



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
3 September 2018
Russian
Original: English

Семьдесят третья сессия

Пункт 74 b) предварительной повестки дня*

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

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

Записка Генерального секретаря**

Генеральный секретарь имеет честь препроводить Генеральной Ассамблее доклад Финнуалы Ни Илойн, Специального докладчика Совета по правам человека по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом, представленный в соответствии с резолюцией 72/180 Ассамблеи и резолюцией 31/3 Совета по правам человека.

* A/73/150.

** Настоящий доклад был представлен после установленного срока, чтобы отразить в нем самые последние события.



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

Резюме

Настоящий доклад является вторым ежегодным докладом, представляемым Генеральной Ассамблеей Специальным докладчиком по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом со времени ее назначения в августе 2017 года. За кратким введением (раздел I) следует описание деятельности Специального докладчика в отчетный период (раздел II). В докладе в широком плане рассматриваются последствия тематических резолюций Совета Безопасности, касающихся терроризма, для поощрения и защиты прав человека со времени событий, происшедших 11 сентября 2001 года. Специальный докладчик размышляет о важной нормативной, заполняющей пробелы роли, которую играет Совет Безопасности в отношении мира и безопасности (раздел III) в области борьбы с терроризмом, включая финансирование терроризма и сотрудничество между государствами. Специальный докладчик рассматривает новые нормативные элементы в контртеррористическом законодательстве, проявляющиеся в резолюциях, принятых Советом после 11 сентября 2001 года, и их широкое воздействие на практику государств, осуществление и суверенитет (раздел IV). Обрисованы особые последствия этих резолюций для защиты прав человека (раздел V), и, кроме того, кратко изложены параллельные последствия для поощрения и защиты международного гуманитарного права (раздел VI). В докладе содержится ряд конкретных рекомендаций, вынесенных Специальным докладчиком с целью создать возможности для реализации передовых методов в области соблюдения прав человека и международного гуманитарного права в контексте контртеррористических норм, применимых к принятию и выполнению резолюций Совета Безопасности. Помимо этого, Специальный докладчик подтверждает важнейшую роль Совета в поддержании мира и безопасности, которая установлена в Уставе Организации Объединенных Наций и обусловлена принципиально значимой и глубокой приверженностью правам человека как основе международной институциональной практики, содержащейся в нем. Специальный докладчик также подтверждает важную дополнительную роль Генеральной Ассамблеи в области борьбы с терроризмом и призывает Ассамблею в полной мере использовать свой потенциал для обеспечения того, чтобы права человека оставались обеспечиваемым правовой санкцией и неотъемлемым элементом в деле регулирования проблемы терроризма и устранения способствующих распространению терроризма условий.

I. Введение

1. Настоящий доклад — второй доклад, представляемый Генеральной Ассамблее Специальным докладчиком по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом с момента ее назначения в августе 2017 года, — представляется во исполнение резолюции 72/180 Ассамблеи и резолюции 31/3 Совета по правам человека. В докладе анализируется воздействие на защиту и поощрение прав человека и, в частности, норм международного гуманитарного права в результате принятия Советом Безопасности многочисленных резолюций, регулирующих терроризм, в период после 11 сентября 2001 года.

2. Ниже приводится доклад о работе, проделанной Специальным докладчиком со времени представления ее последнего доклада Генеральной Ассамблее (A/72/495).

II. Деятельность Специального докладчика

3. Специальный докладчик провела плодотворный год, стимулируя позитивный и устойчивый диалог с государствами по вопросам защиты и поощрения прав человека. Специальный докладчик была рада получить от Австралии, Бельгии, Боснии и Герцеговины, Казахстана, Кении, Мали, Соединенных Штатов Америки, Таджикистана, Уганды и Франции приглашения посетить эти страны. Были выпущены страновые доклады в отношении Туниса, Саудовской Аравии и Шри-Ланки, и тем самым были завершены предусмотренные мандатом обязательства предыдущего Специального докладчика, Бена Эммерсона. В мае 2018 года были совершены поездки в Бельгию и Францию, и Специальный докладчик отмечает продуктивный, коллегиальный и весьма активный характер этих визитов и открытость правительств обеих стран к диалогу. Намечены еще две поездки: в Катар в октябре 2018 года и в Казахстан в мае 2019 года.

4. В марте 2018 года Специальный докладчик представила Совету по правам человека свой тематический доклад о проблеме режимов чрезвычайного положения для прав человека в контексте борьбы с терроризмом (A/HRC/37/52). В этом докладе она настоятельно призвала государства обеспечить, чтобы любое использование норм контртеррористического регулирования, включая объявление чрезвычайного положения, было соразмерным с обязательствами государств, и при этом особо выделила частое пересечение использования контртеррористического законодательства и восстановления фактического чрезвычайного положения. Государствам напомнили об их обязательствах касательно объявления, уведомления и отступления; им рекомендовали лучше использовать обычное право для решения правовых проблем; им напомнили о высокой степени дублирования между фактическими и постоянными режимами чрезвычайного положения с неослабевающими и серьезными нарушениями прав человека; и их настоятельно призвали осуществлять независимый контроль над законодательством и административной практикой в области борьбы с терроризмом для обеспечения того, чтобы контртеррористические меры не наносили серьезного ущерба обязательствам в области прав человека.

5. Специальный докладчик, будучи одним из 38 субъектов-членов Целевой группы по осуществлению контртеррористических мероприятий в рамках контртеррористической архитектуры Организации Объединенных Наций, придает большое значение работе в рамках самой структуры Организации

Объединенных Наций¹. Она глубоко привержена подходу по принципу «вся Организация Объединенных Наций» к борьбе с терроризмом, причем права человека являются неотъемлемым элементом этого подхода, что нашло свое подтверждение в Глобальной контртеррористической стратегии Организации Объединенных Наций². Специальный докладчик является активным участником многочисленных тематических рабочих групп в рамках Целевой группы по осуществлению контртеррористических мероприятий (включая рабочие группы по поддержке жертв терроризма; по использованию гендерного подхода к предупреждению терроризма и борьбе с ним; по поощрению и защите прав человека и обеспечению верховенства права в условиях борьбы с терроризмом; по иностранным боевикам-террористам; и по национальным и региональным стратегиям противодействия терроризму) и внесла существенный вклад в ряд научно-исследовательских и связанных с выработкой политики проектов, инициируемых рабочими группами³. Благодаря крепким отношениям взаимной поддержки с Контртеррористическим управлением Организации Объединенных Наций, Специальный докладчик является одним из подписантов Глобального договора по координации контртеррористической деятельности Организации Объединенных Наций и в полном объеме взаимодействовала с Управлением в его выработке и согласовании⁴. Специальный докладчик также участвовала в Конференции высокого уровня с участием руководителей контртеррористических ведомств государств-членов, созванной Генеральным секретарем в июне 2018 года, и выступила перед ее участниками, подчеркнув важность учета прав человека при координации мероприятий по сбору разведывательных данных и обмену ими.

