



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
12 September 2022
Russian
Original: English

Семьдесят седьмая сессия

Пункт 68 b) повестки дня

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

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

Записка Генерального секретаря*

Генеральный секретарь имеет честь препроводить Генеральной Ассамблее доклад Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом Финнулы Ни Илан, представленный в соответствии с резолюцией [72/180](#) Ассамблеи и резолюцией [49/10](#) Совета по правам человека.

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



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

Влияние борьбы с терроризмом на миротворчество, миростроительство, сохранение мира, предотвращение и разрешение конфликтов

Резюме

В настоящем докладе Специальный докладчик по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом рассматривает неразрывную связь между основными целями Организации Объединенных Наций в области поддержания, построения и сохранения мира и поощрения и защиты прав человека и основных свобод, подробно описывая историю этих целей в рамках архитектуры Организации Объединенных Наций. Она подтверждает, что Организация Объединенных Наций и ее структуры уделяют повышенное внимание тому, чтобы все параметры деятельности в пользу мира, включая миротворчество, миростроительство и поддержание мира, определялись не просто государствами-членами, а основными бенефициарами — «народами Объединенных Наций», для них и в их интересах. Проследившая широту диапазона работы в пользу мира, проводимой Организацией Объединенных Наций на уровне всех ее структур, Специальный докладчик выделяет ряд современных проблем, возникающих в контекстах, когда государства все чаще взаимодействуют сквозь призму противодействия терроризму, а не борьбы за мир, часто вытесняя основные международно-правовые рамки и подрывая способность участвовать в работе по миростроительству и правам человека на местном уровне или облегчать или поддерживать посредничество в урегулировании местных конфликтов. Это ставит Организацию Объединенных Наций в сложные условия, которые бросают вызов нормам нейтральных принципов в области поддержания мира и соблюдения стандартов прав человека и верховенства права.

Специальный докладчик подчеркивает позитивные сдвиги и скорректированные формулировки обязательств Организации Объединенных Наций по предотвращению конфликтов и сохранению мира через посредство более тесно согласованных целей, программ и поддержки сообществ и государств-членов. Однако Специальный докладчик отмечает влекущие негативные последствия сдвиги в беспрецедентно растущей контртеррористической архитектуре Организации Объединенных Наций и способы, которыми она навязывает государствам модель технической помощи и наращивания потенциала, ориентированную на предоставление услуг по требованию, без конкретного учета того, как такой процесс разработки программ в конечном итоге приносит пользу основным заинтересованным сторонам Организации Объединенных Наций — народам этих государств. Она отмечает возросшие трудности для представителей Организации Объединенных Наций и гражданского общества, которые раскрывают эту динамику в программах, практике и нормативной базе Организации Объединенных Наций. Она надеется на продолжение формулирования основных вопросов, касающихся должной осмотрительности в вопросах прав человека, принципов непричинения вреда и неспособности в течение длительного времени достичь ключевые цели, включая цели в области устойчивого развития, реализовать «Нашу общую повестку дня» и другие нормативные рамки.

В докладе она прослеживает первостепенность мира и прав человека в архитектуре Организации Объединенных Наций, правовые и политические инструменты, доступные для поощрения и защиты прав человека в деятельности Организации Объединенных Наций в пользу мира, эволюцию и взаимодействие между контртеррористической и мирной архитектурами Организации Объединенных Наций, проблемы, возникающие в связи с привнесением компонентов борьбы с терроризмом и предотвращения насильственного экстремизма и противодействия ему в миротворчество, миростроительство, сохранение мира, предотвращение и разрешение конфликтов, в том числе в условиях миротворчества и вооруженных конфликтов, при посредничестве и в процессы разоружения, демобилизации и реинтеграции, а также в рамках взаимодействия между правовым режимом оккупации и практикой в области борьбы с терроризмом.

I. Введение

1. Настоящий доклад Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом Финнулы Ни Илан представлен в соответствии с резолюцией 72/180 Генеральной Ассамблеи и резолюцией 49/10 Совета по правам человека. В докладе Специальный докладчик анализирует влияние борьбы с терроризмом на миротворчество, миростроительство, сохранение мира, предотвращение и разрешение конфликтов. Особое внимание она уделяет чрезвычайно важной взаимосвязи между прекращением конфликта и защитой прав человека, стремлением к обеспечению отправления правосудия в связи с серьезными нарушениями международного права и важнейшей ролью Организации Объединенных Наций в деле построения мирных, справедливых и инклюзивных обществ, в том числе в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций и постоянными заявлениями Генерального секретаря.

2. Ниже приводится отчет о работе, проделанной Специальным докладчиком после представления ее предыдущего доклада Генеральной Ассамблее (A/76/261).

II. Деятельность Специального докладчика

3. Специальный докладчик продолжает уделять приоритетное внимание позитивному и активному взаимодействию с государствами-членами на национальном уровне. Она завершила весьма конструктивные страновые визиты в Узбекистан (см. A/HRC/49/45/Add.1) и Мальдивскую Республику¹. Специальный докладчик получила подтверждение на посещение Ирака в последнем квартале 2022 года и запросила дополнительные посещения следующих стран: Бахрейн, Камерун, Колумбия, Кения, Северная Македония, Португалия и Сенегал. В июле 2022 года она посетила с рабочим визитом Многопрофильную комплексную миссию Организации Объединенных Наций по стабилизации в Мали (МИНУСМА), где провела учебное занятие по вопросам борьбы с терроризмом и защиты прав человека. Она получила от правительства Соединенных Штатов Америки предварительное приглашение провести технический визит в пенитенциарное учреждение в Гуантанамо-Бей на Кубе, и в настоящее время обсуждаются параметры такого визита².

4. Специальный докладчик представила Совету по правам человека в марте 2022 года доклад о последующей деятельности по совместному исследованию о глобальной практике в связи с тайным содержанием под стражей в условиях борьбы с терроризмом (A/HRC/49/45). В своем докладе она представила всеобъемлющее описание последующих мер в связи с совместным исследованием по этой теме, опубликованным четырьмя мандатариями специальных процедур в 2010 году (A/HRC/13/42), и вновь заявила о необходимости соблюдения требований в отношении обеспечения привлечения к ответственности, возмещения ущерба и прозрачности со стороны государств, которые вовлечены в систематическую практику пыток и выдачи или потворствуют ей. Специальный докладчик выразила глубокую озабоченность по поводу того, что рекомендации по итогам совместного исследования выполнены не были и что это способствовало продолжению совершения нарушений прав человека во имя борьбы с терроризмом в глобальном масштабе. Она подчеркивает, что массовые произвольные

¹ URL: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/2022-05/srct-eom-preliminary-findings.docx>.

² См. United Nations, "Interactive dialogue: Special Rapporteur on countering terrorism — 27th meeting, 49th regular session of the Human Rights Council, video, 15 March 2022.

задержания без судебного разбирательства стали обычным явлением в некоторых государствах (A/HRC/49/45, пп. 30–34) и что применение исключений в судебных процессах, связанных с обвинениями в терроризме, остается укоренившейся практикой. Она представила приложение к докладу, в котором прослеживается ход юридических процессов над всеми теми, о ком известно, что они подвергались пыткам после террористических нападений 11 сентября 2001 года (“9/11”). Она приходит к выводу, что ни один человек не получил адекватного возмещения за причиненный вред. Она призывает покончить с безнаказанностью, реально обеспечить независимый доступ ко всем без исключения местам содержания под стражей, а также реабилитацию и средства правовой защиты для тех, кто пострадал от практики тайного содержания под стражей.

5. Специальный докладчик сохраняет приверженность активному взаимодействию с различными субъектами гражданского общества, обеспечивая тем самым, чтобы опыт в области борьбы с терроризмом и практики обеспечения безопасности «на местах» полностью учитывался в ее работе. В 2022 году она провела консультации с организациями гражданского общества с пяти континентов. 9 мая, в преддверии Международной конференции высокого уровня по правам человека, гражданскому обществу и борьбе с терроризмом, Специальный докладчик совместно с Испанией организовала в Малаге семинар гражданского общества на тему укрепления лидерства гражданского общества и поощрения и защиты прав человека в условиях борьбы с терроризмом. При поддержке Специального докладчика представители гражданского общества из 43 стран провели серию консультаций для подготовки итогового документа семинара 2022 года по гражданскому обществу³ с целью информирования об итогах конференции. Она также провела консультативные встречи в Женеве, Нью-Йорке и Вашингтоне, округ Колумбия, и организовала выпуск короткометражного фильма о влиянии контртеррористических мер на представителей гражданского общества по всему миру. В марте 2022 года Специальный докладчик приступила к проведению глобального исследования о влиянии контртеррористических мер на гражданское общество и гражданское пространство и выражает глубокую признательность Испании и Германии за финансовую поддержку.

6. С октября 2021 года она проводит анализ законодательства по вопросам борьбы с терроризмом, чрезвычайных мер, противодействия финансированию терроризма и (насильственному) экстремизму в Алжире, Беларуси, Китае, Израиле, Шри-Ланке, Новой Зеландии, Никарагуа, Катаре, Боливарианской Республике Венесуэла и Европейском Союзе⁴. Она опубликовала позиционные документы о влиянии контртеррористических санкций на права человека и международно-правовые обязательства государств с особым упором на санкционные режимы согласно резолюциям 1267 (1999) и 1988 (2011) Совета Безопасности⁵, о последствиях с правозащитной точки зрения лишения гражданства в контексте борьбы с терроризмом на конкретном примере северо-восточной части Сирии⁶

³ URL: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/terrorism/sr/civilsocietyworkshop-malaga-2022-08-16/Civil-Society-Workshop-Outcome-Document-Malaga-Spain.pdf>.

⁴ URL: <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-terrorism/comments-legislation-and-policy>.

⁵ Fionnuala Ní Aoláin, Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism, “The impact of counter-terrorism targeted sanctions on human rights”, position paper, 2021. URL: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/2022-03/position-paper-unsrct-on-unsct-use-of-ct-targeted-sanctions.pdf>.

⁶ URL: <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-terrorism/return-and-repatriation-foreign-fighters-and-their-families>.

и о мерах по борьбе с финансированием терроризма и их совместимости с обязательствами по правам человека⁷.

