



# Генеральная Ассамблея

Distr.: General  
26 March 2025  
Russian  
Original: English

## Совет по правам человека

### Пятьдесят восьмая сессия

24 февраля — 4 апреля 2025 года

Пункт 3 повестки дня

**Поощрение и защита всех прав человека,  
гражданских, политических, экономических,  
социальных и культурных прав,  
включая право на развитие**

## **Защита прав человека региональными организациями в условиях борьбы с терроризмом: участие гражданского общества, санкции и военное сотрудничество**

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

#### *Резюме*

В настоящем докладе Специальный докладчик по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом Бен Сол рассматривает вопрос защиты прав человека региональными организациями в условиях борьбы с терроризмом в отношении: а) участия гражданского общества; б) контртеррористических санкций; и с) военной деятельности и операций. Специальный докладчик описывает передовой опыт и недостатки и представляет рекомендации по улучшению работы.

\* Настоящий доклад был передан на обработку структурам конференционного обслуживания после истечения установленного срока, с тем чтобы отразить в нем самую последнюю информацию.



## I. Деятельность Специального докладчика

1. В октябре 2024 года Специальный докладчик по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом Бен Сол представил Генеральной Ассамблее свой первый доклад<sup>1</sup>, озаглавленный «Защита прав человека региональными организациями в условиях борьбы с терроризмом: нормы, сотрудничество, жертвы терроризма и подотчетность». В докладе подробно описывается его деятельность в период с января по июль 2024 года.

2. С августа 2024 года по февраль 2025 года Специальный докладчик взаимодействовал с государствами, региональными организациями и организациями гражданского общества. Он совершил страновые визиты в Бенин (18–27 ноября 2024 года)<sup>2</sup> и Кот-д'Ивуар (29 ноября — 9 декабря 2024 года)<sup>3</sup> и поездки в академических целях в Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии и Соединенные Штаты Америки, а также принял участие в ежегодном совещании мандатариев специальных процедур в Женеве в декабре 2024 года. Он представил записку *amicus curiae* в Уголовный суд Таиланда по вопросу о невыдворении<sup>4</sup>, прокомментировал проект руководящих принципов по международной защите при высылке беженцев и принял участие в консультациях по политике модерации компании «Мета».

3. Специальный докладчик является активным участником Глобального координационного контртеррористического договора Организации Объединенных Наций и его рабочих групп. Он проводил встречи с руководством Контртеррористического управления и Исполнительным директором Контртеррористического комитета. Он выступал на совещаниях высокого уровня, включая восьмое совещание Группы высокого уровня по вопросам предотвращения насильственного экстремизма, состоявшееся в Нью-Йорке 29 октября 2024 года, Международную конференцию по вопросу о жертвах терроризма, прошедшую в Испании в октябре 2024 года, Конференцию высокого уровня на тему «Укрепление международного сотрудничества в деле борьбы с терроризмом и создание гибких механизмов обеспечения безопасности границ», проведенную в Кувейте в ноябре 2024 года, и одиннадцатое совещание Координационного комитета Глобального договора Организации Объединенных Наций по координации контртеррористической деятельности по Пакту во имя будущего и Глобальному договору Организации Объединенных Наций по координации контртеррористической деятельности, состоявшееся в Нью-Йорке в феврале 2025 года.

4. Специальный докладчик выступал с многочисленными докладами, в том числе: а) на трех параллельных мероприятиях на полях Генеральной Ассамблеи; и б) на мероприятиях, посвященных репатриации иностранцев с северо-востока Сирийской Арабской Республики, в рамках Варшавской конференции по человеческому измерению Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), проблемам борьбы с терроризмом в Институте Ассера и Международном центре по борьбе с терроризмом, использованию искусственного интеллекта в выборе целей для нанесения военных ударов в Калифорнийском университете в Беркли, конфликтам на Ближнем Востоке в Парламенте Австралии и в Ольстерском университете, Университете Маккуори и Университете Новой Англии, роли специальных процедур Совета по правам человека в Мельбурнском и Сиднейском университетах, неприкосновенности частной жизни в цифровой среде (совместно со Специальным докладчиком по праву на неприкосновенность частной жизни) и беженцам в Консультационной службе по делам беженцев<sup>5</sup>. Он также публиковал

<sup>1</sup> A/79/324.

<sup>2</sup> См. A/HRC/58/47/Add.1.

<sup>3</sup> Доклад будет представлен Совету по правам человека на его шестьдесят первой сессии.

<sup>4</sup> См. <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/terrorism/sr/court-submissions/202408-Amicus-SRCT-Thailand-en.pdf>.

<sup>5</sup> Со многими замечаниями Специального докладчика можно ознакомиться по ссылке <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-terrorism/statements-special-rapporteur-terrorism>.

сообщения и пресс-релизы, давал интервью средствам массовой информации и встречался с представителями государств.

5. Специальный докладчик выражает признательность за помощь Сиднейскому университету, Центру международного права и правосудия имени Лейтнера при юридическом факультете Фордхэмского университета и Клинике по правам человека при Школе права Калифорнийского университета в Беркли. Он также высоко оценивает внебюджетные взносы Испании и Швейцарии в 2024 году и вновь заявляет, что для эффективного выполнения мандата<sup>6</sup> и усиления защиты жертв требуется выделение государствами большего объема ресурсов.

## **II. Защита прав человека региональными организациями в условиях борьбы с терроризмом**

6. Настоящий доклад является продолжением доклада<sup>7</sup> Специального докладчика Генеральной Ассамблеи о защите прав человека региональными организациями в условиях борьбы с терроризмом и посвящен трем дополнительным вопросам в этой связи: а) участию гражданского общества; б) контртеррористическим санкциям; и с) военной деятельности.

### **A. Участие гражданского общества в региональных контртеррористических мероприятиях**

7. В настоящее время получила широкое признание ценность привлечения различных организаций гражданского общества к предотвращению терроризма и борьбе с ним, устранению условий, способствующих ему, а также мониторингу и устранению нарушений прав человека в условиях противодействия терроризму<sup>8</sup>. Их участие способствует дальнейшему повышению эффективности, прозрачности и легитимности контртеррористических мер. Обеспечение безопасного участия гражданского общества на региональном уровне имеет решающее значение для противодействия сужению гражданского пространства на национальном уровне, особенно в результате злоупотребления контртеррористическими мерами<sup>9</sup>.

8. Во многих региональных организациях деятельность по борьбе с терроризмом является прерогативой не только специализированных контртеррористических органов, но и задействует множество других субъектов, включая политические органы, межправительственные структуры, секретариаты, парламенты, правозащитные механизмы и надзорные органы. Возможности для взаимодействия должны быть соразмерны масштабам контртеррористической деятельности, задействованным учреждениям, затрагиваемым интересам и приоритетам гражданского общества. С учетом многообразия видов деятельности по борьбе с терроризмом необходимо предоставлять четкую, доступную и централизованную информацию о возможностях участия гражданского общества в этапах разработки, реализации, мониторинга и оценки.

9. В некоторых региональных организациях имеются хорошо разработанные стандарты и процессы взаимодействия с гражданским обществом в целом, в том числе в Африканском союзе, Организации американских государств (ОАГ), Европейском союзе, Совете Европы и ОБСЕ, а особенно в региональных правозащитных механизмах в Африке, Северной и Южной Америке и Европе. В ряде регионов участие

<sup>6</sup> A/HRC/55/48, пп. 15 и 16.

<sup>7</sup> A/79/324.

<sup>8</sup> См. <https://globalcenter.org/resource/scoping-study-on-independent-civil-society-un-counterterrorism-engagement>.

<sup>9</sup> См. A/78/520.

гражданского общества закреплено в правовых документах<sup>10</sup> и стратегиях<sup>11</sup>. В некоторых организациях существуют структуры взаимодействия<sup>12</sup>, в том числе посредством аккредитации<sup>13</sup> и партнерств с форумами гражданского общества<sup>14</sup> (хотя некоторые из них не очень эффективны)<sup>15</sup>. Примерами передовой практики служат: Руководящие принципы Европейской комиссии по более эффективному регулированию, в соответствии с которыми гражданское общество может выражать свое мнение в отношении законопроектов, в том числе в режиме онлайн, на всех официальных языках, при этом Комиссия публикует резюме; руководства по участию<sup>16</sup>; и право доступа общественности к документам, контролируемое омбудсменом<sup>17</sup> (хотя доступ был сильно ограничен в отношении сотрудничества в области безопасности с третьими государствами). Такое взаимодействие способствовало соблюдению прав человека организациями, как, например, в случае совершенствования Регламента (ЕС) № 2021/784 о борьбе с распространением террористического контента в Интернете.

10. Даже если региональные организации имеют хорошо отлаженные процессы, остаются возможности для улучшения. Например, более 400 организаций гражданского общества призвали Европейский союз принять стратегию в отношении гражданского общества, создать более заметные, всеобъемлющие и постоянные структуры взаимодействия, механизм санкций и увеличить финансирование участия<sup>18</sup>. Дополнительные рекомендации<sup>19</sup> включают: более раннее участие в формировании повестки дня и разработке законодательства; предварительные оценки воздействия на права (в частности, отсутствуют в Директиве (ЕС) 2017/541 о борьбе с терроризмом) и передачу средств наблюдения Африке; более широкий доступ к понятной информации и удобным процессам; улучшение обратной связи о результатах взаимодействия; и более систематическое участие в этапах реализации, мониторинга и оценки. Также необходимо более активное взаимодействие с местными и низовыми организациями и уязвимыми группами населения.

11. Даже если региональные организации одобряют участие гражданского общества, их различные подразделения часто имеют разную степень открытости, различающиеся процедуры и методы работы<sup>20</sup>, несмотря на некоторые усилия по гармонизации<sup>21</sup>. В Африканском союзе и Ассоциации государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН) благодаря неофициальным каналам может быть обеспечено участие

<sup>10</sup> Например, Constitutive Act of the African Union, arts. 4 (c), 17 and 22; Revised Treaty of the Economic Community of West African States (ECOWAS), art. 81; Treaty for the Establishment of the East African Community, art. 5 (3) (g); Treaty on European Union, art. 11; и Treaty on the Functioning of the European Union, art. 24.

<sup>11</sup> Например, ОАГ, Совет Европы, Европейский союз, ОБСЕ и Межправительственная комиссия по правам человека Ассоциации государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН).

<sup>12</sup> Например, Африканский союз, ОАГ, Европейский союз и ОБСЕ.

<sup>13</sup> Экономический, социальный и культурный совет Африканского союза.

<sup>14</sup> Например, Панафриканский парламент, Африканская комиссия по правам человека и народов, Сообщество развития юга Африки (САДК), ЭКОВАС и Восточноафриканское сообщество.

<sup>15</sup> Например, САДК. См. также <https://issafrica.s3.amazonaws.com/site/uploads/mono-208.pdf>, p. 31.

<sup>16</sup> Например, ОАГ.

<sup>17</sup> Treaty on the Functioning of the European Union, art. 15 (3); и Regulation (EC) No. 1049/2001 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2001.

<sup>18</sup> См. <https://civilsocietyeurope.eu/wp-content/uploads/2024/09/Open-letter-Ensuring-a-vibrant-civic-space-in-the-EU.pdf>; и <https://civilsocietyforeu.eu/the-manifesto>.

<sup>19</sup> Например, European Union Agency for Fundamental Rights, *Protecting Civic Space in the EU* (Vienna, 2021), opinion 4, p. 10; *Protecting Civil Society: Update 2023* (Vienna, 2023), pp. 8 and 9; Recharging Advocacy for Rights in Europe, “An EU strategy for civil society: recognition, inclusion and protection”, Advocacy Brief (2022), p. 5; и European Center for Not-for-Profit Law, *New Dimensions for Public Participation: Models to Enhance Engagement in the European Union* (The Hague, 2023), p. 52.