6. На протяжении прошедшего года Специальный докладчик активно участвовала в деятельности неправительственных организаций, правозащитников и организаций гражданского общества. Были проведены встречи, в частности, в Чатем-Хаус (Лондон), Центре стратегических и международных исследований (Вашингтон, округ Колумбия) и Дворце наций (Женева), и состоялись широкие консультации с гражданским обществом во время поездок в Бельгию и Францию. Специальный докладчик уделяет особое внимание постоянной работе с неправительственными организациями для обеспечения того, чтобы такие организации и правозащитники пользовались более широким доступом к контртеррористической архитектуре Организации Объединенных Наций, и транспарентности в отношении ее деятельности. Специальный докладчик подчеркивает свою приверженность учету гендерной проблематики, привлекая организации, занимающиеся вопросами прав женщин, к участию в ориентированных на борьбу с терроризмом совещаниях, проводимых в рамках ее мандата.

7. Специальный докладчик внесла вклад в ряд национальных обсуждений по вопросам национального законодательства, касающегося безопасности/терроризма, высказав экспертные мнения по проекту законодательства, в том числе в Австралии в феврале 2018 года и в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии в июле 2018 года. Специальный докладчик выпустила многочисленные информационные материалы в отношении использования национального законодательства, касающегося безопасности/терроризма, против активистов гражданского общества во многих странах. Она предостерегает против продолжающегося злоупотребления законами и административной

¹ См. www.un.org/counterterrorism/ctitf/en/structure.

² Резолюция 60/288.

³ См. Office of Counter-Terrorism, Counter-Terrorism Committee Executive Directorate and International Criminal Police Organization, *The Protection of Critical Infrastructure against Terrorist Attacks: Compendium of Good Practices* (2018).

⁴ См. www.un.org/en/counterterrorism/hlc/un-global-compact.shtml; A/72/840, приложение III.

практикой в области борьбы с терроризмом для подавления законных выражений несогласия и для ограничения свободы выражения мнений. Специальный докладчик наладила постоянное и конструктивное взаимодействие с Группой разработки финансовых мер, Бюро Координатора Европейского союза по вопросам борьбы с терроризмом и Исполнительным директоратом Контртеррористического комитета Организации Объединенных Наций.

III. Устав Организации Объединенных Наций и роль Совета Безопасности в регулировании терроризма

8. Правовое регулирование терроризма создает значительные проблемы для глобального правового режима на протяжении многих десятилетий. Государства реагируют на внутринациональном, региональном и международном уровнях с использованием многочисленных юридических и политических методов⁵. Совет Безопасности проявляет разумную активность в вопросах борьбы с терроризмом, но исторически соответствующие резолюции были связаны с конкретными ситуациями⁶ за одним исключением⁷. Примечательно то, что до 11 сентября 2001 года не было никаких резолюций, принятых на основании главы VII Устава Организации Объединенных Наций, которые налагали на государства юридическую обязанность принимать конкретные виды внутреннего законодательства о борьбе с терроризмом.

9. На международном уровне многостороннее регулирование терроризма до терактов, совершенных 11 сентября 2001 года, осуществлялось главным образом посредством договоров. Эти нацеленные на пресечение договоры, сфокусированные на реагирование на определенные угрозы или акты, варьировались от масштабных по сфере охвата соглашений до соглашений с более конкретными целями. Эти договоры иллюстрируют способность государств принимать квазизаконотворительную модель в качестве отклика на терроризм с многосторонним участием многочисленных государств. Некоторые из самых ранних соглашений включают: а) Конвенцию о преступлениях и некоторых других актах, совершаемых на борту воздушных судов (Токийская конвенция), 1963 года⁸; б) Конвенцию о борьбе с незаконным захватом воздушных судов (Гаагская конвенция) (1970 год)⁹; в) Международную конвенцию о борьбе с захватом заложников (Конвенция о заложниках) 1979 года¹⁰; д) Конвенцию о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации, 1971 года¹¹; и е) Конвенцию о предотвращении и наказании преступлений против лиц, пользующихся международной защитой, в том числе дипломатических агентов, 1973 года¹². Эти договоры представляют собой важный кладезь многосторонних

⁵ Надзор за такими видами деятельности осуществляется, в частности, судами по правам человека: см., например, Ana Salinas de Frias, *Counter-Terrorism and Human Rights in the Case Law of the European Court of Human Rights* (Council of Europe Publishing, 2013).

⁶ См., например, резолюции Совета Безопасности 748 (1992) по Ливии, 1054 (1996) и 1070 (1996) по Судану и 1267 (1999) по Афганистану.

⁷ Необычно то, что в пункте 1 резолюции 1269 (1999) Совета Безопасности идет речь не о положении в какой-то конкретной стране, а, скорее, в общем плане: «безоговорочно осуждает все акты, методы и практику терроризма как преступные и не имеющие оправдания, независимо от их мотивов, во всех их формах и проявлениях, где бы и кем бы они ни совершались, особенно те, которые могли бы угрожать международному миру и безопасности».

⁸ United Nations, *Treaty Series*, vol. 704, No. 10106.

⁹ United Nations, *Treaty Series*, vol. 860, No. 12325.

¹⁰ Резолюция 34/146, приложение.

¹¹ United Nations, *Treaty Series*, vol. 974, No. 14118.

¹² United Nations, *Treaty Series*, vol. 1035, No. 15410.

договоренностей о масштабах террористических актов и конкретных согласованных обязательств государств относительно практических действий. Вплоть до настоящего времени не удается достичь договоренности по проекту всеобъемлющей конвенции о международном терроризме, включая содержащееся в ней определение терроризма¹³, и Шестой комитет Генеральной Ассамблеи по-прежнему скован отсутствием консенсуса между государствами. Отсутствие согласия в Шестом комитете не следует, однако, понимать как доказательство отсутствия соглашения между государствами относительно сферы охвата их обязательств и возможностей в деле регулирования терроризма. Отсутствие одного широкого договора не должно отвлекать внимание от принципиального согласия между государствами и от широты и масштабов правового регулирования. Крайне важно, что переговоры о широком многостороннем договоре о терроризме позволили прийти к согласию по конкретным аспектам глобального контртеррористического регулирования значимым, но во многом недооцениваемым образом.

