включив в ее цели и функции задачу по обеспечению того, чтобы ее стандарты разрабатывались и внедрялись в соответствии с международным правом, в том числе международными нормами в области прав человека, международным гуманитарным правом и беженским правом;

n) необходимо целенаправленно включать нормы в области прав человека в рекомендации, разрабатываемые Группой;

o) необходимо включать в руководящие документы Группы разработки финансовых мер контрольные показатели, касающиеся прав человека, и подробные указания по выполнению ее стандартов с соблюдением норм в области прав человека;

p) необходимо разработать процедуры, обеспечивающие, чтобы созданные по примеру Группы региональные органы применяли ее стандарты в соответствии с нормами международного права и содействовали дальнейшему обеспечению слаженности, с тем чтобы добиться глобального применения этих стандартов с учетом норм в области прав человека;

q) необходимо обеспечить наличие у секретариата Группы разработки финансовых мер соответствующего экспертного потенциала путем найма специалистов, обладающих подтвержденным опытом в вопросах международных норм в области прав человека, международного гуманитарного права и беженского права. Следует поощрять созданные по примеру Группы региональные органы к расширению специальных знаний в этих областях и оказывать им поддержку в этой связи. Специальный докладчик рекомендует изыскивать возможности и заключать соглашения о сотрудничестве с международными и региональными специализированными механизмами, включая правозащитные механизмы Организации Объединенных Наций, для обеспечения того, чтобы Группа и созданные по ее примеру региональные органы могли получать специализированные консультации и рекомендации;

#### Глобальный контртеррористический форум

r) необходимо обеспечивать повышение прозрачности и доступность для широкого круга заинтересованных сторон большего объема информации о деятельности Глобального контртеррористического форума, его общих методах работы и подходе к обеспечению учета стандартов в области прав человека и надзора за их соблюдением при подготовке документов, касающихся передовой практики;

s) необходимо обеспечивать всестороннее, систематическое и конструктивное участие представителей гражданского общества и экспертов по правам человека, включая экспертов Организации Объединенных Наций, в регулярной работе Глобального контртеррористического форума.