7. Специальный докладчик, будучи одним из 45 субъектов, входящих в Целевую группу Глобального договора Организации Объединенных Наций по координации контртеррористической деятельности, придает первостепенное значение работе в самой структуре Организации Объединенных Наций. Она глубоко привержена подходу, предусматривающему участие всей системы Организации Объединенных Наций в борьбе с терроризмом при обеспечении соблюдения прав человека, как это предусмотрено в Глобальной контртеррористической стратегии Организации Объединенных Наций⁸. Специальный докладчик является активным участником всех восьми тематических рабочих групп Глобального договора Организации Объединенных Наций по координации контртеррористической деятельности. Она предметно сотрудничает с Группой разработки финансовых мер по борьбе с отмыванием денег. Она участвовала в трех заседаниях Межамериканского комитета по борьбе с терроризмом.

8. Специальный докладчик предоставила Европейскому суду по правам человека две справки *amicus curiae* по делам *Domenjoud v. France* (Applications nos. 34749/16 and 79607/17) и *Daoudi v. France* (Application no. 48638/18), которые касались соответственно использования чрезвычайных мер в борьбе с терроризмом и широкого использования административных мер для устранения угроз национальной безопасности.

III. Необходимость обеспечения мира для защиты прав человека

A. Приоритет мира и прав человека в архитектуре Организации Объединенных Наций

9. Устав Организации Объединенных Наций конкретно обязывает государства «объединить наши силы для поддержания международного мира и безопасности». Вызовы, касающиеся предотвращения конфликтов, миростроительства, ведения переговоров, сохранения и укрепления мира, находятся в центре деятельности Организации Объединенных Наций и входящих в нее структур уже более семидесяти лет. Мир — это не просто отсутствие насилия между комбатантами или противниками, это необходимое условие для того, чтобы экономическая, социальная, культурная и политическая жизнь общества и отдельных людей была полноценной и справедливой⁹. В наше время, когда по всему миру бушуют неопишимо разрушительные конфликты¹⁰, многие из которых сопровождаются вопиющими нарушениями международного права, вызывают

⁷ Fionnuala Ní Aoláin, Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism, “The human rights and rule of law implications of countering the financing of terrorism measures”, position paper, June 2022.

⁸ См. резолюцию 60/288 Генеральной Ассамблеи.

⁹ Johan Galtung, “Violence, peace, and peace research”, *Journal of Peace Research*, vol. 6, No. 3 (1969).

¹⁰ António Guterres, Secretary-General of the United Nations, Secretary-General statement on Ukraine, 24 February 2022. Специальный докладчик отмечает, в частности, войну в Тыграе, гражданскую войну в Йемене и гражданскую войну в Центральноафриканской Республике.

тревогу трудно преодолимые вызовы продвижению мира как в позитивном, так и в негативном смысле¹¹.

10. Устав признает органическую взаимосвязь между защитой прав и продвижением мира. В самом первом пункте преамбулы Устава прослеживается фундаментальная связь между избавлением «грядущих поколений от бедствий войны» и утверждением веры «в основные права человека, в достоинство и ценность человеческой личности, в равноправие мужчин и женщин». Эта фундаментальная связь лежит в основе анализа настоящего доклада, в котором Специальный докладчик рассказывает о том, как нынешнее давление норм и практики в области противодействия терроризму одновременно подрывает наш коллективный потенциал по продвижению мира, создает условия для систематических нарушений прав человека и верховенства права и поддерживает их.

11. Первая миссия Организации Объединенных Наций по поддержанию мира была создана в 1948 году. Хотя на протяжении многих десятилетий «работа» Организации Объединенных Наций по поддержанию мира сводилась к классической функции «поддержания мира» — в узком смысле установления «линии разграничения» между враждующими группировками, — на практике «работа» Организации Объединенных Наций по поддержанию мира в прошлом и в современное время была разнообразной, разрозненной и многоаспектной, включая, в частности, меры в области миростроительства, поддержания мира и миротворчества¹². С учетом широты охвата этой деятельности в пользу мира в настоящем докладе особое внимание уделяется преимущественному значению мира и прав человека как взаимосвязанных целей Организации Объединенных Наций, и Специальный докладчик отмечает, как нормы, структуры и цели контртеррористических программ и политики Организации Объединенных Наций создают препятствия для долгосрочного предотвращения конфликтов, разрешения существующих конфликтов и деятельности Организации Объединенных Наций в пользу мира на всей планете.

В. Ключевые озабоченности, связанные со всеобъемлющими правовыми режимами, и их эволюция

12. Ключевым моментом является то, что до 2001 года участие Организации Объединенных Наций в предотвращении конфликтов, посредничестве в конфликтах, поддержании мира и принуждении к миру в целом основывалось на понимании того, что применимым правовым режимом, регулирующим вооруженный конфликт, является международное гуманитарное право, а в постконфликтных ситуациях — либо Женевская конвенция о защите гражданского населения во время войны (четвертая Женевская конвенция) и приложение: Положение о законах и обычаях сухопутной войны (Гаагское положение) (право оккупации), либо международные нормы и стандарты в области прав человека с предусмотренными ограничениями или возможностями отступления. Специальный докладчик не игнорирует неспособность государств применять международное гуманитарное право, в частности к внутренним вооруженным конфликтам в этот период, и не преувеличивает их готовность в этом плане. Отношение государств к международному гуманитарному праву часто формировалось посредством разрешения споров при выяснении того, было ли выполнено

¹¹ Institute for Economics and Peace, *Global Peace Index 2022: Measuring Peace in a Complex World* (Sydney, 2022).

¹² Joachim A. Koops and others, eds., *The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations* (Oxford, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, Oxford University Press, 2015).

пороговое условие о наличии «вооруженного конфликта» в пределах суверенной территории государств, или же конфликты оставались исключительно внутренними беспорядками или напряженностью, регулируемые внутренним уголовным правом. Признавая международное гуманитарное право в качестве *lex specialis* в ситуациях вооруженного конфликта, она подтверждает параллельную применимость норм в области прав человека в таких контекстах. Она подчеркивает, что в условиях, когда существование вооруженного конфликта отрицается или прекращается, нормы в области прав человека имеют примат.

13. До 2001 года регламентация борьбы с терроризмом в основном осуществлялась и определялась внутренними императивами и внутренним законодательством, будь то отдельное законодательство о борьбе с терроризмом или общеправовое право¹³. До терактов «9/11» многосторонняя регламентация борьбы с терроризмом осуществлялась в основном посредством договоров¹⁴. Эти нацеленные на пресечение договоры, сфокусированные на реагировании на определенные угрозы или акты, варьировались от масштабных по сфере охвата соглашений до соглашений с более конкретными целями и продемонстрировали способность государств применять на многосторонней основе квазизаконодательные модели в качестве реакции на терроризм (A/73/361, пп. 9–10). Примечательно, что не было достигнуто соглашение о всеобъемлющем многостороннем договоре по регламентации борьбы с терроризмом. Хотя заключение договоров о борьбе с терроризмом остается важным¹⁵, оно уступило место доминирующему Совету Безопасности, который регулирует меры реагирования государств на терроризм путем принятия многочисленных (в общем) обязательных резолюций (там же). В резолюциях, многие из которых содержат расширительные требования к государствам по борьбе с терроризмом, не удалось последовательно признать и уточнить сопутствующие и дополнительные обязательства государств по международному праву, в том числе по международным нормам и стандартам в области прав человека. Параллельно с этим борьба с терроризмом характеризуется широким распространением и использованием норм «мягкого права» (см. A/74/335), разработанных без проведения предметных консультаций со всеми затронутыми государствами, заинтересованными сторонами гражданского общества и экспертами по правам человека (там же). Эти сдвиги в совокупности, по мнению Специального докладчика, оказали явно негативное влияние на общее продвижение значимой защиты прав человека в условиях борьбы с терроризмом. Более того, заикленность на «терроризме» помешала Совету Безопасности заняться более сложными видами миротворчества и/или мирных переговоров, которые сопряжены с адекватным осознанием сложных конфликтов и многоуровневого насилия.

14. Одновременно с нормативным всплеском в сфере борьбы с терроризмом происходило масштабное инвестирование в глобальную контртеррористическую архитектуру как в рамках Организации Объединенных Наций, так и за ее пределами¹⁶. Архитектура Организации Объединенных Наций включает в себя Совет Безопасности, Контртеррористический комитет, Исполнительный директорат Контртеррористического комитета, Контртеррористическое управление и

¹³ Oren Gross and Fionnuala Ní Aoláin, *Law in Times of Crisis: Emergency Powers in Theory and Practice* (Cambridge, United Kingdom, Cambridge University Press, 2006).

¹⁴ См., например, Конвенцию о преступлениях и некоторых других актах, совершаемых на борту воздушных судов (1963 год); и Конвенцию о борьбе с незаконным захватом воздушных судов (1970 год).

¹⁵ Протокол 2014 года, изменяющий Конвенцию о преступлениях и некоторых других актах, совершаемых на борту воздушных судов.

¹⁶ См. A/73/361; и Ali Altiok and Jordan Street, *A Fourth Pillar for the United Nations? The Rise of Counter-Terrorism* (Saferworld, 2020).

Глобальный договор по координации контртеррористической деятельности. Все эти структуры в полной мере участвуют в регулировании борьбы с терроризмом, а также в наращивании потенциала и оказании технической помощи. Менее хорошо понимается и отслеживается масштаб борьбы с терроризмом и разработки программ по предотвращению насильственного экстремизма и противодействию ему, осуществляемых отдельными структурами Организации Объединенных Наций¹⁷. Полное соблюдение политики Организации Объединенных Наций по проявлению должной осмотрительности в вопросах прав человека, прозрачный мониторинг и оценка, а также оценка воздействия на права человека остаются задачами на стадии реализации для всех структур Организации Объединенных Наций, занимающихся борьбой с терроризмом или работой по предотвращению насильственного экстремизма и противодействию ему. Наконец, это институциональное присутствие Организации Объединенных Наций является частью гораздо более обширной сети глобальных, региональных и специализированных структур, активно участвующих в контртеррористической практике с прямым и прослеживаемым воздействием на защиту прав человека на национальном уровне¹⁸. Специальный докладчик отметила негативное воздействие беспрепятственного роста этой архитектуры, которая, в частности, не имеет независимого надзора и ограничена в своих возможностях мониторинга и оценки, на общую сбалансированность системы Организации Объединенных Наций, в том числе на миротворчество, миростроительство, поддержание мира, предотвращение и разрешение конфликтов.