10. Хотя заключение договоров играло доминирующую роль в регулировании терроризма до 11 сентября 2001 года — и сохраняет свою значимость сегодня¹⁴, — его, по мнению Специального докладчика, опередила активная роль, которую взял на себя Совет Безопасности в регулировании отклика государств на терроризм посредством принятия резолюций¹⁵. Этот переход в регулировании дополняется возросшей ролью некоторых региональных процессов регулирования¹⁶ в сочетании с созданием специальных органов регулирования для рассмотрения конкретных аспектов практики государств применительно к борьбе с терроризмом¹⁷. Эти совокупные изменения оказали, по мнению Специального докладчика, явно негативное воздействие на общий прогресс в деле реальной защиты прав человека в сфере борьбы с терроризмом. Помимо этого, Специальный докладчик высказывает свою глубокую обеспокоенность тем, что глубоко укоренившиеся конституционные и внутригосударственные меры защиты прав человека, внедренные в национальные правовые системы многих стран, оказываются неактуальными или беспомощными в новой нормативно-правовой среде. Если взглянуть на резолюции Совета Безопасности в целом, представляется, что они в широком плане настоятельно призывали государства осуществлять — а порой требовали, чтобы государства осуществляли — санкционные режимы и контртеррористические меры (этот вопрос обсуждается более подробно в разделе IV.В ниже). Интерес для настоящего доклада представляет сфера действия и последствия этих режимов и мер, и он посвящен процессу и процедурам такого перехода и его воздействию на защиту прав человека. В докладе подтверждается ценность многостороннего и взаимного вовлечения государств в усилия по регулированию терроризма одновременно с обеспечением эффективной защиты прав человека.

¹³ Danja Blöcher, “Terrorism as an international crime: the definitional problem”, *Eyes on the ICC*, vol. 8, No. 1 (2011), pp. 107 and 113.

¹⁴ Например, Протокол, изменяющий Конвенцию о преступлениях и некоторых других актах, совершаемых на борту воздушных судов, 2014 год.

¹⁵ Paul C. Szasz, “The Security Council starts legislating”, *American Journal of International Law*, vol. 96, No. 4 (October 2002), p. 901.

¹⁶ Например, см. Конвенцию Совета Европы о предупреждении терроризма, принятую в 2005 году, и Дополнительный протокол к ней, принятый в 2015 году; принятую Европейским союзом Директиву 2017/541 Европейского парламента и Совета от марта 2017 года о борьбе с терроризмом, заменяющую рамочное решение Совета 2002/475/ИНА и вносящую поправки в решение Совета 2005/671/ИНА.

¹⁷ См., например, www.fatf-gafi.org (Группа разработки финансовых мер) и www.thegctf.org (Глобальный контртеррористический форум).

11. Специальный докладчик напоминает, что статья 24 (1) Устава возлагает на Совет Безопасности «главную ответственность за поддержание международного мира и безопасности», и в соответствии с главами VI и VII Устава ему предоставлен внушительный набор полномочий¹⁸. Параллельно с этим согласно статье 10 Генеральная Ассамблея обладает четко выраженной компетенцией выносить рекомендацию Совету и государствам-членам «по любым вопросам или делам» в пределах Устава, что подтверждает его отдельную компетенцию в вопросах мира и безопасности. Устав также определенно признает права человека как лежащие в основе его целей и принципов. Статья 1 Устава, в которой изложены цели Организации Объединенных Наций, подтверждает поощрение и развитие «уважения к правам человека и основным свободам для всех, без различия расы, пола, языка и религии». Это подтверждение конкретно определено в статье 55 Устава, в которой условия стабильности и благополучия, необходимые для мирных и дружеских отношений между нациями, «основанных на уважении принципа равноправия и самоопределения народов», увязываются с «всеобщим уважением и соблюдением прав человека и основных свобод для всех, без различия расы, пола, языка и религии» (статья 55 (с)). Специальный докладчик отмечает, что такие принципы уважения и соблюдения прав человека являются обязательствами, обращенными не только вовне, но и внутрь: они определяют действия всех учреждений и структур, созданных и регулируемых Уставом, при осуществлении их полномочий; и действия всех учреждений и структур Организации Объединенных Наций в равной мере основываются на требовании уважать и поощрять права человека во всех их действиях, и это дополняется обязательствами согласно обычному международному праву уважать и поощрять определенные основополагающие права человека, заложенные в международную правосубъектности Организации Объединенных Наций.

IV. Роль Совета Безопасности в период после 11 сентября 2001 года

12. Привязывание роли и практики Совета Безопасности после событий, происшедших 11 сентября 2001 года, к конкретным условиям требует краткого анализа расширения роли Совета после окончания «холодной войны», когда наделенный новыми силами Совет занимался решительным регулированием более широкого диапазона вопросов войны и мира. Значительным изменением стало практическое расширение Советом концепции того, что составляет «угрозу международному миру и безопасности». Эта перемена, вызванная новыми вызовами глобальному миру и безопасности, включала ситуации, которые традиционно выходили бы за рамки понимания сферы коллективных действий в соответствии с Уставом¹⁹. К ним относились ситуации, связанные с вооруженным конфликтом немеждународного характера, грубыми нарушениями прав человека, равносильными преступлениями против человечности, гуманитарными кризисами, государственным переворотами и другими серьезными угрозами демократическому строю того или иного государства. Очевидно, что расширение «угроз миру и безопасности» заложило основу для включения в число таких угроз глобальных, региональных и национальных проявлений терроризма. В течение десятилетия, предшествовавшего событиям 11 сентября, Совет Безопасности еще больше расширил свою роль, уделяя внимание вопросам, не указывавшим на

¹⁸ Bardo Fassbender, *The United Nations Charter as the Constitution of the International Community* (Leiden, Belgium, Martinus Nijhoff Publishers, 2009).

¹⁹ Одним из ранних примеров является резолюция 688 (1991) Совета Безопасности, в которой Совет заявил, что последствия «репрессии против иракского гражданского населения [...] создают угрозу международному миру и безопасности в этом регионе».

какой-то конкретный конфликт или какую-то конкретную ситуацию²⁰, и заниматься, в частности, защитой детей (резолюции 1261 (1999), 1265 (1999), 1296 (2000) и 1314 (2000)) и гражданского населения (резолюции 1265 (1999) и 1296 (1999)) в ситуациях вооруженного конфликта, ролью женщин в контексте мира и безопасности (резолюция 1325 (2000)), притоком стрелкового оружия и легких вооружений в Африку (резолюция 1209 (1998)), ВИЧ/СПИДом (резолюция 1308 (2000)), а также международным терроризмом (резолюция 1269 (1999)). Однако Специальный докладчик подчеркивает, что, несмотря на общности с расширением компетенции Совета после окончания «холодной войны», регулирование терроризма Советом имеет уникальные и особые аспекты. Эти элементы создают также существенные проблемы для подлинной защиты и поощрения прав человека в условиях борьбы с терроризмом.