<sup>20</sup> По Африканскому союзу см. <https://issafrica.s3.amazonaws.com/site/uploads/mono-208.pdf>, pp. 17 and 35.

<sup>21</sup> Например, Executive Council of the African Union, “Decision on the report of the ECOSOCC”, document EX.CL/Dec.890(XXVII) of 12 June 2015.

там, где официальные каналы отсутствуют или есть внутренние сторонники перемен<sup>22</sup>. Однако в рамках дискреционных подходов отдается предпочтение постоянным игрокам и крупным неправительственным организациям (НПО) и наблюдается склонность к произвольному выбору. Все это усложняет процесс взаимодействия и увеличивает его обременительность, особенно в условиях отсутствия четкой, доступной общественности информации о возможностях участия и центрального координатора.

12. Участие гражданского общества зачастую больше всего ограничено в политических форумах высокого уровня<sup>23</sup>, законотворческих процессах<sup>24</sup> и сотрудничестве с третьими государствами, особенно по чувствительным вопросам безопасности. Лишь немногие организации официально оформили взаимодействие с гражданским обществом по вопросам противодействия терроризму, хотя иногда упоминания такого участия встречаются в законах и директивных документах<sup>25</sup>, особенно в региональных стратегиях<sup>26</sup>, и в специальных информационно-пропагандистских структурах<sup>27</sup>. В некоторых регионах, несмотря на официальные обязательства, объем консультаций по-прежнему недостаточен<sup>28</sup>.

13. В Африке имеются свидетельства позитивного взаимодействия с гражданским обществом таких организаций, как Контртеррористический центр Африканского союза, Экономический, социальный и культурный совет и Межправительственная организация по развитию (ИГАД). Вместе с тем региональные контртеррористические структуры, состоящие из представителей межправительственных органов, такие как Межамериканский комитет по борьбе с терроризмом и Комитет Совета Европы по борьбе с терроризмом и его три рабочие группы по противодействию терроризму, как правило, в основном закрыты для гражданского общества<sup>29</sup>, если не считать специальных приглашений, общественных мероприятий или случаев, когда государство желает озвучить их позицию. Даже при разработке нового определения терроризма в 2023–2025 годах, имеющего далеко идущие правовые последствия, Комитет по борьбе с терроризмом не обратился к гражданскому обществу с просьбой внести свой вклад и не стал активно взаимодействовать с ним. Результирующее определение не соответствует правам человека<sup>30</sup> несмотря на то, что сам смысл существования Совета Европы заключается в защите прав. Хотя проведение закрытых дискуссий законно, необходимо расширять возможности для участия гражданского общества. В экспертных организациях правоохранительных органов, высоко ценящих секретность, таких как Агентство Европейского союза по сотрудничеству правоохранительных органов, Агентство Европейского союза по сотрудничеству в области уголовного правосудия и Европейское агентство пограничной и береговой

<sup>22</sup> Например, Theresa Reinold, “Civil society participation in regional integration in Africa: a comparative analysis of ECOWAS, SADC, and the EAC”, *South African Journal of International Affairs*, vol. 26, No. 1 (2019), pp. 63 and 64.

<sup>23</sup> Например, саммит Африканского союза или межрегиональные встречи.

<sup>24</sup> Например, переговоры в трехстороннем формате между Европейской комиссией, советом и парламентом.

<sup>25</sup> Например, Конвенция Шанхайской организации сотрудничества по противодействию экстремизму (2017 год), ст. 7 (п. 1); Council of Europe, Committee of Ministers, document CM(2023)131-addfinal; и Declaration of the States Parties to the Inter-American Convention against Terrorism (2022).

<sup>26</sup> Например, ЭКОВАС, Межправительственная организация по развитию (ИГАД) и АСЕАН.

<sup>27</sup> Центр передового опыта ИГАД в области предупреждения насильственного экстремизма и борьбы с ним (группа по работе с гражданским обществом и общинами).

<sup>28</sup> Например, Региональный контртеррористический центр САДК. См. также [https://defendcivicspace.com/wp-content/uploads/2023/06/SRCT\\_AsiaPacificOutcomeDocument.pdf](https://defendcivicspace.com/wp-content/uploads/2023/06/SRCT_AsiaPacificOutcomeDocument.pdf), p. 5.

<sup>29</sup> Материалы Совета Европы. Материалы, полученные от откликнувшихся в ответ на просьбу об их представлении для подготовки настоящего доклада, доступны по ссылке <https://www.ohchr.org/en/calls-for-input/2024/call-inputs-protection-human-rights-regional-organizations-when-counteracting>.

<sup>30</sup> См. сообщение ОН 133/2024, URL: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=29418>.

охраны (Фронтекс), отсутствует организационная культура открытости для гражданского общества.

14. В некоторых регионах участие гражданского общества может необоснованно ограничиваться необходимостью получения аккредитации. Из-за принятых в благих целях правил Экономического, социального и культурного совета Африканского союза по аккредитации «африканских» организаций не были услышаны голоса многих представителей Африки, в том числе групп, получающих значительное иностранное финансирование, не зарегистрированных репрессивными государствами или не соответствующих обременительным правилам аудита; неформальных общественных движений; и неафриканских организаций гражданского общества. Сообщается, что строгие требования Африканской комиссии по правам человека и народов к аккредитации приводят к ограничению участия малых, религиозных, добровольных и низовых организаций<sup>31</sup>. В 2018 году Комиссия удовлетворила запрос Африканского союза о лишении (дискриминационным образом) Коалиции африканских лесбиянок статуса наблюдателя<sup>32</sup>. Требования к аккредитации, предъявляемые Экономическим сообществом западноафриканских государств (ЭКОВАС), также являются ограничительными.

15. Ряд организаций предоставляют ограниченные возможности для взаимодействия, включая Шанхайскую организацию сотрудничества, Содружество независимых государств (СНГ), Организацию исламского сотрудничества (ОИС), Лигу арабских государств (ЛАГ), Ассоциацию регионального сотрудничества стран Южной Азии (СААРК) и Сообщество развития юга Африки (САДК). В 2012 году ОИС приняла правила о консультативном статусе для гуманитарных НПО<sup>33</sup>, однако она не признает другие организации гражданского общества, например занимающиеся правозащитной тематикой, трудовыми, экологическими, политическими или другими проблемами. Для ОИС гуманитарные НПО должны иметь штаб-квартиру, регистрацию и аккредитацию в одном из государств — членов ОИС, что, таким образом, исключает участие соответствующих иностранных или международных организаций гражданского общества. Консультативный статус должен быть утвержден Советом министров иностранных дел, что политизирует доступ. Исторически взаимодействие ОИС с организациями гражданского общества ограничивалось исламскими, аполитичными, гуманитарными организациями, имеющими дружеские отношения с правительствами государств — членов ОИС, и ОИС с опаской относилась к «гражданскому обществу» как к идеологически «западному»<sup>34</sup>. Некоторые организации для придания себе легитимности привлекают организации гражданского общества, не выступающих с критикой<sup>35</sup>. Независимая постоянная комиссия по правам человека ОИС должна оказывать содействие аккредитованному государством национальным учреждениям и организациям гражданского общества, занимающимся правами человека<sup>36</sup>, однако с момента ее первой сессии, состоявшейся в 2011 году, организации гражданского общества так и не приглашались. Поскольку в ОИС нет структуры по борьбе с терроризмом, отсутствует и возможность для соответствующего начала взаимодействия.

16. Взаимодействие гражданского общества с ЛАГ также ограничено. Организации гражданского общества не имеют права участвовать в саммитах или в работе основных рабочих органов. Заседания Совета министров внутренних дел арабских стран являются закрытыми, повестки дня и документы не обнародуются, а Арабская стратегия по борьбе с терроризмом остается конфиденциальной. По имеющимся данным, Совет не реагирует на обращения гражданского общества. ЛАГ провела

<sup>31</sup> См. <https://amaniafrica-et.org/wp-content/uploads/2023/12/THE-ROLE-OF-CIVIL-SOCIETY-ORGANIZATIONS-IN-AFRICAN-UNIONS-DECISION-MAKING-PROCESSES.pdf>, p. 6.

<sup>32</sup> Executive Council of the African Union, document EX.CL/Dec.1015(XXXIII).

<sup>33</sup> Rules for Granting OIC Consultative Status to Humanitarian NGOs (2012).

<sup>34</sup> Marie Juul Petersen, “The OIC and civil society cooperation: prospects for strengthened human rights involvement?”, in *The Organization of Islamic Cooperation and Human Rights*, Marie Juul Petersen and Turan Kayaoglu, eds. (Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 2019), pp. 290 and 291.

<sup>35</sup> Например, САДК и ИГАД.

<sup>36</sup> Statute of the OIC Independent Permanent Human Rights Commission, art. 15.



консультации с национальными правозащитными учреждениями, некоторые из которых не являются независимыми, что противоречит принципам, касающимся статуса национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека (Парижские принципы). Утвержденные организации гражданского общества могут присутствовать на заседаниях Постоянного арабского комитета по правам человека в качестве «наблюдателей», но не могут участвовать в их работе. Однако они могут представлять Арабскому комитету по правам человека неофициальные доклады о соблюдении прав человека государствами — членами ЛАГ. Участие в работе ситуативно и происходит по усмотрению официальных лиц<sup>37</sup>. По имеющимся данным, взаимодействие СНГ с гражданским обществом сводится не более чем к спонсированию студенческих олимпиад и сотрудничеству с университетами.

17. Даже если взаимодействие в принципе возможно, но при этом организации гражданского общества считают его неправомерным, они могут принять решение не участвовать в нем, чтобы не легитимизировать процесс или сэкономить ограниченные ресурсы. Процессы могут восприниматься как неправомерные, поскольку они носят символический характер и не оказывают никакого воздействия, например, когда консультации проводятся слишком поздно, предложение кажется свершившимся фактом или бюрократическая культура не приемлет инакомыслия. Некоторые организации воспринимают организации гражданского общества как нарушителей спокойствия или агентов политической оппозиции, иностранных ценностей или западного вмешательства. Нежелание публиковать материалы, представленные организациями гражданского общества, или разъяснять, как используется их вклад, препятствует их участию.

18. Некоторые субъекты воспринимают определенные организации как отражение ограничительной политической культуры своих государств-членов, включая отсутствие участия общественности и прозрачности в законотворческой деятельности, и как усилители государственных репрессий<sup>38</sup>. Проведение консультаций может даже ставить под угрозу организации гражданского общества. Основанная в 2015 году Исламская военная антитеррористическая коалиция, состоящая из 42 исламских государств, проводит «политику электронного участия общества/общин», позволяющую общественности вносить свой вклад в принятие решений, при этом участники должны «придерживаться учений и норм поведения ислама, а также национальных обычаев, традиций и правил» Саудовской Аравии как государства, где расположена штаб-квартира коалиции, соблюдать саудовские законы о печати и «воздерживаться от написания любых фраз или слов, являющихся оскорбительными, противоречащими приличиям, содержащими оскорбительную или клеветническую критику любого лица или организации, а также оскорбительными по смыслу в отношении религии, конфессий или рас»<sup>39</sup>. Коалиция оставляет за собой право подвергать цензуре то, что, по ее мнению, противоречит ее политике или действующему законодательству. Повышенный риск репрессий существует также в Шанхайской организации сотрудничества, СНГ, ЛАГ и ОИС.

19. Большинство региональных организаций не имеют прямой власти над людьми и поэтому не способны совершать репрессии, хотя и могут делать уничижительные публичные заявления. Более серьезная угроза исходит от пострадавших государств-членов. Некоторые организации разработали процедуры защиты<sup>40</sup>, в том числе посредством мониторинга, расследования, защиты, публичной отчетности, пропаганды и осуждения со стороны политических лидеров, но в большинстве регионов они не применяются в полной мере.