15. В то время как темпы контртеррористического институционального и нормативного усиления ускорились после нападения 11 сентября, Организация Объединенных Наций параллельно перестраивала свою работу по предотвращению и разрешению конфликтов, что было вызвано опасениями по поводу произвола, некомпетентного управления, уязвимости миротворцев и отсутствия ясности в отношении масштабов миссии в сложных конфликтных ситуациях. Например, в докладе Группы по операциям Организации Объединенных Наций в пользу мира, который был опубликован в 2000 году («доклад Брахими»), Группа отметила насущную необходимость того, чтобы Организация Объединенных Наций разработала более эффективные методы предотвращения и разрешения конфликтов (см. [A/55/305-S/2000/809](#)). Группа подчеркнула, что эффективные стратегии предотвращения и разрешения конфликтов требуют «изменения самой концепции» в операциях в пользу мира, которое «переносит акцент на единый подход к поддержанию правопорядка и уважению прав человека» (там же, сс. ix–x). Все рекомендации основывались на взаимоукрепляющих предпосылках, включая «важность того, чтобы система Организации Объединенных Наций соблюдала и поощряла международные документы и стандарты в области прав человека и нормы международного гуманитарного права во всех аспектах своей деятельности по обеспечению мира и безопасности» (там же, п. 6 e)).

16. В контексте событий после 11 сентября Генеральный секретарь в своем докладе 2004 года о выполнении рекомендаций Специального комитета по операциям по поддержанию мира ([A/59/608](#)) отметил следующее: «Большинство операций, осуществляемых под руководством Департамента операций по

¹⁷ В 2020 году Специальный докладчик сообщила о более чем 400 проектах, которые направлены на предупреждение насильственного экстремизма и противодействие ему и осуществляются 18 структурами Организации Объединенных Наций, приносят пользу более чем 90 государствам-членам во всех регионах мира и затрагивают все семь приоритетных областей, рекомендованных в Плане действий Генерального секретаря по предупреждению насильственного экстремизма (см. [A/HRC/43/46](#)).

¹⁸ Funders Initiative for Civil Society, “FICS report reveals proliferation of agencies influencing counter-terrorism”, 25 May 2022.

поддержанию мира, в настоящее время имеет мандаты, выходящие за рамки задач по обеспечению безопасности, которые обычно ассоциируются с понятием «поддержание мира», поэтому было бы точнее называть их «операциями в пользу мира»». Именно это, как указано выше, т. е. расширение этих мандатов, при котором силы Организации Объединенных Наций участвуют в контртеррористических операциях или оказывают прямую техническую поддержку и поддержку в наращивании потенциала правительствам, которые сами участвуют в таких операциях, вызывает глубокую озабоченность Специального докладчика и рассматривается в настоящем докладе.

IV. Взаимосвязь между контртерроризмом и архитектурой мира

17. Специальный докладчик с озабоченностью отмечает, что ускоренное развитие контртеррористической архитектуры Организации Объединенных Наций оказывает институциональное и практическое воздействие на архитектуру мира Организации Объединенных Наций и, в более широком смысле, на ее воспринимаемую легитимность и эффективность. Обе архитектуры сталкиваются друг с другом на межинституциональном уровне, но также, учитывая расширение деятельности Контртеррористического управления по наращиванию потенциала, оказанию технической помощи и разработке программ в зонах конфликтов, миротворческие и контртеррористические функции Организации Объединенных Наций также часто физически проявляются на местах.

18. В настоящем докладе Специальный докладчик признает многие реформы Генерального секретаря. Особое значение имеют реформы компонента мира и безопасности Организации Объединенных Наций, а также реформа борьбы с терроризмом, в результате которой было создано Контртеррористическое управление¹⁹. Специальный докладчик приветствует цель реформ в области мира и безопасности, в частности в том, что касается целей согласования мира и безопасности, развития и прав человека для достижения большей слаженности, в том числе в рамках специальных политических миссий и операций по поддержанию мира. Однако Специальный докладчик отмечает, что хрупкие достижения в области мира и прав человека могут быть еще сведены на нет из-за внутреннего подрыва таких целей в Организации Объединенных Наций, в частности в условиях большого объема инвестиций в наращивание потенциала и техническую помощь в борьбе с терроризмом (см. A/76/261). Примечательно, что предыдущая реформа контртеррористической архитектуры, проведенная Генеральным секретарем в 2017 году, включала передачу Канцелярии Целевой группы по осуществлению контртеррористических мероприятий и Контртеррористического центра Организации Объединенных Наций из Департамента по политическим вопросам в нынешнее Контртеррористическое управление²⁰. Специальный докладчик вновь выражает свою обеспокоенность по поводу отрыва основных связанных с миром и безопасностью функций по борьбе с терроризмом в рамках Организации Объединенных Наций от усилий в ином случае по движению в направлении формирования «единого, комплексного» компонента мира и безопасности²¹. С момента создания этого управления она наблюдает рост и практику, характеризующиеся отсутствием надлежащего контроля за соблюдением должной осмотрительности в вопросах прав человека, анализа конфликтов и мира, включая контроль за проведением анализа с учетом гендерных

¹⁹ См. резолюцию 72/262 Генеральной Ассамблеи.

²⁰ См. резолюции 71/291 и A/71/858 Генеральной Ассамблеи.

²¹ URL: <https://reform.un.org/content/peace-and-security-reform> .

аспектов, или институционального ограничения других мандатов в области мира и безопасности. На институциональном уровне необходимо уделить серьезное внимание как внутреннему, так и внешнему взаимодействию этих архитектур, а Организация должна пересмотреть свои основные цели и функции, чтобы обеспечить и защитить свой потенциал для успешного участия в деятельности в пользу мира во всех ее многообразных аспектах.

A. Миростроительство и его взаимосвязь с программами и целями в области борьбы с терроризмом и предотвращения насильственного экстремизма и противодействия ему

19. За прошедшие годы архитектура мира Организации Объединенных Наций претерпела различные реформы и включает в себя мощный набор структур, занимающихся вопросами миростроительства. Оценки и реформы²² были разработаны для анализа прогресса, а также для дальнейшего совершенствования поддержки Организацией Объединенных Наций гражданского общества, государств-членов и других заинтересованных сторон в вопросах миростроительства. Специальный докладчик согласна с выраженным Консультативной группой экспертов по обзору миростроительной архитектуры мнением о том, что «международные субъекты, в том числе в рамках системы Организации Объединенных Наций, до сих пор не в полной мере осознали, каким образом должны адаптироваться их инструменты и меры, и ... слишком часто предпочитают меры реагирования военного характера. Несмотря на то, что такие меры могут оказаться эффективными непосредственно в контексте прекращения насилия, они, как правило, устраняют симптомы, а не коренные причины конфликта. В силу самого характера этих мер реагирования, ориентированных на обеспечение безопасности в короткие сроки и, соответственно, требующих серьезного финансирования, они подчас отнимают поддержку и внимание от усилий по достижению устойчивого мира» (см. [A/69/968-S/2015/490](#)). Она отмечает, что наиболее вопиющие формы такого обеспечения безопасности и милитаризации продолжают проявляться в контексте контртеррористической деятельности Организации Объединенных Наций и поддержки Организацией Объединенных Наций контртеррористических операций, когда бенефициары программ Организации Объединенных Наций, включая женщин и молодежь, рассматриваются как группы риска, а не как позитивные проводники перемен.

20. Специальный докладчик подтверждает исключительную важность мандатов в рамках миростроительной архитектуры Организации Объединенных Наций, включая Комиссию по миростроительству, Фонд миростроительства и Управление по поддержке миростроительства. Некоторые положительные практические методы этих структур, в частности введение гендерных маркеров²³, принятие принципов учета рисков возникновения конфликтов, акцент на ответственности на национальном и местном уровнях и усилия по предметному вовлечению молодежи (см. резолюцию [76/306](#) Генеральной Ассамблеи) через призму прав человека, — все это области, в которых как раз контртеррористическая архитектура Организации Объединенных Наций продолжает испытывать трудности, несмотря на существующие шаблоны.

21. Специальный докладчик обращает внимание на интеграционные функции государств-членов, в частности в контексте Комиссии по миростроительству, и подчеркивает, что активизация миростроительной деятельности Организации

²² См. резолюции [70/262](#) и [72/276](#) Генеральной Ассамблеи; и резолюции [2282 \(2016\)](#) и [2413 \(2018\)](#) Совета Безопасности.

²³ Peacebuilding Fund, “PBF guidance note on gender marker scoring”, 2019.

Объединенных Наций может быть осуществлена только при полной поддержке со стороны государств-членов и финансовых инвестициях. Она обращает внимание на постоянный и экспоненциальный рост расходов государств-членов на наращивание контртеррористического потенциала и техническую помощь на двустороннем и международном уровнях и/или в рамках Организации Объединенных Наций. Сопоставление объема финансирования помощи в целях развития странам, затронутым конфликтом, и доли этого финансирования, направленной на миростроительство, говорит само за себя. Как отметил Генеральный секретарь в своем докладе 2021 года, «хотя общий объем официальной помощи в целях развития (ОПР), направляемой в затронутые конфликтами страны, в последние годы увеличился, достигнув в 2019 году отметки в 31 процент от общего объема ОПР, на цели миростроительства было направлено лишь 13,5 процента», что отражает снижение доли по сравнению с 19,9 процента в 2012 году (A/76/668-S/2022/66 и A/76/668/Corr.1-S/2022/66/Corr.1, п. 34), и «доля двусторонней помощи, предназначенной для феминистских, возглавляемых женщинами и занимающихся защитой прав женщин организаций и движений в нестабильных или затронутых конфликтами странах, остается поразительно низкой: всего 0,4 процента (179 млн долл. США)» (S/2021/827). В связи с продолжением рассмотрения вопроса о должностях в Контртеррористическом управлении, финансируемых из регулярного бюджета, важно учитывать баланс в системе и нынешнее число должностей в Управлении по поддержке миростроительства, составляющее 17 должностей, по сравнению с 45 должностями, запрашиваемыми для Контртеррористического управления.