13. Со времени трагических и катастрофических событий, происшедших 11 сентября 2001 года, Совет Безопасности выступил с всеохватными и важными принципиальными заявлениями о предотвращении терроризма: они являются ясными, по крайней мере в их риторическом смысле, и бесспорно усиливают обязанность государств по предотвращению и пресечению терроризма. Эти изменения согласуются с все более важной законотворческой функцией, выполняемой международными организациями в более широком плане и, в частности, Советом Безопасности в контексте борьбы с терроризмом. Специальный докладчик предостерегает, что такое широкое законотворчество может ущемлять законный суверенитет государств, отвергать национальные конституционные и законодательные меры по защите прав человека и иметь своим результатом исключение широких и устойчивых прений между государствами, гражданами и гражданским обществом относительно методов защиты прав человека и безопасности в контексте терроризма. Резолюции, принятые Советом, характеризуются рядом общих элементов, включая следующие: быстрые темпы разработки, обсуждения и согласования резолюций; неучастие субъектов гражданского общества в определении правовых, политических, социальных и культурных последствий таких резолюций; отсутствие сопоставительного анализа нарушений — или ответственности за такие нарушения — прав человека и норм гуманитарного права, которые могут являться результатом их осуществления; и неуделение внимания несоразмерно негативному пользованию конкретными правами человека вследствие целенаправленных форм регулирования терроризма. Наконец, как было отмечено в предыдущем докладе Специального докладчика (A/72/495), поскольку в резолюциях не было согласованного и всеобъемлющего определения терроризма, последовательно применяемого во всех мерах регулирования, государства и региональные организации получили полную свободу действий в плане формулирования своих собственных определений в процессе осуществления резолюций, что привело к возникновению широкого диапазона групп, физических лиц и видов деятельности, ставших целями для контртеррористического регулирования.

A. Резолюция 1373 (2001) Совета Безопасности

14. Первостепенной среди резолюций, принятых после событий 11 сентября 2001 года, является резолюция 1373 (2001). Многие комментаторы пришли к заключению, что резолюция усилила обязательства государств-членов по борьбе с терроризмом, которые до принятия этой резолюции опирались на «низкий

²⁰ Susan Lamb, "Legal limits to United Nations Security Council powers", in Guy S. Goodwin-Gill and Stefan Talmon, eds., *The Reality of International Law: Essays in Honour of Ian Brownlie* (Oxford University Press, 1999), p. 361.

порог должной осмотрительности»²¹. При рассмотрении действий Совета после событий, происшедших в сентябре 2001 года, становятся очевидными два этапа. Сразу после этих терактов Совет принял резолюцию 1373 (2001) и расширил режим целевых санкций, введенный согласно резолюции 1267 (1999). Последующие резолюции в области борьбы с терроризмом, включая резолюцию 1390 (2001), зиждились на этих двух тематических опорах вплоть до того момента, когда возникновение Исламского государства Ирака и Леванта (ИГИЛ) побудило Совет принять широкий комплекс новых мер в своих резолюциях 2170 (2014), 2178 (2014) и 2396 (2017), которые были сочтены необходимыми для устранения угрозы, создаваемой ИГИЛ и явлением «иностранных боевиков». Этот второй этап законодательных действий Совета продолжается и сейчас: Совет принял рекордное число тематически разнообразных, но относящихся к терроризму резолюций в 2017 году (включая резолюции 2341 (2017), 2354 (2017), 2368 (2017), 2370 (2017) и 2395 (2017)).

15. Резолюция 1368 (2001) Совета Безопасности, принятая 12 сентября 2001 года, осудила террористические нападения, совершенные 11 сентября, и призвала членов международного сообщества «удвоить свои усилия» по предотвращению и пресечению террористических актов. 28 сентября Совет принял резолюцию 1373 (2001) на основании главы VII Устава. Резолюция 1373 (2001) — одна из самых широкомасштабных резолюций, когда-либо принимавшихся Советом, опирающаяся на огромный вес международного политического консенсуса, на котором она зиждется, — налагает неукоснительные к соблюдению обязательства на государства²². Как отметил один крупный ученый, эта резолюция продемонстрировала необычный законодательный характер, поскольку она предписала государствам принудительные меры общего характера, обязательные по своему замыслу. Более того, хотя ее принятие было вызвано нападениями, совершенными 11 сентября, предписанные действия не были ограничены конкретной ситуацией или конкретным конфликтом, сказывающимися на международном мире и безопасности, и не предусматривали какого-то четко оговоренного или подразумеваемого ограничения по времени²³. Резолюция провозглашалась как историческое событие²⁴, посредством которого Совет сделал «беспрецедентный шаг»²⁵, приняв «правовые меры для всего международного сообщества»²⁶.

16. Резолюция 1373 (2001) Совета Безопасности требовала, чтобы государства, среди прочего, ввели уголовную ответственность за террористическую деятельность, заблокировали финансовые активы террористов и тех, кто участвует в совершении террористических актов или содействует их совершению, запретили другим предоставлять средства террористам и отказывали в убежище таким лицам или группам. В резолюции Совет постановил, что государства должны привлекать террористов к ответственности, помогать друг другу в уголовном

²¹ См. James Thuo Gathii, *War, Commerce, and International Law* (Oxford University Press, 2010), p.235.

²² Wondwossen D. Kassa, “Rethinking the no definition consensus and the would have been binding assumption pertaining to Security Council resolution 1373 (2001)”, *Flinders Law Journal*, vol. 17, No. 1 (2015). pp. 127 and 128.

²³ Paul C. Szasz, “The Security Council starts legislating”, *American Journal of International Law*, vol. 96, No. 4 (October 2002), pp. 901 and 902.

²⁴ См. S/PV.4413 (12 ноября 2001 года), выступление представителя Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии.

²⁵ См. S/PV.4950 (22 апреля 2004 года), когда представитель Анголы заявил, что, «приняв резолюцию 1373 (2001), Совет Безопасности пошел на беспрецедентный шаг, введя в действие законодательство, согласно которому все государства обязаны вести борьбу с терроризмом».

²⁶ См. A/56/PV.25 (15 октября 2001 года), выступление представителя Коста-Рики.