<sup>37</sup> См. <https://www.opensocietyfoundations.org/publications/league-arab-states-human-rights-standards-and-mechanisms>.

<sup>38</sup> Например, Шанхайская организация сотрудничества, СНГ, ОИС и ЛАГ.

<sup>39</sup> См. <https://www.imctc.org/en/eParticipation/eParticipationRules/Pages/default.aspx>.

<sup>40</sup> Например, Африканская комиссия по правам человека и народов, Межамериканская комиссия по правам человека, Европейский союз, ОБСЕ и Межправительственная комиссия АСЕАН по правам человека. См. International Service of Human Rights, “Reprisals handbook”, revised ed. (2018).

20. Даже в случаях, когда участие организаций гражданского общества официально разрешено, некоторые регионы предоставляют мало возможностей для такого участия независимым организациям гражданского общества. Следовательно, на деле каналы участия не отражают различные точки зрения и могут ассоциироваться с НПО, организованными правительством. Озабоченности по поводу гражданского пространства имеются у членов ЛАГ, Шанхайской организации сотрудничества, СНГ, АСЕАН и Альянса государств Сахеля.

21. Факторы, связанные с организациями гражданского общества, также влияют на вовлеченность. Многие сосредотачивают внимание на государствах как основном субъекте противодействия терроризму, в то время как транснациональная информационно-пропагандистская работа часто имеет глобальную направленность, например при обращении к Организации Объединенных Наций<sup>41</sup> или Группе разработки финансовых мер<sup>42</sup>. Ряд организаций гражданского общества сообщили о недостаточной осведомленности о региональной деятельности по противодействию терроризму, а их приоритеты определяются с учетом стратегических и ресурсных соображений, в том числе предпочтений доноров. Широкая известность или значительные ресурсы некоторых организаций гражданского общества могут ограничить возможности для деятельности малых организаций<sup>43</sup>. Региональные организации и доноры должны финансировать участие различных организаций гражданского общества, как это делается в ОАГ<sup>44</sup>. Доноры должны избегать организации мероприятий без участия местных организаций.

22. Некоторые региональные организации отметили, что им приходится иметь дело с большим количеством организаций гражданского общества разного качества и представленности. Большинство специализированных контртеррористических органов невелики и не имеют достаточных ресурсов. Например, в координационном центре по борьбе с терроризмом в секретариате Совета мира и безопасности Африканского союза работает один человек, который также занимается другими тематическими и страновыми досье, а в Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека имеется всего два сотрудника, которые наряду с другими обязанностями занимаются вопросами противодействия терроризму в 57 государствах.

## **В. Региональные контртеррористические санкции**

23. За исключением Европейского союза, большинство региональных организаций не составили список физических или юридических лиц, причастных к терроризму, для введения санкций. Хотя в 2016 году Совет сотрудничества арабских государств Персидского залива и ЛАГ объявили «Хизбаллу» террористической организацией, это были специальные политические заявления, не принятые в соответствии с юридическими процедурами, влекущими за собой правовые последствия. Эти заявления, главным образом, послужили разрыву связей с «Хизбаллой» и подтолкнули некоторые государства-члены к принятию собственных мер. ЛАГ отменила решение о признании «Хизбаллы» террористической организацией в 2024 году и заявила, что не ведет списки террористов<sup>45</sup>. Генеральный секретариат ОАГ объявил ХАМАС террористической организацией в 2021 году<sup>46</sup>, но без юридических последствий. Предложения о составлении списков террористов в Африканском союзе и ЭКОВАС не продвинулись.

<sup>41</sup> Например, Коалиция гражданского общества по правам человека и борьбе с терроризмом.

<sup>42</sup> Например, Глобальная коалиция НКО по ФАТФ; и International Center for Not-for-Profit Law.

<sup>43</sup> [https://defendcivicspace.com/wp-content/uploads/2024/01/SRCT\\_AsiaPacificOutcomeDocument.pdf](https://defendcivicspace.com/wp-content/uploads/2024/01/SRCT_AsiaPacificOutcomeDocument.pdf); и <https://issafrica.s3.amazonaws.com/site/uploads/mono-208.pdf>.

<sup>44</sup> См. Permanent Council of the Organization of American States, resolution CP/RES 864 (1413/04).

<sup>45</sup> См. <https://www.aa.com.tr/en/middle-east/arab-league-ceases-labeling-hezbollah-terrorist-organization-/3261610>.

<sup>46</sup> См. [https://www.oas.org/es/centro\\_noticias/comunicado\\_prensa.asp?sCodigo=C-051/21](https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-051/21).



24. Европейский союз требует от государств-членов соблюдения различных санкций, действующих в рамках всего Европейского союза: а) санкций Совета Безопасности против «Аль-Каиды» и «ДАИШ» и их пособников в соответствии с резолюциями 1267 (1999), 1989 (2011) и 2253 (2015)<sup>47</sup>; б) автономных санкций против «Аль-Каиды» и «ДАИШ»<sup>48</sup>; в) автономных санкций во исполнение резолюции 1373 (2001) Совета Безопасности, основанных на определении терроризма, принятом Европейским союзом<sup>49</sup>; г) индивидуальных санкций за участие в деятельности ХАМАС и организации «Палестинский исламский джихад» или их поддержку в ответ на нападение на Израиль 7 октября 2023 года<sup>50</sup>; и е) санкций в отношении трех палестинских вооруженных групп за нападение 7 октября 2023 года, включая сексуальное и гендерное насилие<sup>51</sup>, в соответствии с Глобальным режимом санкций Европейского союза в области прав человека<sup>52</sup>. Санкции обычно включают эмбарго на поставки оружия, замораживание активов, запрет на поездки и затрагивают различные права человека. С 2023 года исключения по гуманитарным соображениям применяются ко всем санкциям Европейского союза, а не только к тем, которые вводятся во исполнение санкций Совета Безопасности, как того требует резолюция 2664 (2022)<sup>53</sup>. Санкции предлагаются государствами и утверждаются Европейским советом на основе опубликованных процедур<sup>54</sup>. Совет должен уведомить перечисленных физических и юридических лиц, указать причины и проинформировать таких лиц о средствах правовой защиты, включая право просить Совет пересмотреть свое решение и оспорить его в Трибунале Суда Европейского союза. Санкции подлежат соблюдению Хартии основных прав Европейского союза и рассмотрению в Суде<sup>55</sup>.

25. Некоторые из этих позитивных черт европейского санкционного режима появились после длительных разбирательств в европейских судах. Тем не менее проблемы в области прав человека сохраняются. Повторяя определение терроризма, приведенное в Директиве (ЕС) 2017/541, критерии включения в список, изложенные в общей позиции Совета 2001/931/CFSP, воспроизводят расплывчатый и чреватый злоупотреблениями элемент «серьезной дестабилизации или разрушения фундаментальных... структур страны или международной организации». Расплывчатость формулировки усугубляется двусмысленностью указанных форм причастности к терроризму, что позволяет применять санкции в случаях, когда действия очень далеки от вреда насильственного терроризма. Санкционное законодательство Европейского союза не предусматривает исключение «вооруженного конфликта», содержащееся в Директиве, что позволяет включать в перечень боевиков, даже если их действия соответствуют нормам гуманитарного права. Поскольку включение в список осуществляется на основе специальных предложений стран, не существует единых общеевропейских критериев, таких как серьезность, частота или вероятность угрозы гражданскому населению, международной безопасности или Европе, которые позволили бы понять, почему в список попали лишь некоторые, в то время как многие другие во всем мире также могли бы подпадать под широкое определение терроризма.

<sup>47</sup> Council Decision (CFSP) 2016/1693 of 20 September 2016.

<sup>48</sup> Ibid.

<sup>49</sup> Council Common Position 2001/931/CFSP of 27 December 2001 on the application of specific measures to combat terrorism; и Council Regulation (EC) No. 2580/2001 of 27 December 2001.

<sup>50</sup> Council Decision (CFSP) 2024/385 of 19 January 2024; и Council Regulation (EU) 2024/386 of 19 January 2024.

<sup>51</sup> Council Decision (CFSP) 2024/1074 of 12 April 2024; и Council Implementing Regulation (EU) 2024/1073 of 12 April 2024.

<sup>52</sup> Council Decision (CFSP) 2020/1999 of 7 December 2020.

<sup>53</sup> См. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/02/19/humanitarian-action-eu-introduces-further-exception-to-sanctions>.

<sup>54</sup> См. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10858-2015-INIT/en/pdf>.

<sup>55</sup> Treaty on the Functioning of the European Union, arts. 275 and 263; и Charter of Fundamental Rights of the European Union, art. 47.

26. Законодательный порог для внесения государством предложения о включении в список в соответствии с общей позицией Совета 2001/931/CFSP, *prima facie* низок: а) наличие расследования или судебного преследования, независимо от их объективных обстоятельств; б) причастность к террористическому акту «на основании серьезных и достоверных доказательств или улик», пусть и не проверенных независимым органом; или с) «осуждение» такого поведения — очень расплывчатый и неясный критерий. Совет не установил четкого стандарта доказывания при рассмотрении предложений со стороны государств, несмотря на то что Суд указал, что решение должно «приниматься на достаточно прочной фактологической основе»<sup>56</sup>. Последняя формулировка страдает размытостью, и предполагается, что «каждое государство-член исходит из своего собственного стандарта при голосовании в Совете», хотя также предусматривается применение презумпции<sup>57</sup>. В результате проведения парламентского расследования в Соединенном Королевстве были вынесены рекомендации по закреплению более точного критерия, такого как «разумные основания для подозрения»<sup>58</sup>.

27. На практике Совет не всегда достаточно тщательно оценивает информацию, поступающую от государств; коллеги оказывают давление в отношении присоединения к спискам, а информация, предоставляемая включенным в них лицам, не всегда является полной<sup>59</sup>. Процесс включения в список позволяет Совету проводить консультации с экспертными органами Европейского союза, однако это происходит по усмотрению Совета, при этом Агентство Европейского союза по основным правам не упоминается и не имеет мандата на рассмотрение вопросов Общей внешней политики и политики безопасности. Ряд процедурных указаний не имеют обязательной силы и выполняются непоследовательно<sup>60</sup>. Процесс коммуникации Совета с физическими и юридическими лицами, включенными в список, зачастую является медленным и громоздким и не позволяет должным образом решать вопросы существа<sup>61</sup>. Запросы об исключении из списка поступают в тот же Совет, который отвечал за первоначальное включение в перечень, что вызывает сомнения в независимости и беспристрастности. Европейского аналога Канцелярии Омбудсмана, учрежденной резолюцией 1904 (2009) Совета Безопасности, являющейся квазинезависимым контролером за соблюдением контртеррористических санкций Организации Объединенных Наций, не существует. Хотя судебный пересмотр в Европейском союзе возможен, в отличие от уровня Организации Объединенных Наций он носит крайне формальный, дорогостоящий и затяжной характер в противоположность более гибкому процессу на уровне института омбудсмана, имеет высокий уровень требований к реализации права физического лица на обращение в суд и не допускает вмешательства третьей стороны.

28. С 2016 года процедура с использованием «закрытых материалов» в Суде общей юрисдикции Суда Европейского союза позволяет рассматривать конфиденциальную информацию в целях предотвращения аннулирования списков, если государства не хотят раскрывать ее стороне, включенной в список<sup>62</sup>. Суд может принять эту информацию во внимание, не раскрывая стороне, включенной в список, при этом предоставив неконфиденциальное резюме. Данная процедура противоречит правам человека, поскольку не требует ни раскрытия «обязательного минимального объема»

<sup>56</sup> *European Commission and Others v. Yassin Abdullah Kadi*, Joined Cases C-584/10 P, C-593/10 P and C-595/10 P, Judgment, 18 July 2013, URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:62010CJ0584>.