22. Хотя полная оценка миростроительной архитектуры выходит за рамки настоящего доклада, Специальный докладчик настоятельно призывает с осторожностью относиться к формирующейся практике контртеррористических структур Организации Объединенных Наций употреблять применительно к своей деятельности терминологию деятельности в области миростроительства. Она уже отмечала постоянное проникновение таких акцентированных на обеспечении безопасности программных рамок в миростроительную деятельность на страновом уровне, отвечающее интересам доноров. Ей известно об осуществлявшемся ранее финансировании по линии Фонда миростроительства Организации Объединенных Наций проектов по предотвращению насильственного экстремизма и противодействию ему в Буркина-Фасо, Чаде, Кыргызстане, Мали, Мавритании, Нигере, Нигерии, Таджикистане и Того (см. A/76/687). Она подчеркивает, что такое программирование приводит к подрыву международных норм и стандартов в области прав человека, принципа непричинения вреда, принципов законности, необходимости и соразмерности, особенно при разработке программ в тесной координации с национальными силами безопасности, и создают серьезные проблемы в контексте осознанного согласия, должной осмотрительности в вопросах прав человека и эффективности. Ей известны положительные примеры, когда структуры Организации Объединенных Наций по миростроительству работали над тем, чтобы отойти от акцентированных на обеспечении безопасности рамок предотвращения насильственного экстремизма и противодействия ему после диалога с затронутыми структурами гражданского общества. Опираясь на выводы доклада о результатах метасинтеза²⁴ Глобального договора Организации Объединенных Наций по координации контртеррористической деятельности, Генеральный секретарь должен критически оценить сферу охвата работы по предотвращению насильственного экстремизма и противодействию ему, проводимой миростроительными структурами, и

²⁴ URL: https://www.unodc.org/documents/evaluation/Meta-Analysis/Meta_Synthesis_United_Nations_Global_Counter_Terrorism_Strategy_Report.pdf, p.xvi.

обеспечить разделение мандатов — во избежание включения предложений Организации Объединенных Наций по миростроительству в программы, которые до сих пор не доказали своего значительного влияния. Дальнейшее расширение такой деятельности может в ином случае привести к тому, что в системе снова возникнет неразбериха в отношении мандатов и целостности ее деятельности в пользу мира. Такая оценка может быть проведена и в отношении дисбаланса в финансировании на цели борьбы с терроризмом по сравнению с миростроительством в контексте Саммита будущего 2024 года, предусмотренного мандатом всеобъемлющего обзора деятельности Организации Объединенных Наций в области миростроительства в 2025 году и новой повестки дня для мира²⁵.

В. Операции по поддержанию мира и борьба с терроризмом

23. На протяжении всей истории операций Организации Объединенных Наций по поддержанию мира они многократно претерпевали эволюцию. Традиционные операции были сопряжены с развертыванием в ситуациях, когда нужно было «сохранить мир». Новейшее поколение миротворческих операций — это гибридные миссии. Тем не менее четкой сквозной линией этого подхода была оптимизация прав и защиты гражданского населения, оказавшегося в зоне конфликта. Зарождающееся пятое поколение операций в пользу мира — это гибридные миссии, в которых воинские контингенты и полицейский персонал развертываются под смешанным командованием, а разделение задач является определяющей чертой этого механизма²⁶. Во всех формах операций Организации Объединенных Наций по поддержанию мира права человека занимают важное место в обосновании, используемом для обеспечения и легитимации их развертывания.

24. Наблюдая за этими сменами поколений операций в пользу мира, Специальный докладчик признает очевидный факт, что институциональные и нормативные изменения были необходимы для решения проблемы сложного и меняющегося характера конфликтов, возникающих на местах, а также эволюционирующей роли Совета Безопасности в условиях конфликта²⁷. Она высоко оценивает сформулированные обязательства по защите прав человека, которые сопровождали институциональные изменения в операциях в пользу мира. Однако она глубоко обеспокоена тем, что использование государствами аргумента о терроризме как угрозе международному миру и безопасности привело к тому, что в операции в пользу мира стали включаться дополнительные элементы. Гибридные операции в пользу мира сегодня непосредственно участвуют в поддержке государств в их контртеррористических операциях или предоставляют государствам техническую помощь и поддержку, чтобы они сами могли осуществлять эту работу. В многочисленных контекстах контртеррористические меры точно и преднамеренно применяются, чтобы затушевать и вытеснить реальность сложных вооруженных конфликтов, к которым справедливо применимы международное гуманитарное право и международные нормы и стандарты в области прав человека. Отсутствие согласованного определения терроризма означает, что на

²⁵ См. резолюцию [2558 \(2020\)](#) Совета Безопасности.

²⁶ См. United Nations, Department of Peacekeeping Operations and Department of Field Support, “A new partnership agenda: charting a new horizon for UN peacekeeping”, 2009.

²⁷ Mary Kaldor, *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*, 2nd ed. (Stanford University Press, 2007). В частности, «новые войны» с новыми независимыми государствами, включая сложность контекстов конфликтов после холодной войны, например в Боснии.

практике, как последовательно документирует Специальный докладчик²⁸, государства квалифицируют как «терроризм» отстаивание целого ряда защищенных законом прав человека, начиная от продвижения прав меньшинств, свободы выражения мнений и собраний и заканчивая фундаментальным, пусть и оспариваемым, правом на самоопределение. Неизбежно, что операции в пользу мира, функция которых заключается в поддержке контртеррористической (как бы она ни определялась) деятельности государств, будут, учитывая отсутствие значимого надзора за глобальной, региональной и национальной контртеррористической деятельностью, приводить к посягательству на основные права человека. Риски такого посягательства для Организации Объединенных Наций значительны и наносят большой ущерб ее беспристрастности и целостности.

25. Специальный докладчик подчеркивает, что в 2015 году Независимая группа высокого уровня по операциям в пользу мира вынесла ключевые рекомендации, которые касаются основных проблем, указанных в настоящем докладе (см. A/70/95-S/2015/446). Группа провела, казалось бы, красную линию в отношении контртеррористических операций, прямо заявив, что «в силу их состава и характера их деятельности миссии Организации Объединенных Наций по поддержанию мира не приспособлены к ведению военных контртеррористических операций. Они не имеют, в частности, требуемого специального снаряжения, разведанных, материально-технического обеспечения, сил и средств и специализированной военной подготовки» (там же, п. 119). Кроме того, Группа подчеркнула, что после завершения миссий Организации Объединенных Наций по поддержанию мира Совет Безопасности должен обеспечить, чтобы от Организации Объединенных Наций не требовалось брать на себя остаточные задачи, выходящие за рамки ее возможностей. Группа однозначно заявила, что Организация Объединенных Наций должна сохранять свою беспристрастную приверженность соблюдению прав человека. Специальный докладчик одобряет эти выводы Группы и выступает за обеспечение того, чтобы они занимали центральное место в политике в отношении операций Организации Объединенных Наций в пользу мира и последовательно применялись на местах. Она также подтверждает ценность и важность проекта «Будущее операций по поддержанию мира».

26. Участие миротворцев Организации Объединенных Наций в выполнении задач по активной борьбе с терроризмом создает значительные операционные и репутационные риски для Организации. Специальный докладчик признает, что на Организацию Объединенных Наций оказывается значительное практическое и политическое давление с целью вовлечения ее сил в «активное» миротворчество, включающее прямые контртеррористические операции, но предупреждает, что риски при этом исключительно высоки. Наиболее очевидно, что такие действия ставят под угрозу правовую защиту других сотрудников Организации Объединенных Наций, они могут в корне подорвать способность Организации быть беспристрастным арбитром в конфликте и, что самое тревожное, они могут подорвать способность других компонентов системы Организации Объединенных Наций выполнять важную гуманитарную работу²⁹. Она особенно обеспокоена тем, что активные контртеррористические действия или поддержка со стороны операций Организации Объединенных Наций в пользу мира негативно сказываются на защите гражданского населения в сложных условиях и во многих местах вызывают отчуждение и отсутствие доверия между полевым присутствием Организации Объединенных Наций и местными общинами. После

²⁸ См. communications Nos. NZL 1/2021; DZA 12/2021; AUT 2/2021; и LKA 3/2021.

URL: www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-terrorism/comments-legislation-and-policy.

²⁹ John Karlsrud, “UN peace operations, terrorism and violent extremism”, в *United Nations Peace Operations in a Changing Global Order*, Cedric de Coning and Mateja Peter, eds. (Cham, Switzerland, Palgrave Macmillan, 2020).

участия в контртеррористических действиях способность Организации излагать целостную, последовательную и беспроблемную позицию оказывается под угрозой, тем более в общинах и географических районах, где гражданские лица и обозначенные вооруженные группы перемешаны. В итоге может оказаться, что просто «туда идти не стоит» и что необходимо сделать паузу в таком развертывании.

27. В целом, взаимосвязанные озабоченности в области прав человека, вытекающие из этого внедрения контртеррористического компонента в операции в пользу мира, заключаются в следующем:

а) непосредственное участие в контртеррористических операциях, сопряженных с применением силы, вызывающее опасения по поводу внесудебных казней, отсутствия прозрачности и подотчетности, а также неадекватности средств правовой защиты для лиц, пострадавших во время контртеррористических операций³⁰;

б) оказание контртеррористической технической поддержки и содействия в наращивании потенциала секторам безопасности, которые были причастны к серьезным нарушениям прав человека, без осуществления надлежащего контроля и проявления должной осмотрительности в вопросах прав человека в соответствии с существующей политикой Организации Объединенных Наций;

в) перенаправление военных ресурсов и ресурсов на обеспечение безопасности от правительств к вооруженным группам, обозначенным Организацией Объединенных Наций, отчасти из-за отсутствия прозрачности и надзора в секторе безопасности и слабой защищенности техники;

г) ассоциирование населением сил Организации Объединенных Наций на местах с глубоко непопулярными и агрессивными национальными силами безопасности, что подрывает доверие к силам Организации Объединенных Наций и их нейтралитет, а также общую способность Организации Объединенных Наций проводить свой более широкий мониторинг в области прав человека, мира и безопасности, развития и гуманитарной помощи, что создает риски затягивания и интенсификации конфликта;

е) установление «собственной цели» в отношении гуманитарного доступа и предоставления гуманитарной помощи путем допущения квалификации той или иной конкретной ситуации как проблемной и связанной только с «терроризмом», что фактически подрывает более широкие принципы гуманитарного права в отношении беспристрастного гуманитарного доступа на территорию.

С. Контртерроризм и вооруженные конфликты

28. Специальный докладчик в своих предыдущих докладах (A/73/361 и A/75/337) отмечала, что контртеррористические меры часто принимаются в условиях вооруженных конфликтов, в которых применяется международное гуманитарное право. Об актуальности этой проблемы свидетельствует также множество вооруженных конфликтов немеждународного характера с участием негосударственных вооруженных групп, которые Организация Объединенных Наций относит к числу террористических и которые подпадают под действие ее режима адресных санкций или включаются в региональные и национальные

³⁰ С ежегодными докладами Специального докладчика по вопросам борьбы с терроризмом и прав человека можно ознакомиться по адресу URL: www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-terrorism/annual-reports-human-rights-council-and-general-assembly.