преследовании лиц, совершивших террористические преступления, принимать эффективные меры пограничного контроля и обмениваться информацией о передвижениях террористов или террористических сетей и о подделанных или фальсифицированных проездных документах. Резолюция также обратила внимание на связь между международным терроризмом и «транснациональной организованной преступностью, незаконными наркотиками, отмыванием денег, незаконным оборотом оружия и незаконными перевозками ядерных, химических, биологических и других потенциально смертоносных материалов» и подчеркнула необходимость международной координации в решении этой проблемы. Уникально то, что резолюция учредила новый механизм в виде Контртеррористического комитета для отслеживания осуществления резолюции государствами-членами. Формулировка, использованная Советом («постановляет, что все государства должны»), указывала на то, что в различных положениях содержались обязательные к исполнению указания в стиле, характерном для законодательного акта, что было также подтверждено в последующих резолюциях, содержащих ссылки на «обязательства», установленные согласно резолюции 1373 (2001) (см. резолюции Совета 1611 (2005), 1618 (2005), 2133 (2014) и 2178 (2014)).

17. Резолюция 1373 (2001) и последующие резолюции Совета Безопасности делают особый упор на подавление источников финансирования и поддержки терроризма. Резолюция 1373 (2001) наложила на государства императивные обязательства запретить финансирование терроризма и установить за него уголовную ответственность, предотвращать и пресекать такие акты, заблокировать средства и активы тех, кто совершает или поддерживает терроризм. Эти обязательства основаны на положениях Международной конвенции о борьбе с финансированием терроризма²⁷. Посредством Конвенции, которая была принята в 1999 году, но еще не вступила в силу в сентябре 2001 года, Совет сделал так, чтобы ее основные положения стали обязательными для всех государств-членов на основании главы VII Устава. Хотя Конвенция была принята Генеральной Ассамблеей без голосования, предпринятые Советом действия, однако, по сути дела обошли внутригосударственные процессы ратификации международно-правовых документов, по меньшей мере в отношении положений, получивших отражение в резолюции 1373 (2001). Примечательно и то, что Совет предпочел не принимать однозначно определение террористических актов из Конвенции.

18. В последующих резолюциях Совет Безопасности вновь подтвердил эти обязательства, содержащиеся в резолюции 1373 (2001), и вынес дополнительные рекомендации. В частности, он затронул вопрос «оправдания или прославления (апологии)» и «подстрекательства к террористическим актам, мотивированным экстремизмом и нетерпимостью», в резолюции 1624 (2005), призвав все государства запретить подстрекательство к совершению террористического акта и предотвращать такое поведение. И вновь Совет не дал определения соответствующих понятий. Специальный докладчик отмечает, что в резолюции 2005 года было подчеркнуто — впервые в пункте постановляющей части, — что государства «должны» соблюдать свои обязательства по международному праву, в частности международным стандартам в области прав человека, беженскому праву и гуманитарному праву. Конкретная ссылка сделана на статьи 19 Всеобщей декларации прав человека и Международного пакта о гражданских и политических правах. Специальный докладчик указывает на очевидный и длительный разрыв во времени между 2001 и 2005 годом в плане формулирования Советом конкретных обязательств, касающихся прав человека, в

²⁷ Резолюция 54/109, приложение.

контртеррористических нормах, и она вновь напоминает об Уставе и содержащихся в нем положениях о правах человека, а также их обращенных внутрь и вовне аспектах.

В. Резолюции Совета Безопасности о санкциях

19. Параллельно с тематической сферой охвата резолюции 1373 (2001) после террористических нападений, совершенных 11 сентября 2001 года, Совет Безопасности в своей резолюции 1390 (2002) и в последующих резолюциях усилил санкционный режим, введенный на основании резолюции 1267 (1999) и направленный против руководства движения «Талибан» в Афганистане, и перекроил санкции в качестве глобального, ничем не ограниченного режима, направленного против любого «лица, группы, предприятия или организации, связанных с «Аль-Каидой», Усамой бен Ладеном или движением «Талибан»», без увязки с какой-то конкретной ситуацией или конкретным конфликтом. В резолюции 1617 (2005) Совет, действуя на основании главы VII Устава, постановил, «что все акты или деятельность, свидетельствующие о том, что лицо, группа, предприятие или организация «связаны с» «Аль-Каидой», Усамой бен Ладеном или движением «Талибан», включают следующее: участие в финансировании, планировании, содействии, подготовке или совершении актов или деятельности в связи с «Аль-Каидой», Усамой бен Ладеном или движением «Талибан» или любой ячейкой, филиалом, отколовшейся от них группой или их ответвлением, под их именем, от их имени или в их поддержку; поставку, продажу или передачу оружия и связанных с ним материальных средств «Аль-Каиде», Усаме бен Ладену или движению «Талибан» или любой ячейке, филиалу, отколовшейся от них группе или их ответвлению; вербовку для «Аль-Каиды», Усамы бен Ладена или движения «Талибан» или любой ячейки, филиала, отколовшейся от них группы или их ответвления; или поддержку в иной форме актов или деятельности «Аль-Каиды», Усамы бен Ладена или движения «Талибан» или любой ячейки, филиала, отколовшейся от них группы или их ответвления». Добавление слов «поддержка в иной форме актов или деятельности» расширило это понятие, открыв двери для расширительных определений [материальной] поддержки терроризма и террористических актов согласно внутригосударственному законодательству, которые порой приводили к введению санкций или даже уголовной ответственности за деятельность организаций гражданского общества и гуманитарных субъектов или уголовной ответственности за частные или семейные взаимосвязи²⁸.

20. Режим санкций критикуют за посягательство на ряд прав человека, включая право на надлежащую правовую процедуру и эффективные средства правовой защиты, за отсутствие у него транспарентности и отсутствие гарантий от произвольного применения (см. A/65/268 и A/HRC/34/61). Хотя улучшения, в том числе включение гуманитарных изъятий, публикация руководящих принципов для включения в перечень и резюме с изложением оснований для включения в перечень, национальные судебные проверки, а также создание Канцелярии Омбудсмана (ограничивается списком касательно «Аль-Каиды» и ДАИШ), смягчили некоторые из этих недоработок, обеспокоенность все равно сохраняется.

²⁸ См. Duke Law International Human Rights Clinic and Women Peacemakers Program, *Tightening the Purse Strings: What Countering Terrorism Financing Costs Gender Equality and Security* (2017). Резолюция 1373 (2001) Совета Безопасности привела к тому, что государства стали составлять свои собственные террористические списки. Этот подход на основе собственной интерпретации является бесспорно более пагубным для прав человека, чем конкретные списки, принятые Советом Безопасности, поскольку такие процессы отличаются отсутствием коллективного посредничества и обсуждения.

Как предостерег мой предшественник, этот процесс остается «неоправданно непрозрачным», а доступ к информации по-прежнему затруднен (A/HRC/34/61, пункты 17–20), в том числе для Омбудсмана. Прежний Омбудсмен выражал обеспокоенность по поводу недостаточной транспарентности в этом процессе и неадекватных институциональных гарантий, предоставленных Канцелярии Омбудсмана²⁹.