<sup>57</sup> Parliament of the United Kingdom, European Union Committee, “The legality of EU sanctions” (2017), paras. 99 and 100.

<sup>58</sup> *Ibid.*, para. 102.

<sup>59</sup> Monika Heupel, “EU sanctions policy and the protection of due process rights: judicial lawmaking by the Court of Justice of the EU”, in *Protecting the Individual from International Authority: Human Rights in International Organizations*, Monika Heupel and Michael Zürn, eds. (Cambridge, United Kingdom, Cambridge University Press, 2017), pp. 129 and 136.

<sup>60</sup> *Ibid.*, p. 135.

<sup>61</sup> Parliament of the United Kingdom, European Union Committee, “The legality of EU sanctions”, paras. 112–114.

<sup>62</sup> Rules of Procedure of the General Court, art. 105.

информации включенной в список стороне, ни какого-либо независимого механизма (например, помогающего суду «специального защитника» по образцу Соединенного Королевства) для оспаривания необходимости конфиденциальности информации или существования информации, признанной конфиденциальной<sup>63</sup>.

29. В принципе, включение физических лиц или групп лиц в региональные списки террористов может быть оправданным для предотвращения терроризма и защиты населения. Региональным организациям, однако, не следует вводить свои собственные санкции, если региональные определения не отвечают требованию законности или криминализируют действия, не являющиеся по-настоящему террористическими в соответствии со стандартами передовой практики<sup>64</sup>. Включение в региональный список также недопустимо без строгих гарантий надлежащей правовой процедуры. Специальный докладчик ссылается на передовую практику в рамках своего мандата в отношении списков террористов<sup>65</sup> с точки зрения определения терроризма, стандарта доказывания, надлежащей правовой процедуры (включая уведомление, раскрытие основных доказательств, юридическое представительство и быстрый и эффективный административный и судебный надзор, своевременного прекращения действия списков и возмещения ущерба. Судебный надзор должен быть доступен в национальных судах для оспаривания применения региональных списков на национальном уровне и в региональном суде для прямого оспаривания включения в список. Кроме того, ограничительные меры, такие как замораживание активов и запрет на поездки, должны быть строго необходимыми и соразмерными в каждом конкретном случае, а не применяться повсеместно. Списки, остающиеся в силе долгое время, должны подвергаться более тщательному анализу с учетом оказываемого ими со временем все более серьезного воздействия, включая практически постоянные и де-факто карательные последствия в виде конфискации замороженных активов.

## **С. Региональные военные мероприятия по борьбе с терроризмом**

### **1. Региональное военное сотрудничество**

30. С 2001 года региональные организации нарастили военное сотрудничество в целях предотвращения терроризма и борьбы с ним, чаще всего в рамках некинетических мероприятий, таких как обмен разведанными, учебная подготовка, совместные учения и повышение готовности и реагирования, как между государствами-членами, так и для оказания помощи третьим странам. В их число входят Организация Североатлантического договора (НАТО), Европейский союз, Африканский союз и некоторые африканские субрегиональные организации, Шанхайская организация сотрудничества и СНГ. Несколько организаций, включая НАТО, Африканский союз, ЭКОВАС и САДК, также развернули контртеррористические военные операции. Другие организации, как правило, не участвуют в военной деятельности по борьбе с терроризмом<sup>66</sup>.

31. Что касается небоевой деятельности, то НАТО, в состав которой входят 32 государства-члена, имеет наиболее активную и всеобъемлющую программу по борьбе с терроризмом. С 1999 года в своей Стратегической концепции, включая текущую версию 2022 года, НАТО определяет терроризм как угрозу. Обновленные Руководящие указания по борьбе с терроризмом до 2024 года, первоначально принятые в 2012 году, направлены на предотвращение терроризма, защиту и отказ от него по трем основным направлениям: повышение осведомленности об угрозах; повышение военного потенциала и готовности к гражданскому реагированию; и взаимодействие со странами-партнерами и международными субъектами. Вместе с тем НАТО не приняла определения терроризма из-за разногласий между

<sup>63</sup> Parliament of the United Kingdom, European Union Committee, "The legality of EU sanctions", para. 67.

<sup>64</sup> См. A/79/324.

<sup>65</sup> A/HRC/16/51, п. 35.

<sup>66</sup> Например, Совет Европы, ОБСЕ, ЛАГ, Совет сотрудничества арабских государств Персидского залива, ОИК, СААРК и АСЕАН.

государствами-членами, хотя она непрозрачно идентифицирует «террористические группы» на основе конфиденциальных документов разведки. Помимо активизации учебной подготовки, учений и защиты от терроризма, усилия НАТО по наращиванию потенциала таких стран, как Иордания, Мавритания и Тунис, содержат элементы борьбы с терроризмом.

32. В позитивном ключе Руководящие указания обязывают НАТО соблюдать международное право, Устав Организации Объединенных Наций и Всеобщую декларацию прав человека, продвигать гендерную проблематику и интегрировать повестку дня по вопросу о женщинах, мире и безопасности. Хотя в контртеррористической архитектуре НАТО нет сотрудников, занимающимися вопросами прав человека, ее работа основывается на взаимодействии с группой по безопасности человека и юрисконсультком. В борьбе с терроризмом НАТО также применяет свою ограниченную «повестку дня в области безопасности человека»<sup>67</sup> в вооруженных конфликтах, в том числе в отношении сексуального насилия, торговли людьми, защиты гражданского населения, детей и культурных ценностей. Однако, как представляется, НАТО, будучи альянсом в области конвенциональной безопасности, ограничена в своей способности применять более комплексный подход, особенно в отношении условий, способствующих терроризму.

33. Хотя противодействие терроризму не является одним из основных направлений Общей политики в области безопасности и обороны, Европейский союз создал миссии по небоевой военной подготовке, помощи или консультированию в пострадавших от терроризма государствах: Сомали (с 2010 года), Мали (2013–2024 годы), Ираке (с 2017 года), Мозамбике (с 2021 года) и Нигере (2022–2024 годы), а также через свою Региональную консультативно-координационную группу для Сахеля в 2019 году (охватывающую Сахельскую группу пяти) и свою инициативу в области безопасности и обороны в поддержку четырех западноафриканских стран Гвинейского залива (с 2023 года). Военные миссии, как правило, действуют параллельно с гражданскими миссиями, занимающимися вопросами управления и развития.

34. Многочисленные стратегии Европейского союза предусматривают создание миссий по поощрению прав человека и гуманитарного права<sup>68</sup>. Положительным моментом является то, что в 2024 году Европейский союз принял политику должной осмотрительности в области прав человека и гуманитарного права в отношении поддержки сектором безопасности третьих сторон и региональных миротворческих операций<sup>69</sup>, направленную на выявление и снижение, мониторинг и оценку рисков, а также обеспечение привлечения к ответственности и средств правовой защиты. В рамках данной политики предусматривается отказ, изменение или приостановка поддержки в соответствующих случаях, а также подробно описываются меры по снижению рисков<sup>70</sup>. Военные действия Европейского союза также рассматриваются как часть комплексного подхода к конфликтам.

35. В принципе, небоевые усилия Европейского союза по поддержке вооруженных сил третьих стран в борьбе с вооруженными группировками могут способствовать соблюдению гуманитарного права и прав человека. На практике элементы его военных миссий в условиях борьбы с терроризмом подвергались критике в отношении соблюдения прав человека<sup>71</sup>. Во-первых, помощь, включая поставки оружия, продолжает оказываться государствам, чьи силы безнаказанно совершают нарушения. Нарушения со стороны государств, в свою очередь, способствовали пополнению рядов террористов. Европейский союз приостановил часть своей миссии в Мали из-за опасений, что малийские силы, чью подготовку он проводил, будут сотрудничать с

<sup>67</sup> См. [https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_208515.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_208515.htm).

<sup>68</sup> Например, стратегии, перечисленные в Европейской внешнеполитической службе, document EEAS(2023) 1089.

<sup>69</sup> Document EEAS(2023) 1089.

<sup>70</sup> Например, обучение, отбор и проверка, надзор, механизмы исправления ситуации и привлечения к ответственности, мониторинг и представление докладов, механизмы рассмотрения жалоб, наращивание потенциала и кодексы поведения.

<sup>71</sup> См., например, <https://www.tni.org/files/2024-05/Eu%20military%20missions%20report-web.pdf>.

российской частной военной компанией «Группа Вагнера», но не ввиду обеспокоенности прошлыми нарушениями. Необходимо обеспечить строгое соблюдение политики должной осмотрительности Европейского союза 2024 года и контроля за поставками оружия.

36. Во-вторых, некоторые военные миссии не были должным образом интегрированы во «всеобъемлющий подход» к безопасности Европейского союза через его деятельность в гуманитарной сфере, в области развития, политики и управления. Подход, в котором чрезмерно доминируют соображения безопасности, может усугубить условия, способствующие насилию. Отсутствие сотрудничества со стороны принимающих государств в области управления, борьбы с коррупцией и обеспечения привлечения к ответственности не всегда приводило к достаточно жестким ответным мерам со стороны Европейского союза, таким как приостановка или прекращение сотрудничества, финансирования или активная политическая пропаганда на высоком уровне.

37. В-третьих, отсутствует прозрачность в отношении решений о развёртывании миссий Европейского союза, принимаемых на высоком политическом уровне Комитетом по политическим вопросам и вопросам безопасности Совета по иностранным делам, при этом избранный Европейский парламент или гражданское общество практически лишены возможности внесения своего вклада или проведения проверки, а Европейский фонд мира — осуществления контроля за финансированием. Такая непрозрачность усилила подозрения в отношении мотивов ряда государств-членов оказывать поддержку миссиям, включая предотвращение эмиграции из Африки, получение доступа к природным ресурсам или сохранение постколониального влияния. Военные миссии Европейского союза могут также вытеснять более подходящие субъекты, которые могли бы быть развернуты за счет средств Европейского союза, например, операции под руководством африканских стран или менее евроцентричные миссии Организации Объединенных Наций.

38. Наконец, надзор за миссиями Европейского союза и их подотчетность еще более ограничены, поскольку деятельность в рамках Общей политики безопасности и обороны не подлежит пересмотру Европейским судом или Европейским судом по правам человека. Кроме того, подробная информация о проведении миссий не раскрывается в достаточной степени. Хотя в отношении ряда миссий были проведены стратегические обзоры, систематический мониторинг и оценка всех миссий для улучшения работы будущих миссий не проводились.

39. Что касается других субъектов, то Шанхайская организация сотрудничества, СНГ и Коллективные силы оперативного реагирования Организации Договора о коллективной безопасности регулярно проводят совместные военные антитеррористические учения. Однако основной упор в них делается на оперативной деятельности, при этом вопросам гуманитарного права, правам человека и защите гражданского населения должное внимание не уделяется. Исламская военная антитеррористическая коалиция координирует и поддерживает своих 42 членов в борьбе с терроризмом военным путем<sup>72</sup>, но не проводит собственных военных операций. Права человека и гуманитарное право не входят в число ее «основных принципов», стратегических целей или видения, хотя она сотрудничает с Саудовской комиссией по правам человека (не аккредитованной в соответствии с Парижскими принципами). Она также проводит мероприятия и обучение по гуманитарному праву и сотрудничает с учрежденным правительством Саудовской Аравии Постоянным комитетом по международному гуманитарному праву и Центром гуманитарной и чрезвычайной помощи им. короля Салмана.

<sup>72</sup> См. <https://www.imctc.org/en/eParticipation/eParticipationRules/Pages/default.aspx>.