санкционные списки террористов. Расширяющаяся сеть контртеррористического регулирования и практики применяется к многочисленным национальным контекстам, в которых пороговые требования для вооруженного конфликта могут быть формально выполнены в соответствии с международным правом, но не применяться на практике. Это также происходит в условиях, когда порог вооруженного конфликта формально признан, но контртеррористическое регулирование и дискурс играют все более доминирующую роль в рамках мер реагирования на насилие. Эти контексты регулярно определяются как контексты терроризма, а не как ситуации сложного конфликта, в которых происходят акты терроризма, но которые в целом остаются регулируемыми как ситуации конфликта, к которым применяются нормы в области прав человека и нормы гуманитарного права. Она постоянно утверждала, что применение международного гуманитарного права обеспечивает защиту основных прав человека в условиях вооруженного конфликта и создает возможности для такой защиты (см. [A/75/337](#)).

29. Что означает определение ситуации в терминах борьбы с терроризмом, а не вооруженного конфликта? Ответ состоит из нескольких элементов. Во-первых, международное гуманитарное право имеет неоспоримый свод стандартов конвенционного и обычного права, которые определяют обязательства как государственных, так и негосударственных субъектов в ситуациях вооруженного конфликта, в том числе, помимо прочего, в отношении содержания под стражей, защиты гражданских лиц, статуса комбатантов, методов и средств ведения войны и беспристрастной гуманитарной деятельности. Термин «терроризм» не имеет согласованного международно-правового определения и характеризуется значительной неточностью в его употреблении и применении. Применение расплывчатого, неточного и допускающего субъективное толкование государствами свода правил к очень сложному явлению означает, что нам не хватает последовательности в стандартах, применяемых к поведению государства; у нас нет четкого консенсуса относительно того, что может представлять собой нарушение этих стандартов, и при такой степени органически присущей неопределенности существует постоянная опасность злоупотреблений. Во-вторых, в концептуальном плане фундаментальная логика дискурса и практики в области терроризма сосредоточена на уничтожении террористической группы, выявлении средств ее поддержки и их уничтожение, а также ликвидации руководства и структур, создающих возможности для совершения актов насилия. Мантра «не вести переговоры с террористами», распространенная во многих политических контекстах, означает, что как только ситуация или группа укладывается в рамки «терроризма», диалог и переговоры часто формально запрещены и политически неприемлемы. Вооруженный конфликт не запрещает и не исключает переговоров с «противником», и на практике существует множество путей прекращения конфликта, будь то амнистия (Дополнительный протокол к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 года, касающийся защиты жертв вооруженных конфликтов немеждународного характера (Протокол II), статья 6 (5)), переговоры (Международный комитет Красного Креста, исследование международного обычного гуманитарного права, правило 64), или обмен пленными (исследование обычного права, правило 128). В-третьих, принятие антитеррористических рамок, как правило, влечет за собой ряд регулятивных предпочтений, включая объявление вне закона групп и отдельных лиц, санкции, чрезвычайные полномочия, которые влияют на надлежащие процессуальные гарантии, судопроизводство и свободу передвижения, меры по противодействию финансированию терроризма и ограничения свободы выражения мнений (например, отключение Интернета). Многие из этих мер приводят к обострению фундаментальных проблем, которые порождают насилие, и постоянно идентифицируются с систематическими нарушениями прав человека во многих странах. Эти меры ограничивают возможности прекращения насилия или рассмотрения жалоб с помощью

более комплексного подхода, например путем прекращения огня или заключения мирных соглашений.

30. Более того, вооруженные конфликты продолжают возникать, усиливаться и возобновляться, а поддержание мира в обществах, переживших циклическое насилие, остается труднодостижимым. Условия, которые порождают устойчивое насилие во многих обществах, а именно продолжающиеся нарушения прав человека и отсутствие верховенства права, правосудия или институтов подотчетности, остаются недостаточно проработанными. Текущие проблемы, провоцирующие и поддерживающие вооруженные конфликты, также включают изменение климата, растущее неравенство, нерешенные вопросы самоопределения, значимого участия в политической жизни и адекватной представленности в хрупких и сложных ситуациях, когда оспаривается суверенитет. Ни один из этих вопросов не был адекватно рассмотрен в рамках борьбы с терроризмом, будь то с последовательной или межсекторальной точки зрения.

1. Стабилизация и противодействие терроризму

31. Терминология относительно стабилизации закрепила в резолюциях Совета Безопасности и стала (пере-)определять роль сил по поддержанию мира в некоторых конфликтных точках³¹. Она значительно перекликается с тем, что было сформулировано как основные угрозы, требующие срочного реагирования в сфере безопасности, включая практику в области противодействия терроризму и насильственному экстремизму, а также государственное строительство в некоторых странах. Главной целью стабилизации является укрепление и поддержка государства, которое, как считается, находится под угрозой со стороны негосударственных или террористических акторов³². Проблема в этом варианте заключается в том, что безоговорочная консолидация политической поддержки и поддержки в сфере безопасности правительств, которые слабы, непредставительны, коррумпированы и неподотчетны своему населению, неизбежно ведет к дальнейшим циклам отсутствия безопасности и насилию, часто подпитывая и поддерживая недовольство, которое в первую очередь привело к военному вмешательству Организации Объединенных Наций или региональных вооруженных сил. Связанный со стабилизацией упор на порядок и стабильность может легко отодвинуть на второй план необходимость социальных преобразований и в то же время институционализировать коррупцию. Наступивший таким образом «мир» может не оказаться справедливым; более того, неурегулированные претензии могут означать, что мир не будет устойчивым. Специальный докладчик признает, что необходимо определить более четкий курс для преодоления этих вызовов, учитывая рост числа конфликтов, в которых действуют обозначенные террористические группы, и более широкую роль Организации Объединенных Наций в обеспечении мира и безопасности, что означает, что степень ее вовлеченности в условиях непосредственной близости к обозначенным террористическим группам также, вероятно, повысится. Специальный докладчик считает, что принятие контртеррористической политики и практики, не основанных на четком понимании условий, порождающих применяющие насилие группы, контрпродуктивно, не имеет доказанного потенциала для прямого решения основных проблем, таких как отсутствие безопасности, отчуждение, борьба за власть и насилие, и в долгосрочной перспективе может только ухудшить ситуацию.

³¹ См. резолюцию [2640 \(2022\)](#) Совета Безопасности.

³² Резолюции Совета Безопасности [2643 \(2022\)](#) (Йемен) и [2628 \(2022\)](#) (Сомали).

32. Предусматривающие стабилизацию мандаты Организации Объединенных Наций сопряжены с серьезными проблемами, когда правительство участвует в противодействии терроризму и насильственному экстремизму³³. Внося элемент наступательных операций, такие мандаты ставят под сомнение беспристрастность и легитимность Организации Объединенных Наций, создавая впечатление, что Организация Объединенных Наций является стороной в конфликте, связанном с противодействием терроризму. Такая поддержка особенно проблематична, когда вооруженные силы или сектор безопасности правительства причастны к серьезным нарушениям прав человека и военным преступлениям, что может создать впечатление, что Организация Объединенных Наций является соучастником совершения этих нарушений. В Мали предполагаемое совершение очень серьезных нарушений прав человека против гражданского населения и военных преступлений частной компанией из третьего государства, участвующей в противодействии терроризму вместе с правительством, является показательным примером этих вызовов³⁴.

33. На МИНУСМА была возложена непосредственная роль по стабилизации положения в стране, вовлеченной в различные конфликты с негосударственными вооруженными группами, некоторые из которых были признаны Организацией Объединенных Наций террористическими. Благодаря эволюции своего мандата МИНУСМА оказала помощь в восстановлении государственной власти и сдерживании применяющих насилие экстремистских групп. Она также выполняет более конкретные функции в борьбе с терроризмом, такие как официальное и неофициальное сотрудничество с контртеррористическими операциями, развернутыми в регионе³⁵, принятие «прямых мер» для смягчения асимметричных угроз и реагирования на эти угрозы, которые создают террористические группы в Мали, и поддержка Контртеррористического комитета Организации Объединенных Наций по санкциям³⁶. Возможно, вследствие близости МИНУСМА к правительственным и другим контртеррористическим операциям, она стала объектом нападений со стороны различных групп, что привело к значительным жертвам. По состоянию на февраль 2022 года, за 11 лет МИНУСМА потеряла в общей сложности 462 человека из числа сотрудников Организации Объединенных Наций и связанного с ней персонала³⁷.

2. Миротворчество и противодействие терроризму

Объявление вне закона и его влияние на посредничество и переговоры

34. Важнейшим аспектом посредничества, ведения переговоров и прекращения конфликта является способность вовлечь всех соответствующих акторов в дискуссии на многих уровнях. По мнению Специального докладчика, именно способность поддерживать каналы связи в условиях насилия может обеспечить средства для его прекращения и возможности для разъединения. Даже до инициирования формальностей для прекращения огня или других форм мер по

³³ Специальный докладчик также отмечает проблемы с финансированием гражданского общества, когда средства идут на стабилизационные усилия, а не на гуманитарную деятельность, причем на первые не распространяются никакие изъятия по гуманитарным соображениям.

³⁴ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, “Central African Republic: UN expert calls for end to impunity, urges armed groups to lay down arms”, 5 August 2022).

³⁵ Это также первый случай, когда многопрофильная миссия по поддержанию мира была развернута параллельно с текущей контртеррористической операцией, французской операцией «Серваль», которая позже была преобразована в нынешнюю операцию «Бархан».

³⁶ См. резолюции Совета Безопасности [2100 \(2013\)](#); [2295 \(2016\)](#); и [2640 \(2022\)](#).

³⁷ United Nations, “At least 25 peacekeeping, associated personnel killed in malicious attacks during 2021”, 3 February 2022.

предотвращению насилия³⁸ взаимодействие с различными акторами, как вооруженными, так и обычными, в нестабильных и сложных условиях имеет важное значение для предотвращения и прекращения насилия³⁹. Такие виды деятельности, часто игнорируемые и недооцениваемые, далеки от грандиозных символических жестов в виде заключения мирных соглашений и являются «делом повседневной жизни», необходимым для продвижения устойчивого мира в обществах, погруженных в пучину насилия или конфликтов⁴⁰. Объявление вне закона негосударственных вооруженных групп Организацией Объединенных Наций через резолюции и режимы санкций или правительством сдерживает поиск политических решений для ликвидации комплексного по своему характеру насилия, а также привлечения виновных к ответственности и соблюдения прав жертв⁴¹. Термины «террорист» и «экстремист» оказывают мощное воздействие на общество. Они также могут трактоваться избирательно и пагубно в обществах, где царят насилие, конфликты и/или нестабильность, подрывая доверие, ограничивая способность к межобщинному и/или групповому взаимодействию и лишая возможности идти на риск, чтобы остановить насилие.