21. Специальный докладчик отмечает трудный и длительный процесс, потребовавшийся для того, чтобы улучшить негативные с точки зрения прав человека последствия режима санкций, который был учрежден без предварительного надлежащего рассмотрения его воздействия на широкий круг прав человека и без какой-либо значимой оценки его действия — постфактум — на права человека. Специальный докладчик отмечает, что резолюции о санкциях содержат гораздо меньше прямых ссылок на права человека и обязательства по гуманитарному праву, чем другие резолюции о борьбе с терроризмом, причем этот вопрос является не просто косметическим, а указывает на важное нормативно-правовое различие и на контекстуализацию в случае этих резолюций. По мнению Специального докладчика, это различие не является оправданным.

С. Процесс в Совете Безопасности и резолюции о борьбе с терроризмом

22. Специальный докладчик отчетливо понимает, что Совет Безопасности не действует на почтительном удалении от ситуаций, угрожающих миру и безопасности. Как показали события, произошедшие 11 сентября 2001 года, государства и международное сообщество должны порой мобилизоваться быстро и эффективно для борьбы с новыми угрозами и устранять пробелы в регулировании, угрожающие глобальной безопасности. Однако в других контекстах процедура в Совете использовалась для предоставления широких и реальных возможностей для взаимодействия государств, а также для консультаций с различными субъектами, включая представителей гражданского общества и экспертов, в целях определения и анализа возможных последствий призывов и запросов Совета³⁰. Резолюции Совета на протяжении 17-летнего периода демонстрируют отчетливую картину ускоренной разработки и заметное отсутствие широкий консультаций и взаимодействия. Это усугубляется почти полным исключением субъектов гражданского общества из глобальной контртеррористической архитектуры в Организации Объединенных Наций³¹.

23. Специальный докладчик особо отмечает то, что ускоренный процесс выработки политики влечет за собой существенные последствия для контроля со стороны общественности, обсуждения и вклада соответствующих субъектов, включая государства-члены, которые не являются членами Совета Безопасности, и организации гражданского общества. Как было подчеркнуто здесь, резолюции Совета, такие как 2178 (2014), многие положения которой являются чрезмерно широкими и неясными, включая такие термины, как «террористический акт», не связанные с каким-либо конкретным определением или описанием запрещенного поведения, могут приводить к выработке имеющих широкое определение уголовных преступлений, не соответствующих принципу законности.

²⁹ См. www.un.org/sc/suborg/sites/www.un.org.sc.suborg/files/20151123openbriefing_1.pdf.

³⁰ Loraine Sievers and Sam Dawes, *The Procedure of the UN Security Council*, 4th ed. (Oxford University Press, 2014).

³¹ Stephanie David and Bailey Theado, *The United Nations Counter-Terrorism Complex: Bureaucracy, Political Influence and Civil Liberties* (International Federation for Human Rights, 2017).

Получившие широкое определение уголовные преступления также подразумевают нарушения принципа соразмерности. Более того, недавние резолюции Совета демонстрируют недвусмысленный переход к явному уголовно-правовому регулированию с нередко малоубедительными связями между дополнительными и незавершенными преступлениями и основными преступлениями, ассоциируемыми с актами терроризма. Этот переход имеет важнейшие последствия для регулирования поведения и определенно посягает на связанные с надлежащей правовой процедурой права лиц в странах, осуществляющих резолюции Совета так, как предписывает Устав. Специальный докладчик отмечает, что значимые консультации с экспертами в области уголовного права и прав человека из различных правовых систем, включая экспертов в системе Организации Объединенных Наций, на этапе выработки и согласования позволили бы выявлять и, возможно, сглаживать эти нормативно-правовые последствия. В настоящее время скорость и закрытый характер процесса выработки контртеррористических резолюций делают такой вклад маловероятным.

D. Резолюции Совета Безопасности и иностранные боевики

24. Деятельность ИГИЛ и других вооруженных группировок в Ираке и Сирийской Арабской Республике и приток иностранных боевиков в этот регион привели к принятию Советом Безопасности резолюции 2170 (2014), за которой быстро последовало принятие резолюции 2178 (2014). Хотя обе резолюции были приняты на основании главы VII Устава, резолюция 2178 (2014) конкретно опирается на модель, созданную резолюцией 1373 (2001), и устанавливает набор далеко идущих законодательных обязательств для всех государств-членов.

25. В своей резолюции 2178 (2014) Совет Безопасности дал определение «иностранных боевиков-террористов», под которыми понимаются «лица, отправляющиеся в государство, не являющееся государством их проживания или гражданства, для целей совершения, планирования, подготовки или участия в совершении террористических актов или для подготовки террористов или прохождения такой подготовки, в том числе в связи с вооруженным конфликтом». Согласно этой резолюции, государства обязаны пресекать и предотвращать вербовку, организацию, перевозку и экипировку таких иностранных боевиков-террористов, в том числе предотвращая их выезд, въезд и транзитный проезд. Специальный докладчик считает, что такие обязательства должны выполняться в соответствии с международным правом прав человека, беженским правом и международным гуманитарным правом. Резолюция также требует, чтобы государства принимали необходимое законодательство для преследования лиц, которые совершают или пытаются совершить поездку в другое государство для целей совершения, планирования, подготовки или участия в совершении террористических актов или для подготовки террористов или прохождения террористической подготовки, включая лиц, которые финансируют, организуют поездку или вербуют «иностранных боевиков-террористов». В резолюции не конкретизировано, как будет оцениваться такое соблюдение норм международного права, и государствам не дается никаких конкретных указаний в этой резолюции, которая содержит конкретные детали в других отношениях. Крайне важно то, что в этой области ведутся многочисленные постоянные прения относительно применения международного гуманитарного права; относительно того, как материальные области применения статьи 3, общей для четырех Женевских конвенций и Дополнительного протокола II, пересекаются в реальном времени и в территориальном пространстве с определениями, содержащимися в резолюциях Совета; и как эти резолюции могут сказаться на все еще актуальной правовой норме самоопределения.