## 2. Региональные военные операции

### Организация Североатлантического договора

40. НАТО прибегла к коллективной самообороне при вооруженном нападении в соответствии со статьей 5 Североатлантического договора лишь однажды: в ответ на нападение на Соединенные Штаты Америки 11 сентября 2001 года. Ее военные ответные действия поначалу были скромными. Операция «Игл ассист» обеспечивала воздушное наблюдение над США в 2001–2002 годах, а в рамках операции «Эктив Индевор» военные суда патрулировали Средиземное море с 2001 по 2016 год и проводили досмотр подозрительных судов в соответствии с морским правом. Последовавшая за ней операция «Си гардиан» по-прежнему включает в себя элемент борьбы с терроризмом. НАТО также оказывала Соединенным Штатам поддержку в области разведки и логистики.

41. НАТО не дала юридического объяснения своего обращения к положению о коллективной самообороне, ограничившись заявлением о том, что нападение было «совершено из-за рубежа»<sup>73</sup>. НАТО не представила подробных разъяснений в отношении выхода понятия самообороны за пределы общепринятой позиции, подтвержденной Международным судом<sup>74</sup>, а именно: самооборона возможна при нападении государства или негосударственных сил, «направленных» государством, но не применительно к автономной негосударственной группе за рубежом. Отсутствие сформулированного обоснования или поддержки систематической и прозрачной реформы законодательства с ее стороны, сочти она это необходимым, способствовало дестабилизации закона о применении силы. Оставляя в стороне исключительный случай в виде теракта 11 сентября 2001 года, можно отметить, что любую версию расширенной доктрины поддерживает лишь небольшое число государств, в то время как подавляющее большинство, включая Движение неприсоединившихся стран, в которое входят 120 государств, не поддерживает ее.

42. НАТО не проводила никаких других контртеррористических военных операций, основанных на самообороне. Она является партнером глобальной коалиции по борьбе с ИГИЛ наряду с Европейским союзом, ЛАГ и Сообществом сахелосахарских государств. У коалиции есть военный компонент, объединенная оперативно-тактическая группа — операция «Непоколебимая решимость», в основу которого заложено обеспечение коллективной самообороны Ирака от автономных атак «Даиш» из Сирийской Арабской Республики. НАТО, однако, в операции не участвует, а коалиция играет многоплановую роль в борьбе с финансированием и пропагандой терроризма и иностранными боевиками-террористами, а также в стабилизации и восстановлении освобожденных районов. Миссия НАТО в Ираке (с 2018 года), развернутая по просьбе Ирака, представляет собой небоювую консультативную миссию и миссию по наращиванию потенциала, в состав которой входят советники по гуманитарному праву и правам человека.

43. Наиболее заметной военной операцией НАТО было ее командование Международными силами содействия безопасности (МССБ) в Афганистане с 2003 по 2014 год, а затем небоювая миссия «Решительная поддержка» по обучению, консультированию афганских сил и оказанию им помощи до 2021 года. МССБ были санкционированы Советом Безопасности в 2001 году по просьбе Афганистана и включали до 130 000 военнослужащих из 51 государства. Они действовали параллельно с американской операцией по самообороне «Несокрушимая свобода». Государства были уполномочены «принимать все необходимые меры» для выполнения мандата МССБ по оказанию помощи правительству Афганистана в обеспечении безопасности страны<sup>75</sup>, что включало в себя проведение операций против повстанцев, подготовку и наращивание потенциала афганской армии и полицейских

<sup>73</sup> См. <https://www.nato.int/docu/speech/2001/s011002a.htm>.

<sup>74</sup> *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, Merits, Judgment, I.C.J. Reports 1986, p. 14.

<sup>75</sup> Резолюция 1386 (2001) Совета Безопасности, п. 3.



сил. МССБ также оказывали поддержку в стабилизации, реконструкции, развитии и управлении, в том числе с помощью провинциальных групп по восстановлению.

44. Операции МССБ имели ряд негативных последствий для прав человека, прежде всего большое количество жертв среди гражданского населения, особенно в результате агрессивных авиационных ударов и наземных операций, приведших к внесудебным убийствам и насильственным исчезновениям. Кроме того, высказывалась обеспокоенность в отношении законности задержаний и передачи задержанных афганским властям, что сопровождалось выдворением и жестоким обращением. В некоторых случаях ущерб гражданскому населению мог быть причинен в результате непринятия всех возможных мер предосторожности и отсутствия отказа от неизбирательных или непропорциональных атак в соответствии с гуманитарным правом, в том числе отсутствия отказа от применения оружия или боеприпасов с широкой зоной поражения в населенных районах. Даже в тех случаях, когда ущерб гражданскому населению был соразмерным, существовала стратегическая озабоченность тем, что он приводил к контрпродуктивной подпитке повстанческого движения.

45. С 2009 года МССБ с запозданием усилили защиту гражданского населения с помощью директив, оперативных процедур, правил применения вооруженной силы и подготовки, с тем чтобы обеспечить более строгое соблюдение гуманитарного права и «завоевать сердца и умы гражданского населения», что привело к уменьшению числа жертв среди гражданского населения. Эти меры требовали: соблюдения норм обычного гуманитарного права; ограничения авиаударов, выбора оружия и проведения ночных рейдов; усиленной проверки целей и оценки рисков для гражданского населения; ограниченно допустимых потерь; усиленной защиты гражданских объектов; и улучшения отчетности и реагирования на потери. Некоторые меры были более ограничительными, чем это допускается гуманитарным правом. В 2008 году МССБ создали Группу по сбору данных о потерях среди гражданского населения, которая в 2011 году была преобразована в Группу по минимизации потерь среди гражданского населения. Было расширено сотрудничество с афганскими лидерами и гражданским обществом, чтобы избежать или минимизировать ущерб. МССБ сотрудничали с Миссией Организации Объединенных Наций по содействию Афганистану (МООНСА), уполномоченной резолюцией 1806 (2008) Совета Безопасности отслеживать число жертв среди гражданского населения, вызванных действиями сторон в вооруженном конфликте в Афганистане, вести их учет и сообщать о них, при этом время от времени данные МССБ и МООНСА разнились.

46. НАТО отреагировала еще более резко, потребовав проведения немедленного расследования и признания ущерба, нанесенного гражданскому населению, хотя страны, предоставляющие войска, сохраняли исключительную уголовную юрисдикцию и полномочия по оказанию помощи жертвам. В 2010 году НАТО приняла не имеющие обязательной силы руководящие принципы по денежным выплатам жертвам среди гражданского населения в Афганистане в целях повышения и согласования выплат *ex gratia* и помощи со стороны государств, тем не менее несоответствия между государствами сохранились, а руководящие принципы не были единообразно приняты в последующих миссиях НАТО. Однако в случаях, когда ущерб гражданскому населению наносится в результате нарушения международного права, политика НАТО не затрагивает международные обязательства государств по возмещению ущерба, включая реституцию, компенсацию, реабилитацию, сатисфакцию и гарантии неповторения<sup>76</sup>. Существует реальный риск того, что вместо возмещения ущерба государства будут просто предоставлять выплаты *ex gratia*, как это произошло в случае, когда одно из государств, предоставляющих войска МССБ,

<sup>76</sup> См. Основные принципы и руководящие положения, касающиеся права на правовую защиту и возмещение ущерба для жертв грубых нарушений международных норм в области прав человека и серьезных нарушений международного гуманитарного права.

признало факт убийства 39 безоружных заключенных, но предложило лишь дискреционные военные выплаты<sup>77</sup>.

47. Опыт НАТО в Афганистане послужил толчком к разработке ее более систематизированной Политики по защите гражданского населения (2016). Положительным моментом является то, что концепция защиты НАТО выходит за рамки ущерба, причиняемого ее силами, распространяясь и на другие субъекты, а также направлена на создание «спокойной и безопасной обстановки», в том числе для гуманитарных работников. Данная концепция, однако, не охватывает вопросы ответственности за нарушения, включая расследования, судебное преследование и возмещение ущерба. Ее акцент на защите от физического насилия и создании безопасной и надежной среды носит более ограничительный характер, чем таковой у подходов, основанных на правах человека или «безопасности человека», направленных на устранение других угроз для гражданских лиц, таких как произвольное задержание, неудовлетворенность основных потребностей и другие нарушения прав человека.

48. Процедуры санкционирования и проведения миссий НАТО могут обеспечить возможности для усиления защиты и соблюдения требований. Развертывание миссий, их оперативные планы и правила применения вооруженной силы требуют консенсуса между государствами-членами. Таким образом, отдельные государства могут ограничивать операции НАТО, например, требуя более строгой соразмерности при выборе целей<sup>78</sup>. Они также могут вводить ограничения и оговорки в отношении собственного участия, например, придерживаясь подхода, основанного на правоприменении, а не на ведении боевых действий, руководствуясь правом прав человека при задержании или используя «красную карточку» для отказа от приказа НАТО.

49. Основные проблемы сохраняются. Во-первых, государства — члены НАТО применяют свои собственные доктрины, оперативные процедуры и толкования гуманитарного права и права прав человека, и НАТО не дает юридических заключений по обязательствам государств<sup>79</sup>. Это может приводить к нарушениям, при которых субъективные толкования членов объективно не соответствуют международному праву. Разногласия возникли<sup>80</sup> по поводу правил ведения боевых действий, определения понятия «военных целей» (включая экономическую деятельность, направленную на поддержание войны), масштабов «прямого участия в боевых действиях» и пропорциональности. Кроме того, существуют различия в применении права прав человека, в том числе экстерриториальном, что влияет на законность заключения под стражу и возможность судебного надзора, передачу под стражу и выдворение, а также на обязанность расследовать убийства и предоставлять эффективные индивидуальные средства правовой защиты. Хотя НАТО может использовать «соглашения о стандартизации» для согласования их применения, они направлены главным образом на обеспечение оперативной совместимости и были приняты только в ограниченных областях, таких как содержание под стражей и подготовка.

50. Во-вторых, механизмы привлечения к ответственности остаются недостаточно развитыми. В соответствии с соглашением о статусе сил МССБ с Афганистаном, военнослужащие МССБ находились под исключительной уголовной и дисциплинарной юрисдикцией стран, предоставляющих войска. На практике ряд национальных расследований не были независимыми, беспристрастными или эффективными, при этом судебных преследований было мало, и предпочтение отдавалось более слабым дисциплинарным мерам. НАТО не оказывала достаточного давления на государства-члены для обеспечения привлечения к ответственности в тех случаях, когда они не выполняли свои обязательства. Хотя командование МССБ осуществлялось НАТО, юрисдикция, закрепленная за странами, предоставляющими войска, ограничивала ее возможности по эффективному противодействию

<sup>77</sup> См. сообщение AUS 1/2024, URL:

<https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=29055>.

<sup>78</sup> См. <https://international-review.icrc.org/sites/default/files/irrc-893-abbott.pdf>.

<sup>79</sup> См. <https://utrechtjournal.org/articles/10.5334/ujel.461>, pp. 146 and 150.

<sup>80</sup> См. <https://lieber.westpoint.edu/united-states-most-rest-legal-interoperability-primer>.

нарушениям, поскольку НАТО могла только проводить расследования и сообщать о результатах стране, предоставляющей войска; ей приходилось воздерживаться от постановки подразделениям дальнейших задач или запросов об их выводе. Доступ общественности к информации от НАТО или государств-членов также был затруднен.

51. НАТО утверждает, что у нее нет обязательств по гуманитарному праву или праву прав человека, поскольку она не является государством-участником договоров<sup>81</sup>. Более правильная точка зрения заключается в том, что НАТО связана нормами обычного международного права и несет ответственность за свои собственные нарушения<sup>82</sup>, а именно за противоправное поведение своих органов и агентов<sup>83</sup>, к которым относятся военнослужащие национальных вооруженных сил, полностью откомандированные в распоряжение<sup>84</sup> НАТО, и военнослужащие органа государства, предоставленного в ее распоряжение, если она осуществляет эффективный контроль над поведением<sup>85</sup>. К последним обычно<sup>86</sup> относятся национальные воинские контингенты под командованием НАТО, несмотря на то что государство, предоставляющее войска, сохраняет дисциплинарную и уголовную юрисдикцию, даже если данное поведение превышает полномочия или нарушает указания<sup>87</sup>. Иммунитет НАТО в национальных судах не исключает международных исков, в том числе дипломатическую защиту пострадавших граждан или процедуру подачи индивидуальных исков, которую НАТО может учредить.