35. Употребление термина «терроризм» имеет значение, и последствия его использования отчетливо проявляются. Использование таких терминов, как «террорист», «экстремист» и «насильственный экстремист», укрепляет позицию, согласно которой те, кто квалифицируется как таковые, относятся к единственной категории, аналогичной пирату в древности, «врагу всего человечества»⁴². Эта терминология обозначает особый вид злодейства и морального порицания: лица, отнесенные к этой категории, недостойны считаться стороной конфликта. Эти термины делают невозможным взаимодействие с такими группами или лицами и способствуют применению исключительных правовых мер (см. [A/HRC/37/52](#)). Кумулятивно контртеррористические меры, накапливаемые и продлеваемые снова и снова в условиях сложного конфликта, оказывают существенное негативное влияние на способность продвигать сосуществование в глубоко разделенном обществе и, в конечном счете, оказывать давление в миротворческих целях. Таким образом, во многих сложных конфликтных ситуациях ключевой отправной точкой для продвижения коллективной безопасности является «лингвистическое прекращение огня»⁴³, которое создает равные условия для борьбы с насилием, признавая, что общее использование термина «терроризм» создает структурные барьеры для привлечения всех акторов, необходимых для прекращения насилия и устранения условий, способствующих терроризму и коллективному насилию.

36. Специальный докладчик отмечает, что навешивание на группы ярлыков «террористических» или «(насильственных) экстремистских» может оппортунистически использоваться правительствами для подрыва авторитета группы и прямого предотвращения ее участия в переговорах по урегулированию

³⁸ Christine Bell, *On the Law of Peace: Peace Agreements and the Lex Pacificatoria* (Oxford, United Kingdom, Oxford University Press, 2008).

³⁹ Отмечая представленные Швейцарией материалы, в которых подчеркивается важность «установления контактов с любым актором, искренне желающим участвовать в диалоге».

⁴⁰ Roger Mac Ginty, *Everyday Peace: How So-Called Ordinary People Can Disrupt Violent Conflict* (New York, Oxford University Press, 2021).

⁴¹ Специальный докладчик отмечает свою особую обеспокоенность по поводу того, что подавляющее большинство судебных разбирательств в отношении лиц, причастных к терроризму, связано либо с поездками, либо с членством в запрещенной организации. Такое судопроизводство не отвечает потребностям и правам жертв терроризма и не затрагивает основные международные преступления.

⁴² От латинского “hostis humani generis”.

⁴³ Sophie Haspeslagh, *Proscribing Peace: How Listing Armed Groups as Terrorists Hurts Negotiations* (Manchester, United Kingdom, Manchester University Press, 2021).

конфликта. Во-первых, она указывает, что существуют убедительные примеры того, как группы переходят от применения незаконного насилия к полноценному участию в политических процессах, что придает изменчивость различию между террористическими и нетеррористическими группами⁴⁴. Она также подчеркивает, что объявление вне закона не вытесняет и не сдерживает применение международного гуманитарного права, что означает, что обозначенные группы, которые соответствуют пороговому критерию, позволяющему считать их сторонами конфликта в соответствии с международным гуманитарным правом, не теряют этот статус, даже если они совершают акты терроризма в соответствии с внутренним законодательством или международным гуманитарным правом. К сожалению, после навешивания от ярлыка терроризма и/или насильственного экстремизма крайне трудно избавиться.

37. Режимы объявления вне закона, предусматриваемые резолюциями Совета Безопасности⁴⁵, являются одним из основных аспектов многосторонней контртеррористической системы. Однако, влияя на то, как изображается и характеризуется конфликт, объявление вне закона ограничивает диапазон доступных политических вариантов. Навешивание ярлыков может служить препятствием для различных форм примирения, закрепляя предрассудки и отчуждение, и исключает возможность сохранения некоего общего социального смысла, который позволяет глубоко разобщенным обществам, переживающим конфликт, постепенно переходить от насилия к сосуществованию. Объявление вне закона в целом исключает возможность применения амнистии за определенные преступления и, таким образом, напрямую ограничивает способы, которыми можно стимулировать и поощрять комбатантов прекратить участие в боевых действиях и включиться в процессы, предусматривающие отправление правосудия, установление истины и гарантии неповторения. Объявление вне закона также, как правило, исключает возможность начала осуществления программ разъединения для лиц, включенных в перечни, что создает сложные проблемы для реинтеграции, когда эти лица продолжают присутствовать и находиться на общественной арене в постконфликтных и нестабильных ситуациях.

38. Специальный докладчик признает, что в обществах, переживших террористические акты в контексте вооруженного конфликта, глубокая обида и человеческие страдания, пережитые, в частности, жертвами терроризма, могут сделать обсуждение и инициирование инклюзивных мер для запрещенных групп и лиц глубоко болезненными. Она не преуменьшает и не игнорирует такой ущерб и утверждает, что меры по обеспечению ответственности и справедливости остаются важным аспектом в последовательности действий по прекращению и разрешению конфликтов. Она по-прежнему убеждена в крайней необходимости мер по устранению условий, способствующих возникновению конфликтов. Это требует, как бы болезненно это ни было, готовности проявлять открытость по отношению к вовлечению всех акторов, причастных к насилию. Цель состоит не в том, чтобы забыть о жертвах терроризма и конфликтов, а в том, чтобы четко осознать, что требуется для прекращения циклов насилия. Это также означает уделение приоритетного внимания повседневной безопасности общин, укреплению доверия, уважению и реально значимому вовлечению затронутых общин в процесс миростроительства. В таких глубоко разобщенных обществах, как

⁴⁴ «На практике разграничение между «террористическими» и «нетеррористическими» группами может быть затруднено — не в последнюю очередь в Мали — с учетом изменчивости альянсов между транснациональными «террористическими» группами и автохтонными группами с местными претензиями», цитируется в John Karlsrud, “Towards UN counterterrorism operations?”, *Third World Quarterly*, vol. 38, No. 6 (2017).

⁴⁵ См. резолюции Совета Безопасности [1267 \(1999\)](#); [1373 \(2001\)](#); [1390 \(2002\)](#); [1988 \(2011\)](#); [1989 \(2011\)](#); [2170 \(2014\)](#); [2178 \(2014\)](#); [2253 \(2015\)](#); и [2368 \(2017\)](#).

Северная Ирландия и Колумбия, есть яркие (и болезненные) примеры компромиссов и уступок, сделанных для налаживания инклюзивных мирных процессов, которые явно подразумевали интеграцию представителей вооруженных групп, запрещенных в соответствии с национальными контртеррористическими режимами. Кроме того, Специальный докладчик обратила внимание на продолжающееся воздействие целевых санкций по противодействию терроризму на реализацию прав человека в более широком плане, особенно в Афганистане в рамках режима санкций Совета Безопасности согласно резолюции 1988 и внутренних санкций. Необходимо обеспечить большую прозрачность в работе комитетов по санкциям в отношении контртеррористических режимов в целом, в частности, в плане вовлечения лидеров гражданского общества и сторонников гендерного равенства. Государства-члены должны способствовать более активному привлечению экспертов по гуманитарным вопросам для урегулирования сложных гуманитарных кризисов в Афганистане, в том числе через международные и афганские гуманитарные структуры, занимающиеся оказанием помощи и медицинским обслуживанием⁴⁶.

39. Специальный докладчик ясно дает понять, что ее позиция не заключается в том, чтобы выступать за полное примирение с определенными террористическими группами, чье нежелание отказаться от насилия и неуважение к самым основным международным стандартам человечности делает такого рода позицию с нравственной точки зрения несостоятельной. Однако она в основе своей прагматична и глубоко осознает, что основной императив прекращения или ограничения насилия может потребовать принципиальных, ориентированных на конкретные цели или задачи частичных или обусловленных переговорах с такими группами, в частности, когда может потребоваться договориться о гуманитарном доступе, прекращении огня и/или обращении с пленными. Основным императивом является защита основных прав человека тех, кто наиболее пострадал от насилия, снижение уровня насилия там, где это возможно, и оказание помощи гражданскому населению, втянутого в пучину конфликта. По ее опыту, это необходимое и сложное маневрирование может представлять собой составные элементы для более комплексного решения. Она по-прежнему глубоко обеспокоена тем, что в многочисленных наблюдаемых конфликтах применение мер по объявлению терроризма вне закона, которые сами по себе являются глубоко ошибочными с точки зрения надлежащих процессуальных гарантий⁴⁷, приводит к усилению и углублению насилия и отчуждения, которые являются «пороховой бочкой», от взрыва которой разгорается конфликт.

40. Она также отмечает свою обеспокоенность по поводу того, что объявление вне закона мешает третьим сторонам взаимодействовать с запрещенными группами в целях продвижения мира или существенного регулирования насилия. Это было достигнуто в результате объявления вне закона различных форм поддержки, в том числе материальной поддержки терроризма⁴⁸, что оказывает значительное влияние на отдельных лиц и организации, занимающиеся переговорами и посредничеством по всему миру⁴⁹. В частности, она подчеркивает негативные последствия чрезмерно широкого внутреннего законодательства

⁴⁶ Ní Aoláin, “The impact of counter-terrorism” (см. сноску 6).

⁴⁷ См. A/HRC/34/61; A/67/396; и A/65/258. См. также Ní Aoláin, “The impact of counter-terrorism” (см. сноску 6).

⁴⁸ Supreme Court of the United States of America, *Holder v. Humanitarian Law Project*, case No. 130 S. Ct. 2705, 2725 (2010). См. A/70/371, пп. 36–38.

⁴⁹ Kate Mackintosh and Patrick Duplat, *Study of the Impact of Donor Counter-Terrorism Measures on Principled Humanitarian Action* (2013), pp. 40–42.

некоторых государств в отношении «материальной поддержки»⁵⁰, которое практически исключает поддержку миротворческой и миростроительной деятельности и программ, включая жизненно важную работу по созданию условий для мирных переговоров и поддержки мирного процесса в самых сложных и трудных условиях. Эти последствия особенно сильно сказываются на гражданских лицах, которые проживают в районах, обозначенных как находящиеся под контролем террористических организаций, и которые не имеют выбора относительно аффилированности с такими группами и не имеют возможности покинуть их территории. Она также подчеркивает более широкую проблему нисходящих, иерархических и непредставительных процессов, которые игнорируют знания и опыт местных общин в местах, пострадавших от конфликтов и насилия. Для того чтобы эффективно устранить движущие силы конфликта, все акторы должны прислушиваться к тем, кто находится на местах, давать им возможность высказывать свои мнения и оставаться последовательными в соответствии с главным принципом повестки дня по вопросу о женщинах, мире и безопасности — активно привлекать и поддерживать женщин в работе в пользу мира, включая их работу в районах, в которых обозначенные группы имеют контроль или присутствие.