26. Помимо вышесказанного, Совет Безопасности призвал государства принимать меры для противодействия воинствующему экстремизму, служащему питательной средой для терроризма, в том числе посредством предотвращения радикализации, вербовки и мобилизации, и взаимодействовать с соответствующими местными общинами и неправительственными субъектами. Кроме того, от государств требуется сотрудничать в деле противодействия угрозе, создаваемой проблемой иностранных боевиков-террористов, в соответствии со своими обязательствами по международному праву, повышать эффективность соглашений о взаимной правовой помощи применительно к уголовно-правовым вопросам³², активизировать и ускорять обмен оперативной информацией в целях предотвращения въезда в пределы их территории или транзитного проезда через нее лиц, которые предположительно являются иностранными боевиками-террористами³³. Совет также призвал государства требовать, чтобы авиационные компании, действующие на их территории, предоставляли соответствующим национальным властям предварительно собранную информацию о пассажирах с целью укрепления международного, регионального и субрегионального сотрудничества, с тем чтобы облегчить выявление маршрутов поездок иностранных боевиков-террористов и воспрепятствовать использованию террористами технологий. Последствия таких нормативных требований с точки зрения прав человека являются огромными, посягая на принцип невыдворения, свободу передвижения и выражения своих мнений и право на частную и семейную жизнь.

27. Обязательство обмениваться информацией было распространено с целью охвата не только тех, кто подходит под определение иностранных боевиков-террористов в соответствии с резолюцией 2178 (2014), но и, согласно резолюции 2396 (2017), членов их семей, «возвращающихся из зон конфликта в страны своего происхождения или гражданства либо в третьи страны». Внимание, уделяемое Советом Безопасности членам семей, представляет собой значительную нормативную и процедурную меру, особенно в свете продемонстрированного Советом интереса к регулированию «докриминального пространства». Набор субъектов, подразумеваемых в этих резолюциях, создает резонансный эффект с точки зрения прав человека, когда последствия с точки зрения прав человека затрагивают гораздо более широкую группу, чем можно предположить из предмета резолюций, и при этом несоразмерное воздействие оказывается на находящиеся в уязвимом и неблагоприятном положении группы, в частности на женщин и детей.

28. Опираясь на прошлые рекомендации и обязательные меры, Совет Безопасности в резолюции 2396 (2017) призвал государства укреплять усилия так, что это может иметь дельнейшие серьезные последствия для внутригосударственных правовых режимов, в том числе в силу того, что рекомендации, содержащиеся в более ранних резолюциях, были превращены в императивные обязательства согласно главе VII Устава. Эти внутригосударственные правовые последствия непосредственно затрагивают правозащитные обязательства государств и могут, фактически, нейтрализовать потенциал внутригосударственных правозащитных норм и институтов по обеспечению эффективной защиты как граждан, так и лиц, не являющихся гражданами.

³² В пункте 24 своей резолюции 2396 (2017) Совет Безопасности рекомендует государствам, чтобы «в отсутствие применимых конвенций или положений» они «по мере возможности сотрудничали на основе взаимности или с учетом обстоятельств каждого конкретного дела».

³³ См. резолюции Совета Безопасности 2178 (2014), пункт 9, 2322 (2016) и 2396 (2017), пункты 3 и 22.

29. В резолюции [2396 \(2017\)](#) Совет Безопасности потребовал от государств создать системы предварительного сбора информации о пассажирах «для выявления случаев выезда с их территории либо попыток въезда на их территорию или транзитного проезда через нее на борту воздушных судов гражданской авиации иностранных боевиков-террористов» и других лиц, включенных в перечень, и осуществлять сбор, обработку и анализ данных записей регистрации пассажиров. Государствам-членам было рекомендовано обмениваться такой информацией, которая будет использоваться всеми соответствующими национальными органами, «при полном уважении прав человека и основных свобод, в целях предотвращения, выявления и расследования правонарушений террористического характера и поездок, связанных с террористической деятельностью».

30. В той же резолюции Совет Безопасности также установил обязательство вести «списки для наблюдения за лицами, которые, как было установлено, являются террористами или которые подозреваются в террористической деятельности, включая иностранных боевиков-террористов, или базы данных о таких лицах для использования правоохранительными органами, службами по обеспечению безопасности границ, таможенными органами, военными ведомствами и разведывательными службами для проверки пассажиров и проведения оценки рисков и расследований» и «разрабатывать и внедрять системы сбора биометрических данных, которые могут включать отпечатки пальцев, фотографии, данные распознавания лиц и другие соответствующие идентификационные биометрические данные, для ответственного и надлежащего выявления террористов, включая иностранных боевиков-террористов». Соответствующие обязательства должны официально осуществляться в соответствии с международным правом прав человека. Специальный докладчик глубоко обеспокоен тем, что делать это на практике может быть тяжело ввиду отсутствия конкретных указаний о защите конкретных затрагиваемых прав человека. Более того, остается абсолютно неясным, какие механизмы должны использоваться для урегулирования конфликтов между инструментами и процессами, обеспечивающими защиту прав человека внутри страны, и регулированием со стороны Совета. К сожалению, в ходе таких прений призывы к соблюдению и усматриваемые издержки, связанные с несоблюдением, могут намного перевесить непреодолимое желание обеспечить защиту прав человека.

31. Хотя резолюции [2178 \(2014\)](#) и [2396 \(2017\)](#) Совета Безопасности, как представляется, следуют той же модели санкционирования общих по своему характеру принудительных действий, что и резолюция [1373 \(2001\)](#), тщательный анализ показывает, что мы имеем дело с еще более масштабными документами. В то время как резолюция [1373 \(2001\)](#) установила уголовную ответственность за поведение, которое уже было включено в конвенцию, выработанную под эгидой Генеральной Ассамблеи и принятую без голосования, поведение, криминализованное в соответствии с пунктом б а) резолюции [2178 \(2014\)](#), не получило отражения в каком-либо документе, согласованном в рамках многостороннего процесса. Соответственно, кроме как в этой резолюции, государства не имели в международном праве никакой основы для установления уголовной ответственности за поездку за границу с «террористическим» намерением. Помимо того, государства не имели никакого предшествующего обязательства по международному праву составлять списки по наблюдению, создавать базы биометрических данных и системы предварительного сбора информации о пассажирах, либо развивать потенциал по сбору и анализу данных записей регистрации пассажиров, как того требует резолюция [2396 \(2017\)](#). Связанные с этим изменения в плане осуществления резолюции [2178 \(2014\)](#) так, чтобы это согласовывалось с международными правозащитными обязательствами, рассматривались многочисленными заинтересованными сторонами, в том числе предыдущим

Специальным докладчиком по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом³⁴ и Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ)³⁵. Сопоставимая степень детализации в ходе анализа будет также необходима в отношении обширных обязательств, установленных совсем недавно Советом в его резолюции [2396 \(2017\)](#), однако предварительный анализ наводит на мысль о повсеместном ухудшении защиты прав человека, а также о проблемах, с которыми связан процесс переноса этих обязательств внутри страны.