52. В-третьих, в то время как НАТО и ее партнеры пропагандировали военно-гражданские усилия МССБ по стабилизации и реконструкции, многие гуманитарные организации и агентства по развитию предупреждали об их негативных последствиях<sup>88</sup>. Провинциальные группы по восстановлению милитаризовали и политизировали помощь, направляя ее в наиболее небезопасные районы, часто со стратегической целью склонить гражданское население к сотрудничеству. Это ставило под угрозу гуманитарные принципы беспристрастности, нейтралитета и независимости, включая распределение помощи с учетом потребностей, а также подрывало безопасность гуманитарных работников и получавших помощь гражданских лиц, которых считали связанными с МССБ или правительством. Несмотря на диалог с гуманитарными организациями и разработку военно-гражданского руководства, приоритеты в борьбе с повстанцами, как правило, превалировали. Многие проекты были краткосрочными или некачественными, а координация между государствами МССБ могла быть недостаточной.

### Военные операции под руководством африканских стран

53. Как видно из приведенной ниже таблицы, африканские региональные и субрегиональные организации являются одними из наиболее активных участников контртеррористических военных операций. Африканский союз возглавляет три миссии в Сомали; два региональных экономических сообщества возглавляют миссии (ЭКОВАС в Гамбии и САДК в Мозамбике), а три миссии возглавляются субрегиональными коалициями (Многонациональная объединенная оперативнотактическая группа Комиссии по бассейну озера Чад, Объединенные силы Сахельской группы пяти и Аккрская инициатива). Работа последних двух миссий была заблокирована в результате смены правительств в трех странах, которые в 2023 году

<sup>81</sup> См. <https://utrechtjournal.org/articles/10.5334/ujel.461>, p. 150.

<sup>82</sup> David Nauta, *The International Responsibility of NATO and Its Personnel during Military Operations* (Leiden, Brill Nijhoff, 2017).

<sup>83</sup> Комиссия международного права, Проекты статей об ответственности международных организаций, 2011, ст. 6, *Ежегодник Комиссии международного права, 2011 год*, т. II, часть вторая.

<sup>84</sup> Там же, комментарий к ст. 7.

<sup>85</sup> Там же, ст. 7.

<sup>86</sup> За исключением, например, случаев, когда страна, предоставляющая войска, вводит ограничения или оговорки, выводящие ее поведение из-под командования НАТО, или иным образом прерывает такое командование.

<sup>87</sup> Проекты статей об ответственности международных организаций, ст. 8.

<sup>88</sup> См. <https://stabilityjournal.org/articles/10.5334/sta.by>.

создали свой собственный Альянс государств Сахеля. Нуакшотский процесс не предусматривает развертывания вооруженных сил, но является форумом для сотрудничества 11 государств в военной сфере, в области разведки и обеспечения безопасности границ. Многие африканские миссии были санкционированы Советом мира и безопасности Африканского союза, состоящим из 15 членов, и Советом Безопасности. В некоторых мандатах конкретно упоминается противодействие терроризму и насильственному экстремизму наряду с другими целями, такими как борьба с организованной преступностью, оказание гуманитарной помощи и стабилизация. Военная деятельность включает в себя раннее предупреждение и обеспечение готовности, обмен разведанными, подготовку и активные операции, в том числе «преследование по горячим следам» через границы и задержание.

| <i>Операция</i>                                                                                        | <i>Место проведения</i>                                                                         | <i>Основные вооруженные группы (при условии организованности)</i>                                                                    | <i>Управление</i>                                                                | <i>Продолжительность</i>                                       | <i>Численность военнослужащих</i> |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------|-----------------------------------|
| Миссия Африканского союза в Сомали                                                                     | Сомали                                                                                          | «Аш-Шабааб»                                                                                                                          | Африканский союз, Организация Объединенных Наций                                 | 2007–2022 годы                                                 | 22 000                            |
| Переходная миссия Африканского союза в Сомали                                                          |                                                                                                 |                                                                                                                                      |                                                                                  | 2022–2024 годы                                                 | 14 620                            |
| Миссия Африканского союза по поддержке и стабилизации в Сомали                                         |                                                                                                 |                                                                                                                                      |                                                                                  | с 2025 года                                                    | 12 626                            |
| Международная миссия под африканским руководством по поддержке в Мали                                  | Мали                                                                                            | «Ансар ад-Дин», организация «Аль-Каида» в странах исламского Магриба                                                                 | ЭКОВАС, Африканский союз, Организация Объединенных Наций                         | 2012–2013 годы                                                 | 9 620                             |
| Нуакшотский процесс                                                                                    | Алжир, Буркина-Фасо, Чад, Кот-д'Ивуар, Гвинея, Ливия, Мали, Мавритания, Нигер, Нигерия, Сенегал | Различные                                                                                                                            | Государства-участники, Африканский союз                                          | с 2013 года                                                    | данные отсутствуют                |
| Многонациональная объединенная оперативно-тактическая группа                                           | Камерун, Чад, Нигер, Нигерия                                                                    | «Боко харам»                                                                                                                         | Комиссия по бассейну озера Чад, Африканский союз, Организация Объединенных Наций | с 2015 года                                                    | 10 000                            |
| Объединенные силы Сахельской группы пяти                                                               | Буркина-Фасо*, Чад, Мали*, Мавритания, Нигер* (*выведены в 2023 году)                           | Организация «Аль-Каида» в странах исламского Магриба, Движение за единство и джихад в Западной Африке, «Аль-Мурабитун», «Боко Харам» | Государства-участники, Африканский союз, Организация Объединенных Наций          | с 2017 года<br>(по сути, прекратила существование в 2023 году) | 5 000                             |
| Аккрская инициатива (включая Многонациональную объединенную оперативно-тактическую группу с 2022 года) | Бенин, Буркина-Фасо, Кот-д'Ивуар, Гана, Того. Наблюдатели: Мали, Нигер                          | Организация «Аль-Каида» в странах исламского Магриба, «Исламское государство в Большой Сахаре»                                       | Аккрская инициатива                                                              | с 2017 года                                                    | 10 000                            |

| <i>Операция</i>          | <i>Место проведения</i>   | <i>Основные вооруженные группы (при условии организованности)</i>                  | <i>Управление</i>      | <i>Продолжительность</i> | <i>Численность военнослужащих</i> |
|--------------------------|---------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|--------------------------|-----------------------------------|
| Миссия САДК в Мозамбике  | Мозамбик                  | «Ансар ас-сунна»/ИГИЛ — Мозамбик                                                   | САДК, Африканский союз | 2021–2024 годы           | 2 210                             |
| Альянс государств Сахеля | Буркина-Фасо, Мали, Нигер | «Джамаат Нусрат аль-Ислам валь-Муслимин», Исламское государство — провинция Сахель | Государства-участники  | с 2023 года              | 5 000<br>(предложено в 2025 году) |

54. Неафриканские региональные организации оказывают поддержку ряду миссий, например НАТО обеспечивает воздушные перевозки Миссии Африканского союза в Сомали (АМИСОМ), а Европейский союз оказывает небоевую поддержку Сахельской группе пяти. Некоторые миссии, возглавляемые африканскими странами, действуют параллельно с миротворческими операциями Организации Объединенных Наций, как, например, в Мали и Сомали. Существуют и другие коалиции, такие как оперативно-тактическая группа «Такуба» (2020–2022 годы) европейских вооруженных сил под руководством Франции в поддержку Мали, действующая с 2020 года более всеобъемлющая «Коалиция для Сахеля», основанная на безопасности и развитии, и столь же многоплановая Африканская фокус-группа глобальной коалиции по борьбе с ИГИЛ, в число 87 партнеров которой входят 18 африканских государств, а также Сообщество сахело-сахарских государств из 25 членов. Различные государства также оказывают помощь на двусторонней основе в местах проведения миссий под руководством африканских стран. Расширение масштабов деятельности африканских организаций, внешних региональных субъектов, Организации Объединенных Наций, многосторонних коалиций и двусторонних партнеров делает необходимым усиление координации в области защиты прав человека.

55. Миссии в африканских государствах, возглавляемые и самостоятельно реализуемые африканскими странами, потенциально обладают большей политической легитимностью и глубоким пониманием контекста, чем миссии, возглавляемые другими организациями. Они могут с большей готовностью принимать меры по принуждению к миру вооруженных групп, чем Организация Объединенных Наций, которая не приспособлена для военного противодействия терроризму<sup>89</sup> и рискует подорвать свой авторитет, беспристрастность и миротворческую функцию<sup>90</sup>. Вместе с тем такие риски могут сместиться и на региональную организацию и ее партнеров. Санкционирование Советом Безопасности миссий под руководством африканских стран и их финансирование Организацией Объединенных Наций требуют тщательного рассмотрения их воздействия на права человека<sup>91</sup>. Риски включают: обострение конфликтов и насилие в отношении гражданских лиц; наделение полномочиями непредставительных и нарушающих права человека правительств, что подпитывает недовольство, лежащее в основе конфликтов<sup>92</sup>; безнаказанность за нарушения; ошибочное применение парадигмы борьбы с терроризмом к обычным вооруженным конфликтам и отсутствие устранения нарушений прав, что способствует терроризму, включая социально-экономические лишения, политическую изоляцию и неэффективное управление. Организация Объединенных Наций должна обуславливать финансирование региональных миссий требованием соблюдения прав человека, в том числе посредством своей политики должной осмотрительности в

<sup>89</sup> A/70/95–S/2015/446, п. 119; и A/77/345, п. 25.

<sup>90</sup> A/77/345, п. 27. См. также <https://www.saferworld-global.org/resources/publications/1183-united-nations-peace-operations-in-complex-environments-charting-the-right-course>, p. 29.

<sup>91</sup> См. <https://www.justsecurity.org/90688/counterterrorism-in-disguise-does-a-shift-towards-peace-enforcement-spell-a-death-knell-for-un-peacekeeping>.

<sup>92</sup> A/77/345, п. 31.



вопросах прав человека при оказании Организацией Объединенных Наций поддержки силам безопасности, не относящимся к Организации Объединенных Наций.

56. Некоторые миссии, возглавляемые африканскими странами, вызвали серьезную озабоченность в отношении соблюдения прав человека. Во-первых, некоторые африканские силы, как утверждается, нарушали гуманитарное право или право прав человека. Отсутствие возмещения ущерба за нарушения, совершенные АМИСОМ в Сомали, стало поводом для недовольства, которым воспользовалась «Аш-Шабааб». Положительным моментом является то, что эта ситуация послужила для Африканского союза стимулом к более активному применению гуманитарного права. В 2011 году АМИСОМ начала проводить «политику ведения непрямого огня» в целях ограничения применения оружия и боеприпасов с широкой зоной поражения в населенных пунктах<sup>93</sup>. Данная политика также предусматривала оценку сопутствующего ущерба, улучшенную проверки целей, усиленную подготовку и уведомление гражданского населения, отчетность после инцидентов, распределение ответственности и возмещение ущерба гражданскому населению силами АМИСОМ. Последняя установила «зоны, свободные от ведения огня» вокруг чувствительных гражданских районов и создала «центр управления огнем», пересмотрела свои правила применения вооруженной силы и предприняла попытки усовершенствовать оружие и технологии нацеливания. С 2010 года в миссии работают юрисконсульты.