41. Необходимость урегулирования конфликта как движущей силы и ускорителя терроризма была четко сформулирована в разделе I Глобальной контртеррористической стратегии Организации Объединенных Наций, в котором Генеральная Ассамблея признает, что мирное урегулирование затянувшихся неурегулированных конфликтов будет содействовать усилению глобальной борьбы против терроризма. Аналогичным образом, Ассамблея призвала государства-члены обеспечить, чтобы контртеррористическое законодательство или меры не препятствовали «взаимодействию со всеми соответствующими сторонами»⁵¹. Генеральный секретарь призвал государства-члены поддерживать усилия гуманитарных организаций по вовлечению в диалог вооруженных групп (даже запрещенных) в целях содействия повышению степени защиты гражданских лиц (S/2009/277, п. 45) и воздерживаться от принятия мер, которые препятствуют диалогу с негосударственными вооруженными группировками или в некоторых случаях относят такой диалог в разряд противозаконных деяний (S/2010/579, п. 55). Специальные посланники и посредники по вопросам укрепления мира, безопасности и стабильности в Африке подчеркивают, что политические решения должны занять центральное место в комплексных стратегиях борьбы с терроризмом и насильственным экстремизмом. Для этого необходимо участие местных посредников и посредников среднего звена. Как центральные инструменты в арсенале политических мер реагирования, переговоры и посредничество всегда должны рассматриваться и осуществляться в каждом конкретном случае⁵².

3. Процессы разоружения, демобилизации и реинтеграции и противодействие терроризму

42. Специальный докладчик подчеркивает свою обеспокоенность по поводу того, что применение контртеррористического законодательства и практики исключает возможность включения в процессы разоружения, демобилизации и реинтеграции лиц, добровольно покинувших обозначенные (и другие) террористические организации. Действительно, само обозначение группы как

⁵⁰ См., например, amendments 18 USC §2339A and §2339B to the Antiterrorism and Effective Death Penalty Act of 1996 of the United States.

⁵¹ См. резолюцию 72/284 Генеральной Ассамблеи, п. 79.

⁵² Special Envoys and Mediators of the African Union on the Promotion of Peace, Security and Stability in Africa, Windhoek Declaration, October 2015, para. 14.

«террористической» может действовать как политическое средство для уклонения от инициирования процессов разоружения, демобилизации и реинтеграции и других процессов, направленных на возвращение людей в общины, возмещение нанесенного в прошлом ущерба с помощью мер по линии правосудия переходного периода и установление институциональных стимулов и препятствий для предотвращения рецидива насилия. Она признает, что процессы разоружения, демобилизации и реинтеграции некоторым образом не стыкуются с практикой в области защиты прав человека, но также подчеркивает доказательство передовой практики в области разоружения, демобилизации и реинтеграции⁵³, которые открыли возможности для успешного продвижения мирных процессов, основанных на уважении прав человека, и позволили обеспечить безопасность, защитить право на жизнь и добиться продвижения более широкой правоприменительной практики в области прав человека в постконфликтных обществах.

43. Она обращает внимание на текущую ситуацию в северо-восточной части Сирийской Арабской Республики, где, как широко известно, значительное число людей покинули места содержания под стражей (включая, в частности, лагеря Эль-Холь и Родж). Она понимает, что соглашения о возвращении были неофициально согласованы с вождями племен и местными общинами в регионе. Хотя такие возвращения ослабляют остроту гуманитарной катастрофы, разворачивающейся в этих местах содержания под стражей, они не заменяют полноценных процессов разоружения, демобилизации и реинтеграции для тех, кто входил в состав вооруженных групп, включая обозначенные террористические группы, и не обеспечивают никакой меры ответственности за серьезные нарушения международного права или прозрачности для жертв терроризма. Более того, многие наблюдатели, включая Специального докладчика, считают, что продолжающееся содержание около 10 000 мужчин в тюрьмах региона потребует комплексного решения, которое обоснованно должно включать судебное преследование за серьезные нарушения международного права, но также с прагматической точки зрения может предусматривать процессы разоружения, демобилизации и реинтеграции для тех лиц, которые будут признаны подходящими для возвращения в свои собственные или другие общины в рамках процесса отбора, отвечающего требованиям в области прав человека.

44. Специальный докладчик подчеркивает, что оказавшиеся в сложном положении жертвы терроризма, включая женщин и девочек, похищенных, принужденных к вступлению или втянутых в террористические организации, часто рассматриваются как сторонники или пособники терроризма, а не жертвы терроризма *prima facie*. Аналогичное беспокойство вызывает обращение с детьми, которые считаются связанными с террористическими группами и классифицируются как «связанные» с террористической организацией, а не прежде всего как жертвы нарушений и ущемлений прав человека и гуманитарного права и как жертвы терроризма (см. [A/76/871-S/2022/493](#))⁵⁴. Помимо их исключения из программ поддержки и реабилитации жертв, они также часто и неприемлемо считаются непригодными для участия в программах разоружения, демобилизации и реинтеграции из-за положений о материальной поддержке, применяемых к финансированию процессов разоружения, демобилизации и реинтеграции⁵⁵.

⁵³ Good Friday Agreement (Belfast Agreement) of 1998, Prisoners, 37 ILM at 774.

⁵⁴ Более 2864 детей были задержаны за их предполагаемую связь с вооруженными группами.

⁵⁵ См. примеры законов о «материальной поддержке», создающих препятствия для миростроительства в Колумбии, Непале, Нигерии и Шри-Ланке, приведенные в публикации Альянса за миростроительство и Сети благотворительности и безопасности «Предотвращение мира: как законы о «материальной поддержке» подрывают миростроительство», июль 2021 года.

V. Противодействие терроризму, оккупация и права человека

45. Прекращение ситуаций оккупации должно быть главной целью миротворчества и приоритетом для государств и Организации Объединенных Наций, учитывая глубокие и серьезные нарушения прав человека, которыми они часто сопровождаются⁵⁶. «Трансформирующие» или долгосрочные оккупации вызывают особую озабоченность⁵⁷, учитывая их *prima facie* несовместимость с правом вооруженного конфликта, их негативное воздействие на обязательства государств по выполнению в полном объеме Гаагского положения и Женевских конвенций, а также соответствующую реальность в виде постоянных и систематических нарушений основных прав человека в таких контекстах. Специальный докладчик обращает особое внимание на то, каким образом трансформирующие оккупации оказывают устойчивое негативное воздействие на права человека женщин и девочек⁵⁸. Она отмечает, что такие нарушения усугубляются и расширяются, когда оккупирующая держава реализует проекты строительства поселений, и резко активизируются, когда поселенцы постоянно применяют насилие, которое оккупирующая держава не только не контролирует, но и допускает и поощряет. Специальный докладчик отметила, что некоторые государства пытаются заменить право оккупации, опираясь на словах и на деле на контртеррористическое законодательство⁵⁹. Она отмечает, что существует явная практика, когда любой акт насилия на оккупированной территории квалифицируется как акта терроризма вместо того, чтобы, исходя из принципов первостепенной важности, применять право оккупации к данной территории, а затем рассматривать вопрос о том, имел ли место акт терроризма в этих правовых рамках⁶⁰. Распространение действия внутреннего контртеррористического законодательства государства на оккупированную территорию является *prima facie* нарушением международного гуманитарного права и подрывает букву и дух Женевских конвенций.

46. Специальный докладчик указывает ряд контртеррористических мер, применяемых на оккупированных территориях и представляющих собой вопиющие нарушения международного права, включая как международное гуманитарное право, так и международные нормы и стандарты в области прав человека; пытки, содержание под стражей без связи с внешним миром, использование военных комиссий для рассмотрения преступлений, предположительно совершенных гражданским населением, содержание в военных изоляторах и допросы детей, предъявление обвинений и осуждение детей за преступления «терроризма» в военных комиссиях, разрушение частных домов в качестве «наказания» за террористические преступления, перемещение лиц за пределы оккупированной территории за преступления «терроризма» и регулирование деятельности

⁵⁶ См. communications Nos. AL MAR 4/2021; A/HRC/50/21; и A/HRC/50/65.

⁵⁷ Adam Roberts, "Transformative military occupation: applying the laws of war and human rights", *American Journal of International Law*, vol. 100, No. 3 (July 2006).

⁵⁸ Fionnuala Ní Aoláin, "The gender of occupation", *Yale Journal of International Law*, vol. 45 (2020).

⁵⁹ См. communication No. ISR 6/2022; и недавнее определение Верховного суда России о том, что украинский полк «Азов» является «террористической организацией».

⁶⁰ См. статью 33 четвертой Женевской конвенции, которая запрещает «всякие меры запугивания или террора» как часть коллективного наказания, которое может вызвать состояние террора, а также статью 4 2) d) в Дополнительном протоколе II.

организаций гражданского общества с помощью законодательства о борьбе с терроризмом⁶¹.

47. Специальный докладчик подчеркивает совершенно очевидный момент, что в условиях военной оккупации основной обязанностью оккупанта является охрана и защита «покровительствуемых лиц» и обеспечение того, чтобы статус территории не был нарушен односторонними действиями, которые могут помешать мирному разрешению основного вооруженного конфликта. Она глубоко обеспокоена тем, что оппортунистическое и крайне реакционное использование контртеррористического законодательства на оккупированной территории является средством дальнейшего подчинения и унижения находящегося под защитой населения и превращения жизни в «невыносимую» для него в мельчайших деталях повседневной жизни посредством создания и защиты контртеррористической архитектуры. В таких контекстах демагогия о борьбе с терроризмом используется для того, чтобы попытаться вытеснить и затушевать более широкие юридические обязательства оккупирующей державы, а также исказить обязательства всех государств, которые вместе с Организацией Объединенных Наций должны добиваться прекращения конфликта, обеспечения защиты прав человека и реальной защиты лиц, проживающих на оккупированных территориях, как уникально защищенных лиц в соответствии с международным правом.

VI. Рекомендации

48. **Специальный докладчик выносит следующие рекомендации для предотвращения возникновения новых препятствий и негативных тенденций в контексте контртеррористических мер и недопущения ущемления прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом и для сохранения способности Организации Объединенных Наций и государств участвовать в эффективном и устойчивом миротворчестве, поддержании мира и принуждении к миру для защиты и продвижения основных прав человека, противодействия терроризму и обеспечения возможностей для достижения основных и общих целей в рамках Устава Организации Объединенных Наций.**

A. Рекомендации в адрес государств

49. **Выступать за то, чтобы в проводимых раз в два года обзорах Глобальной контртеррористической стратегии скрупулезно учитывались права человека, факторы, приводящие к конфликтам, гендерная чувствительность, верховенство права и недостатки оценки мониторинга в контексте наращивания потенциала и технической помощи Организации Объединенных Наций в области борьбы с терроризмом и рассматривалось воздействие соответствующих программ на более широкие цели Организации Объединенных Наций по предотвращению конфликтов, ведению мирных переговоров, миростроительству и сохранению мира.**

50. **Взвесив все обстоятельства, рассмотреть вопросы, касающиеся дефицита финансовых средств и потребностей в них в рамках архитектуры мира Организации Объединенных Наций, а также с учетом неустойчивости условий, при которых архитектура миростроительства и компонент прав человека зависят от добровольных взносов, несмотря на обязательства по**

⁶¹ См. communications Nos.: S/2022/504; JUA EGY 11/2020; JAL AUS 1/2022; JAL NIC 2/2022; and JAL SAU 8/2022.

обеспечению их центральной роли в реформировании Организации Объединенных Наций. В 2022 году на компонент прав человека было выделено всего 3 процента от общего объема средств по линии регулярного бюджета Организации Объединенных Наций⁶². В настоящее время Фонд миростроительства рассматривается на предмет финансирования по линии регулярного бюджета и утвержденных начисленных взносов⁶³. Предстоящее рассмотрение Генеральным секретарем предложений по регулярному бюджету Контртеррористического управления должно быть увязано с общими целями Организации Объединенных Наций, с критической оценкой уровней финансирования из регулярного бюджета на цели миростроительства, гендерного равенства и прав человека, а также с аналитической оценкой того, как общие цели Организации Объединенных Наций в области мира и прав человека конкретно увязаны с замечаниями и озабоченностями, высказанными в ходе седьмого двухгодичного обзора Глобальной контртеррористической стратегии в отношении должной осмотрительности в вопросах прав человека, мониторинга, оценки и общего баланса в системе Организации Объединенных Наций⁶⁴.

51. Применять и уважать международное гуманитарное право, обеспечивать его соблюдение другими государствами в соответствии с общей статьей 1 Женевских конвенций в условиях конфликта, включая те, которые затронуты терроризмом, и избегать широкого толкования формулировки «связь с террористическими организациями», что ведет к стигматизации целых сообществ и циклам повторной виктимизации, подрывает презумпцию невиновности и ограничивает индивидуальную уголовную ответственность.

52. Обеспечить, в соответствии со статьями 9 и 11 Всеобщей декларации прав человека и статьей 14 Международного пакта о гражданских и политических правах, чтобы никто не подвергался судебному преследованию за преступления, совершенные членами семьи.

53. Рассматривать детей, оказавшихся в ситуации вооруженного конфликта, включая конфликты, сопряженные с актами терроризма, как жертв терроризма, как имеющих право на применение в полном объеме к ним защиты, предусмотренной Конвенцией о правах ребенка. Государства и все контртеррористические структуры Организации Объединенных Наций должны усвоить основополагающее положение о том, что дети являются важнейшим фактором достижения устойчивого мира и безопасности и что они должны быть защищены независимо от их фактической или предполагаемой связи со сторонами конфликта и независимо от стороны конфликта, с которой они связаны.

54. Гарантировать защиту беспристрастной гуманитарной деятельности во всех контекстах в силу ее важнейшей функции по защите прав и достоинства каждого человека.

55. Обеспечить полную политическую поддержку Организации Объединенных Наций для оказания добрых услуг во всех усилиях по ведению переговоров и посредничеству в конфликтах, в том числе в ситуациях, связанных с обозначенными вооруженными группами, и в случаях, когда имеют место серьезные акты терроризма. Государства должны обеспечить сохранение дипломатической роли Организации Объединенных Наций в

⁶² 134 млн долл. США.

⁶³ См. A/76/732 и A/76/821.

⁶⁴ Резолюция 75/291 Генеральной Ассамблеи, пп. 86, 93 и 118.

полном объеме посредством установления мощных мандатов, направленных на предотвращение и разрешение конфликтов путем диалога и посредничества.

В. Рекомендации в адрес Организации Объединенных Наций

56. Провести тщательный анализ и обзор подходов Организации Объединенных Наций к разработке программ по предотвращению насильственного экстремизма, служащего питательной средой для терроризма, и противодействию ему, в том числе путем оказания поддержки работе в рамках Глобального договора Организации Объединенных Наций по координации контртеррористической деятельности, направленной на определение терминологии, которая используется в таких программах и вызывает серьезную озабоченность в отношении должной осмотрительности в вопросах прав человека и верховенства права. Организация Объединенных Наций должна иметь согласованный подход к политизированным вопросам наклеивания ярлыков на определенные группы и отдельных лиц как непосредственно или «ассоциированных» террористов или «насильственных экстремистов», учитывая хорошо задокументированные случаи злоупотребления такими ярлыками и стратегиями в ущерб гражданскому обществу.

57. Ввиду предстоящего глобального обзора Фонда миростроительства в 2024 году Генеральный секретарь и соответствующие структуры должны включить в него добротный анализ и выводы, касающиеся растущего спектра программ по предотвращению насильственного экстремизма и противодействию ему по разделу «Миростроительство». Такой обзор должен учитывать выводы и рекомендации гражданского общества и других местных заинтересованных сторон со всего мира.

58. Удвоить свои усилия по участию в работе по предотвращению конфликтов и уделить приоритетное внимание надлежащему применению норм международного гуманитарного права и международных норм и стандартов в области прав человека, в том числе в контекстах, затрагиваемых актами терроризма, несмотря на политические барьеры и отсутствие политической воли для участия в этой работе. Организация Объединенных Наций должна сохранять целостность при применении международного гуманитарного права и международных норм и стандартов в области прав человека и не допустить вытеснения этих правовых режимов посредством контртеррористического регулирования. Необходимо разработать и внедрить четкие внутренние директивные указания в отношении применения этих рамок в полном объеме.

59. Организация Объединенных Наций должна активно работать над тем, чтобы не допустить «поглощения» и, в конечном счете, ослабления контртерроризмом операций в пользу мира. Ссылаясь на выводы доклада Независимой группы высокого уровня по операциям в пользу мира 2015 года, инициативу «Действия в поддержку миротворчества» и проект «Будущее операций по поддержанию мира», Специальный докладчик призывает Организацию Объединенных Наций рассмотреть вопрос о том, как тщательный обзор текущих операций в пользу мира может предотвратить неоправданное подчинение жестким контртеррористическим подходам, которые на деле ослабляют основные повестки дня в области мира и безопасности и могут подорвать всеобъемлющие цели Организации Объединенных Наций и ее реформ. Такая оценка срочно необходима для рассмотрения

независимых и системных выводов о влиянии контртеррористических мер на права человека.

60. Обеспечить немедленную практическую реализацию и последовательное применение политики должной осмотрительности Организации Объединенных Наций в вопросах прав человека во всей деятельности Организации Объединенных Наций и инициировать процесс обновления руководства по обеспечению применения в рамках всей поддержки правительств в области борьбы с терроризмом и предотвращения насильственного экстремизма, включая операции по поддержанию мира, специальные политические миссии и все отделения, учреждения, фонды и программы Организации Объединенных Наций, которые занимаются контртеррористической деятельностью, включая Исполнительный директорат Контртеррористического комитета, Контртеррористическое управление и Комитет Совета Безопасности, учрежденный резолюциями [1267 \(1999\)](#), [1989 \(2011\)](#) и [2253 \(2015\)](#) по «Исламскому государству Ирака и Леванта» (ДАИШ), «Аль-Каиде» и связанным с ними лицам, группам, предприятиям и организациям. Такая практическая реализация политики должной осмотрительности должна быть обнародована для поддержки информационно-разъяснительной работы местного гражданского общества в связи с неправомерным использованием контртеррористических мер и для укрепления доверия к согласованным мерам Организации Объединенных Наций по реагированию на такие вызовы.

61. Поддерживать и укреплять всеобъемлющее посредничество, переговоры и наблюдение за мирными переговорами в сложных конфликтах, включая те, где присутствуют террористические группы (обозначенные Организацией Объединенных Наций и другие). Специальный докладчик подчеркивает, что, когда такие вооруженные группы исключены из переговоров, их приверженность мирным соглашениям или связанным с ними процессам низка, у них остаются неурегулированные жалобы и сохраняется мотивация к применению насилия для достижения своих целей.

62. Разработать, принять и внедрить общесистемное руководство Организации Объединенных Наций по работе с вооруженными группами, обозначенными как террористические организации, в контексте Комплексных стандартов разоружения, демобилизации и реинтеграции. Такое руководство должно быть прочно основано на правах человека и гуманитарном праве. Руководство должно обеспечить, чтобы национальные санкционные перечни не просто штамповались структурами Организации Объединенных Наций, а чтобы Организация Объединенных Наций использовала эти термины только в тех случаях, когда группы были обозначены в качестве таковых Советом Безопасности, и чтобы в тех случаях, когда любая группа соответствует пороговому критерию, позволяющему считать ее негосударственной вооруженной группой в соответствии с международным гуманитарным правом, именно эти рамки применялись в качестве имеющих примат норм.

63. Выявлять и не допускать толкование резолюций Совета Безопасности контртеррористическими структурами Организации Объединенных Наций, не согласующееся с Уставом Организации Объединенных Наций или намерениями государств-членов, обсуждавших на переговорах и согласовавших такие резолюции. Такое толкование создает явные препятствия для продвижения мер по миростроительству и урегулированию конфликтов и, более того, может неоправданно подрывать предполагаемую сферу применения позиционных документов Совета Безопасности. Специальный докладчик также предостерегает от чрезмерных действий контртеррористических структур Организации Объединенных Наций,

расширяющих действие резолюций Совета Безопасности за пределы того, что было задумано государствами-членами.

64. Задействовать творческий и трезвый подход в рамках Организации Объединенных Наций для решения вопросов, касающихся выхода из состава обозначенных террористических групп, уклонения от вербовки и уменьшения масштабов насилия. Для этого необходим общесистемный подход Организации Объединенных Наций, который не продиктован «контр-террористическими» соображениями, а наделяет центральной ролью цели в области устойчивого развития и «Нашу общую повестку дня» как наиболее эффективный и устойчивый способ предотвращения насилия и устранения его коренных причин в обществе.