57. В своей резолюции 2036 (2012) Совет Безопасности поручил АМИСОМ создать подразделение по отслеживанию, анализу и расследованию сообщений о потерях среди гражданского населения, которое начало свою работу в 2015 году, пусть и с недостаточным количеством сотрудников. Оно занималось сбором данных о гражданском ущербе, причиненном АМИСОМ (но не другими субъектами) в целях совершенствования своих операций (путем улучшения планирования, политики, процедур и подготовки) и реагирования на потери среди гражданского населения (путем принесения извинений, выплат *ex gratia* или предоставления помощи в натуральной форме). Официальная политика в отношении выплат *ex gratia* была утверждена только в 2017 году, а финансирование было недостаточным<sup>94</sup>. Серьезные обвинения передавались в «комиссии по расследованию», хотя страны, предоставляющие войска, не всегда шли на сотрудничество. Дисциплинарная и уголовная юрисдикция сохранялась за странами, предоставляющими войска, которые редко применяли ее в отношении нарушений гуманитарного права. Принятые меры, как оказалось, позволили сократить число предполагаемых нарушений, но инциденты все равно происходили.

58. Во-вторых, нападения на гражданское население со стороны «Аш-Шабааб» и нарушения со стороны сомалийских партнеров вынудили Африканский союз разработать свою политику по защите гражданского населения. В соответствии с правилами применения вооруженной силы АМИСОМ войска были уполномочены защищать гражданское население при непосредственной угрозе физического насилия, однако более широкой стратегии не существовало. На практике ожидания гражданского населения в отношении защиты зачастую не оправдывались, а АМИСОМ неохотно вмешивалась из-за нехватки ресурсов<sup>95</sup>. В 2009 году Совет мира и безопасности Африканского союза инициировал процесс, в результате которого был подготовлен проект руководящих принципов 2012 года по защите гражданского населения, предусматривающий защиту посредством политического процесса, защиту от насилия, защиту прав человека и создание защитной среды.

<sup>93</sup> См. <https://international-review.icrc.org/articles/minimizing-civilian-harm-populated-areas-lessons-examining-isaf-and-amisom-policies>.

<sup>94</sup> См. [https://nupi.brange.unit.no/nupi-xmlui/bitstream/handle/11250/2582457/NUPI\\_Policy\\_Brief\\_3\\_2019\\_Rupesinghe.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://nupi.brange.unit.no/nupi-xmlui/bitstream/handle/11250/2582457/NUPI_Policy_Brief_3_2019_Rupesinghe.pdf?sequence=2&isAllowed=y), p. 2.

<sup>95</sup> Paul D. Williams, “The ambiguous place of civilian protection in the African Union Mission in Somalia (AMISOM)”, in *Protecting Civilians in African Union Peace Support Operations: Key Cases and Lessons Learned*, Jide Martyns Okeke and Paul D. Williams, eds. (Durban, South Africa, ACCORD, 2017), p. 48.

59. В Сомали, несмотря на усилия по улучшению защиты гражданского населения с помощью политики, структур (включая сотрудников по координации военно-гражданской деятельности), подготовки и координации, уровень реализации этих мер оставался недостаточным<sup>96</sup>. Ограничительными факторами для АМИСОМ являлись ресурсы, слабость национального правительства и сил безопасности, недостаточное распространение информации среди сомалийских сил, фрагментированность субъектов и нехватка данных об угрозах. Нарушения, совершенные поддерживаемыми АМИСОМ силами принимающих государств, оттолкнули общины жертв и навели на мысль о том, что Африканский союз не соблюдает содержащееся в его Учредительном акте обязательство «не проявлять равнодушие» в тех случаях, когда государства-члены совершают международные преступления.

60. Десятилетие, начиная с 2012 года, ознаменовалось массой новых стратегий в области миротворческих операций. Они касались вопросов сексуальной эксплуатации и надругательств (2018 год) и защиты детей (2022 год), а в 2018 году была принята согласованная учебная программа по защите гражданских лиц. Политика Африканского союза в отношении поведения и дисциплины для операций по поддержанию мира 2018 года распространяется на все миротворческие операции Африканского союза и их военный и гражданский персонал. В соответствии с ней нарушения гуманитарного права и права прав человека, а также другой вред, причиненный гражданскому населению, квалифицируются как «серьезный проступок» и являются основанием для принятия дисциплинарных и уголовных мер. Африканский союз обладает полномочиями в отношении своего собственного персонала, в то время как страны, предоставляющие войска, сохраняют дисциплинарную и уголовную юрисдикцию. Данная политика регулирует вопросы предотвращения, обеспечения соблюдения и средств правовой защиты. В тех случаях, когда Африканский союз определяет, что страна, предоставляющая войска, бездействует, он должен проинформировать об этом Совет мира и безопасности для возможного принятия мер. На практике в тех случаях, когда государства не обеспечивают привлечение к ответственности, требуется более активное давление со стороны Африканского союза<sup>97</sup>.

61. С 2022 года Африканский союз консолидировал свои усилия, разработав при поддержке Организации Объединенных Наций и Европейского союза Стратегические рамки Африканского союза по обеспечению соблюдения требований и привлечения к ответственности в операциях по содействию мира, направленные на повышение соответствия операций Африканского союза в поддержку мира нормам гуманитарного права, права прав человека, поведения и дисциплины. В своей резолюции 2719 (2023) о финансировании Организацией Объединенных Наций африканских миротворческих операций Совет Безопасности подчеркнул необходимость того, чтобы операции Африканского союза, финансируемые Организацией Объединенных Наций, соответствовали Стратегическим рамкам и политике должной осмотрительности в вопросах прав человека. В 2023 году в соответствии со Стратегическими рамками Африканский союз ускорил принятие более всеобъемлющей политики Африканского союза по защите гражданских лиц в операциях в пользу мира и политики Африканского союза по отбору и проверке персонала для операций в пользу мира. Учебная программа Африканского союза по вопросам соблюдения требований и привлечения к ответственности была включена в программу подготовки сотрудников Переходной миссии Африканского союза в Сомали (АТМИС), Многонациональной объединенной оперативно-тактической группы, Миссии САДК в Мозамбике и ЭКОВАС. К текущим приоритетам Стратегических рамок относятся: развитие системы управления делами для устранения нарушений; информирование о противоправных действиях; предоставление жертвам помощи и средств правовой защиты и осуществление политики должной осмотрительности в вопросах прав человека. Также следует уделять особое внимание усилению подготовки и сбору данных. Вместе с тем

<sup>96</sup> См. <https://www.ajol.info/index.php/ajcr/article/view/255574>, pp. 19 and 20.

<sup>97</sup> См. <https://africacenter.org/spotlight/african-led-peace-operations-a-crucial-tool-for-peace-and-security>.

Африканский союз до сих пор не имеет собственной политики должной осмотрительности в вопросах прав человека в отношении поддержки, которую он оказывает миссиям, не входящим в Африканский союз, возглавляемым африканскими странами.

62. Ключевые проблемы связаны с последовательным внедрением Стратегических рамок в работу различных миссий и региональных и национальных субъектов, особенно возглавляемых африканскими региональными экономическими сообществами в соответствии с принципом субсидиарности Африканского союза, обладающих различным институциональным потенциалом, и созданием Африканских резервных сил для будущих миссий по борьбе с терроризмом. Действие Стратегических рамок не распространяется на специальные миссии под руководством африканских стран, не являющиеся операциями Африканского союза, но санкционированные или поддерживаемые им. Объединенные силы Сахельской группы пяти внедрили свою собственную систему обеспечения соблюдения, предусмотренную резолюцией 2391 (2017) Совета Безопасности при поддержке Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека и Европейского союза. Многонациональная объединенная оперативно-тактическая группа также взяла на себя обязательство по институционализации обеспечения соблюдения, но ее правозащитный компонент имеет мало сотрудников, недостаточное финансирование и доступ к информации, а также сталкивается с сопротивлением расследованию со стороны ряда национальных контингентов, учитывая слабость ее центрального командования. Предположительно ни один сотрудник Многонациональной объединенной оперативно-тактической группы не был привлечен к ответственности, она не публикует подробную информацию, а зоны ее действий зачастую недоступны независимым наблюдателям. Вопросы соблюдения прав человека, по всей видимости, менее систематизированы в рамках Аккрской инициативы, в том числе из-за нехватки ресурсов, а информация о ее деятельности и расследованиях является скудной.

63. В-третьих, многие миссии, возглавляемые африканскими странами, подвергаются критике за то, что они придерживаются слишком милитаризованного подхода, а не всеобъемлющей, многоплановой стратегии. Гражданская полицейская деятельность Африканского союза в Сомали была запоздалой и недостаточной, а Многонациональная объединенная оперативно-тактическая группа и Объединенные силы Сахельской группы пяти были исключительно военными миссиями<sup>98</sup>. Это привело к тому, что общины оказались не защищены, подвержены рискам со стороны организованной преступности и утратили доверие к миссиям. Квалификация вооруженных групп как «террористических» ограничила возможности для тактических переговоров с ними, в том числе по вопросам гуманитарного доступа и обращения с заключенными<sup>99</sup>, а также для стратегического диалога и миротворчества, в том числе по вопросам разоружения, демобилизации, реинтеграции и примирения<sup>100</sup>. В своих оперативных руководящих указаниях по вопросам разоружения, демобилизации и реинтеграции и противодействия насильственному экстремизму 2018 года Африканский союз предпринял попытку устранить противоречивое сочетание компонентов традиционного разоружения, демобилизации и реинтеграции при наличии мирного соглашения с вооруженными группами, с продвигаемыми Советом Безопасности «преследованием, реабилитацией и реинтеграцией» подозреваемых в терроризме лиц в условиях продолжающихся конфликтов. Совет Безопасности призвал к согласованному применению разоружения, демобилизации и реинтеграции, а также судебного преследования, реабилитации и реинтеграции в отношении «Боко Харам» и недопущению безнаказанности<sup>101</sup>, однако в Региональной стратегии по стабилизации, восстановлению и повышению жизнестойкости районов

<sup>98</sup> См. <https://issafrica.org/iss-today/community-oriented-policing-missing-link-in-au-counter-terrorism-operations>.

<sup>99</sup> [A/77/345](#), п. 39.

<sup>100</sup> См. <https://amaniafrica-et.org/wp-content/uploads/2023/06/The-growing-threat-of-terrorism-in-Africa.pdf>, п. 8.

<sup>101</sup> Резолюция Совета Безопасности 2349 (2017), пп. 29 и 31.

бассейна озера Чад, затронутых деятельностью «Боко харам», Комиссии по бассейну озера Чад говорится, что разоружение, демобилизация и реинтеграция не распространяются на группы, включенные в список Совета Безопасности, с которыми нет мирного соглашения<sup>102</sup>.

64. Кроме того, некоторые миссии, возглавляемые африканскими странами, не уделяют должного внимания условиям, способствующим терроризму<sup>103</sup>, которые выходят за рамки религиозных или идеологических детерминант и включают в себя нарушения со стороны государств, социально-экономическую маргинализацию, политическую изоляцию и неурегулированные конфликты, как указано в компоненте 1 Глобальной контртеррористической стратегии Организации Объединенных Наций. Иногда это обусловлено предпочтениями доноров, что ослабляет контроль Африки над миссиями. Гуманитарная деятельность и деятельность в области развития рискуют быть отнесенными к категории мер по предотвращению насильственного экстремизма или противодействия ему, учитывая интересы доноров, что искажает беспристрастные, основанные на потребностях цели этой деятельности. АМИСОМ и АТМИС включали компоненты гуманитарной помощи, политических процессов, стабилизации и восстановления, а также взаимодействия с гражданскими лидерами и общинами. Восстановление ими безопасности обеспечило возможности для оказания гуманитарной помощи и реконструкции инфраструктуры, проведения выборов и осуществления политического перехода, но при этом преобладал компонент безопасности. АМИСОМ не имело ресурсов для адекватного решения проблем разоружения, демобилизации и реинтеграции боевиков «Аш-Шабааб», а урегулирование споров и привлечение к ответственности не были приоритетными задачами, что могло вызвать недовольство. Решению более масштабных задач мешали недостаток финансирования и политические условия принимающего государства.

65. Миссия САДК в Мозамбике также содействовала оказанию гуманитарной помощи в этой стране. Частичное улучшение ситуации с безопасностью позволило многим перемещенным лицам вернуться домой, и, хотя и с опозданием, страна получила возможность заниматься деятельностью в области миростроительства и управления. Однако эта военная миссия была недолгой и недостаточно финансировалась, а причины конфликта остались практически не устраненными. В рамках Аккрской инициативы предпринимаются усилия по предотвращению радикализации молодежи, но, как и в рамках Нуакшотского процесса, в первую очередь она является альянсом в области разведки, военной безопасности и охраны границ. Объединенные силы Сахельской группы пяти были созданы в 2017 году и имеют только военный мандат, но их предшественница, Сахельская группа пяти, была основана в 2014 году для укрепления сотрудничества как в области развития, так и безопасности. Ее деятельность касалась оказания гуманитарной помощи, развития сельских районов, инфраструктуры, занятости, образования, адаптации к изменению климата, управления и верховенства права. Положительным моментом является то, что Многонациональная объединенная оперативно-тактическая группа является частью более всеобъемлющего подхода в рамках Региональной стратегии по стабилизации, восстановлению и повышению жизнестойкости районов бассейна озера Чад, затронутых деятельностью «Боко харам», 2018 года. Девять ее основных направлений касаются: политического сотрудничества; безопасности и прав человека; разоружения, демобилизации и реинтеграции; гуманитарной помощи; управления; социально-экономического восстановления и экологической устойчивости; образования; предотвращения насильственного экстремизма; и расширения прав и возможностей женщин и молодежи. К числу ее достижений относятся облегчение оказания гуманитарной помощи, возвращение беженцев, возобновление торгово-экономической деятельности и демобилизация.

<sup>102</sup> См. <https://cblt.org/download/rss-strategy>, p. 29.

<sup>103</sup> См. <https://amaniafrica-et.org/wp-content/uploads/2023/06/The-growing-threat-of-terrorism-in-Africa.pdf>, p. 7.

66. В-четвертых, другие формы надзора и привлечения к ответственности будут способствовать соблюдению прав человека в африканской региональной и субрегиональной военной деятельности. Африканская комиссия по правам человека и народов должна играть более активную контролируемую роль в этой области и принимать более активное участие в работе Совета мира и безопасности Африканского союза. Организации гражданского общества и местные общины должны более активно участвовать в принятии решений, касающихся военной деятельности<sup>104</sup>, взаимосвязи между гуманитарной деятельностью, развитием и управлением, а также контроля и оценки. Наконец, некоторые военные операции в африканском регионе недостаточно прозрачны, и необходимо предоставлять общественности более подробную информацию об операциях, нарушениях, расследованиях и привлечении к ответственности.

### III. Рекомендации

#### A. Участие гражданского общества

67. Рекомендации международным организациям:

a) обеспечить на всех уровнях возможности для регулярного, доступного, инклюзивного и значимого участия различных организаций гражданского общества в разработке, осуществлении, контроле и оценке всех мер по предотвращению терроризма и насильственного экстремизма и борьбе с ними, включая военные действия и операции;

b) предавать гласности четкую и доступную информацию, в том числе на нескольких языках и с учетом интересов людей с инвалидностью, о различных возможностях участия и процессах взаимодействия;

c) избегать излишне ограничительных или формальных критериев аккредитации организаций гражданского общества, в том числе в отношении регистрации, аудита и финансирования, и обеспечить информирование о процедурах и их доступность;

d) обеспечить достаточное финансирование и административную помощь для поддержки участия организаций гражданского общества, включая спонсирование поездок в зависимости от потребностей, содействие в получении виз и финансирование внутренних процедур и персонала;

e) защищать отдельных лиц и группы от репрессий и запугивания со стороны государств-членов или субъектов в рамках региональных организаций за взаимодействие с такими организациями.

68. Рекомендации государствам — членам региональных организаций:

a) обеспечить, чтобы их законы и практика в области борьбы с терроризмом не ограничивали деятельность организаций гражданского общества, гражданское пространство или гуманитарную деятельность каким-либо незаконным, излишним, несоразмерным или дискриминационным образом;

b) использовать свое влияние для формального и неформального расширения участия организаций гражданского общества в региональных организациях, в том числе путем финансирования;

c) принимать значимые индивидуальные и коллективные меры против любого государства-члена, совершающего репрессии в отношении организаций гражданского общества за взаимодействие с региональными организациями, или угрожает ими.

<sup>104</sup> См. <https://spacesforchange.org/wp-content/uploads/2025/01/DOC-20250122-WA0020..pdf>.



69. Организация Объединенных Наций должна обуславливать сотрудничество с региональными организациями требованием достаточного участия гражданского общества.

70. Организациям гражданского общества следует углублять свои знания и взаимодействие с региональными организациями, улучшать координацию и содействовать участию местных организаций и уязвимых групп.

## **В. Санкции**

71. Рекомендации региональным организациям:

a) основывать списки и санкции только на определениях терроризма, соответствующих международному праву прав человека и передовым международным стандартам<sup>105</sup>, в том числе исключая акты пропаганды, протеста, несогласия или забастовки, которые не являются преднамеренным причинением смерти или серьезных увечий, независимую и беспристрастную гуманитарную помощь и действия вооруженных сил в вооруженных конфликтах, регулируемые гуманитарным правом или осуществляемые в соответствии с ним;

b) принять законодательные критерии, определяющие факторы, имеющие отношение к включению в списки террористов, такие как тяжесть, частота и вероятность угрозы гражданскому населению или международной или региональной безопасности;

c) неукоснительно применять гарантии надлежащей правовой процедуры в соответствии с международным правом и передовой практикой, в том числе в отношении уведомления, принятия аполитичных решений, независимого и судебного надзора, раскрытия важных доказательств, доступа к адвокату, своевременного истечения срока действия списков, а также быстрых и эффективных средств правовой защиты;

d) установить четкий и высокий стандарт доказывания для включения в списки, например, «разумные основания для подозрений», и не допускать включения в список на основании одного лишь наличия расследования, преследования или осуждения;

e) проводить консультации с независимыми региональными правозащитными органами в отношении предлагаемых списков;

f) обеспечить, чтобы любые предлагаемые ограничительные меры были необходимыми и соразмерными в конкретных обстоятельствах;

g) проводить более тщательный анализ санкций, действующих в течение длительного времени.

## **С. Военное сотрудничество и проведение операций**

72. Рекомендации региональным организациям:

a) воздерживаться от санкционирования или проведения военных операций, несовместимых со строгим запретом на применение военной силы в соответствии с международным правом;

b) проводить тщательную оценку воздействия на права человека и гуманитарное право любой предлагаемой военной деятельности и операций и избегать рисков или смягчать их;

c) принять и строго соблюдать политику должной осмотрительности в вопросах прав человека в отношении любой региональной поддержки сектора безопасности, оказываемой третьим сторонам, в том числе путем определения

<sup>105</sup> A/HRC/16/51, пп. 26–28.



условий финансирования и приостановки сотрудничества, по мере необходимости;

d) взять на себя политические и юридические обязательства по соблюдению и обеспечению уважения обычного международного гуманитарного права и обычного права прав человека, в том числе экстерриториального;

e) принять всеобъемлющую, обязательную к исполнению рамочную программу по соблюдению международного права и защите гражданских лиц, включающую необходимые стратегии, процедуры, руководства, механизмы, а также людские и финансовые ресурсы;

f) обеспечить, чтобы все мандаты миссий, соглашения со странами, предоставляющими войска, оперативные приказы и директивы, правила применения вооруженной силы, типовые регламенты и другие указания были последовательными, и требовать их соответствия нормам международного гуманитарного права и права прав человека;

g) принять все возможные меры для согласования толкования международного гуманитарного права и права прав человека среди стран, предоставляющих войска, в соответствии с международным правом;

h) обеспечить учебную подготовку военных сил перед развертыванием по вопросам гуманитарного права и прав человека;

i) обеспечить наличие юрисконсультов для консультирования военнослужащих по вопросам международного права;

j) обеспечить, чтобы любые поставки оружия или боеприпасов соответствовали передовым международным стандартам регулирования торговли оружием, включая Договор о торговле оружием и обязанность обеспечивать соблюдение гуманитарного права;

k) выдавать мандаты региональным силам на защиту гражданского населения, в том числе от физического вреда со стороны государственных и негосударственных субъектов, а также посредством оказания гуманитарной помощи и деятельности по защите прав человека;

l) разработать стратегии, процедуры и механизмы для предотвращения, смягчения и устранения ущерба гражданскому населению, в том числе с помощью группы по отслеживанию ущерба гражданскому населению, специалистов по правам человека и правовым вопросам, анализа ситуации после инцидентов, обеспечения сотрудничества со стороны стран, предоставляющих войска, и координации с Организацией Объединенных Наций и другими контрольными органами;

m) обеспечить тщательное, независимое и беспристрастное расследование всех случаев причинения вреда гражданскому населению и всех заслуживающих доверия заявлений о нарушениях международного гуманитарного права и права прав человека;

n) предоставлять выплаты *ex gratia* и всестороннюю помощь в натуральной форме гражданскому населению, пострадавшему в результате операций;

o) строго контролировать реакцию страны, предоставляющей войска, на заслуживающие доверия заявления о нарушениях, с тем чтобы обеспечить их по-настоящему эффективное расследование, принятие необходимых дисциплинарных мер или мер уголовного преследования и возмещение ущерба жертвам;

p) если страны, предоставляющие войска, не принимают необходимых мер в ответ на нарушения, перенаправлять вопрос в ответственный региональный политический орган для рассмотрения возможности принятия мер по исправлению ситуации, включая репатриацию сил, отказ от финансирования или приостановку действия привилегий;

q) поощрять и обеспечивать эффективный контроль командующего силами региональной организации над национальными контингентами, предоставленными в распоряжение миссии;

r) если органы или агенты региональной организации несут ответственность за причинение незаконного вреда или организация осуществляет эффективный контроль над поведением, которое причиняет такой вред, убедиться, что организация располагает доступными механизмами для предоставления эффективных средств правовой защиты, включая компенсацию;

s) обеспечить сопровождение военных миссий комплексными мерами по борьбе с терроризмом, включающими в себя компоненты полицейской деятельности, гуманитарного развития, прав человека, правосудия и привлечения к ответственности, управления и гражданского общества, в рамках миссии или в тесной координации с дополнительными субъектами, и разработать протоколы для регулирования отношений с субъектами гуманитарной деятельности, развития и прав человека, чтобы не ставить под угрозу их независимость, беспристрастность и нейтралитет;

t) обеспечивать возможности для тактических и стратегических переговоров и диалога с вооруженными группами и, когда это возможно, для разоружения, демобилизации и реинтеграции или для судебного преследования, реабилитации и реинтеграции, если это соответствует международному праву;

u) институционализировать роль региональных правозащитных органов в мониторинге военной деятельности и обеспечить такие органы достаточными ресурсами;

v) предоставлять подробную доступную общественности информацию о военной деятельности, включая операции, заявления о нарушениях, расследования и меры по обеспечению привлечения к ответственности.

73. Организации Объединенных Наций следует обеспечить, чтобы санкционирование и финансирование региональных миссий обуславливалось требованием соблюдения прав человека, включая строгое применение политики должной осмотрительности в вопросах прав человека.

---