32. Неясно, проводился ли какой-либо связанный с правами анализ соразмерности в отношении резолюции [2178 \(2014\)](#) Совета Безопасности. Не было никакого взаимодействия с гражданским обществом относительно воздействия этой резолюции на права человека. Некоторые из пробелов в сфере прав человека, проявившиеся в резолюции, были превосходно заполнены рабочей группой по обеспечению верховенства права и прав человека, созданной Целевой группой по осуществлению контртеррористических мероприятий, под руководством УВКПЧ, которая дала государствам специальные и конкретные указания относительно того, как принятые меры могут отрицательно сказаться на правах человека и как такие меры могут осуществляться так, чтобы соблюдать права человека³⁶. Я выражаю серьезную обеспокоенность по поводу того, что сфера компетенции и масштабы этой резолюции представляют собой широкое посягательство на уголовно-правовое регулирование в широком смысле этой концепции без соответствующей защиты прав и свобод, что было бы нормой, если бы аналогичное по духу законодательство возникло в рамках многих национальных правовых систем.

Е. Защита прав человека и резолюции о борьбе с терроризмом

33. Расширение институциональных и правовых концепций, направлений политики и практических мер после событий, происшедших 11 сентября 2001 года, было впечатляющим³⁷. Посредством своих резолюций, принятых после этой даты, в частности резолюций [1373 \(2001\)](#), [2178 \(2014\)](#) и [2396 \(2017\)](#), Совет Безопасности обеспечил, чтобы обязательство предотвращать терроризм — в сочетании с другими важными вспомогательными обязанностями — лежало сейчас на всех государствах. Более того, одним кардинальным росчерком пера Совет не установил каких-либо географических границ и не предписал никаких конкретных временных рамок в отношении введения этих норм в резолюции [1373](#)

³⁴ См. [A/HRC/29/51](#).

³⁵ См. [A/HRC/28/28](#).

³⁶ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, *Guidance to States on Human Rights-Compliant Responses to the Threat Posed by Foreign Fighters* (New York, United Nations, 2018), URL: www.ohchr.org/EN/newyork/Documents/Human-Rights-Responses-to-Foreign-Fighters-web%20final.pdf.

³⁷ Была создана широкая структура в поддержку этих норм. Контртеррористический комитет был учрежден резолюцией [1373 \(2001\)](#) Совета Безопасности и укреплен резолюцией [1624 \(2005\)](#). Имплементационный потенциал Комитета был обеспечен Исполнительным директором Контртеррористического комитета. Впоследствии Генеральным секретарем в 2005 году была создана Целевая группа по осуществлению контртеррористических мероприятий, которая была одобрена Генеральной Ассамблеей посредством Глобальной контртеррористической стратегии Организации Объединенных Наций, принятой в 2006 году. Целевая группа организует свою работу через посредство рабочих групп и контртеррористических проектов. Контртеррористическое управление Организации Объединенных Наций было создано Генеральной Ассамблеей на основании ее резолюции [71/291](#).

(2001)³⁸. Позднее резолюция 2178 (2014), принятая на основании главы VII Устава, была охарактеризована как «одно из важнейших квазизаконодательных усилий Совета со времени принятия резолюции 1373 (2001)».

34. Специальный докладчик подчеркивает коренные проблемы для поощрения и защиты прав человека, вытекающие из отсутствия согласованного и точного определения терроризма, применимого во всех резолюциях о борьбе с терроризмом. Этот пробел в определении сохраняется по настоящее время. Были предприняты некоторые попытки добиться ясности в этом вопросе, однако их недостаточно для устранения связанных с этим пробелов и нарушений в области прав человека. Например, в своей резолюции 1566 (2004) Совет Безопасности принял определение террористических актов³⁹. Однако Специальный докладчик считает, что отсутствие какого-либо определения на раннем этапе позволило разработать доктрину уважения к государственной практике по борьбе с терроризмом в период формирования деятельности Совета в сфере борьбы с терроризмом. Она отмечает, в частности, что терминология, используемая в резолюции 1566 (2004), по-видимому, истолкована государствами как минимальный пороговый уровень, позволивший принять широкие внутригосударственные определения во многих юрисдикциях. Такие определения могут, в свою очередь, приводить к расширению сферы применимости мер, санкционированных на основании резолюций Совета, за пределы того, что можно с полным основанием характеризовать как угрозу международному миру и безопасности, и, следовательно, за пределы того, что входило в намерения Совета. Это также ставит под вопрос законность мер, принятых на основании расширительных определений, особенно когда соответствующие меры ограничивают права человека. Расширяя категории поведения и категории групп или лиц, к которым применимы такие меры, они рискуют отдалиться от первоначальной легализованной цели, содержащейся в резолюциях, принятых Советом.

35. Меры, предусмотренные Советом Безопасности в его резолюции 1373 (2001), имели далеко идущие последствия для защиты прав человека, однако в резолюции не было никакой всеобъемлющей или даже конкретной ссылки на необходимость того, чтобы государства соблюдали нормы в области прав человека в рамках борьбы с терроризмом⁴⁰. Вместо этого в преамбуле к резолюции подтверждается необходимость бороться с террористическими актами «всеми средствами, в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций». Поскольку в Уставе содержатся обстоятельные ссылки на защиту прав человека, это могло бы означать подразумеваемую ссылку на необходимость поощрения и защиты норм, касающихся прав человека. Вместе с тем косвенность этого позитивного толкования лишь подчеркивает отсутствие недвусмысленного заявления в резолюции и «оставляет такое впечатление, что защита прав человека является второстепенным соображением в кампании против терроризма, вместо того чтобы быть существенно важным компонентом любой контртеррористической стратегии»⁴¹. Помимо этого, единственная четкая ссылка на нормы прав человека в пунктах постановляющей части резолюции 1373 (2001) сделана в контексте беженцев и лиц, ищущих убежище, когда от государств требуется

³⁸ Vincent-Jöel Proulx, “An incomplete revolution: enhancing the Security Council’s role in enforcing counter-terrorism obligations”, *Journal of International Dispute Settlement*, vol. 8, No. 2 (May 2017), p. 303.

³⁹ Резолюция 1566 (2004) Совета Безопасности, пункт 3: Специальный докладчик подчеркивает, что формулировка в пункте 5 этой резолюции наводит на мысль о том, что это определение не предназначено для замены определения, принятого посредством всеобъемлющего многостороннего процесса.

⁴⁰ International Helsinki Federation for Human Rights, *Anti-Terrorism Measures, Security and Human Rights* (2003), pp. 41 and 42.

⁴¹ *Ibid.*, p. 42.

принимать надлежащие меры для обеспечения того, чтобы такие лица не были причастны к совершению террористических актов.

36. В последующие резолюции Совет Безопасности начал включать формулировку относительно необходимости того, что государства должны обеспечивать, чтобы «любые меры, принимаемые в целях борьбы с терроризмом, соответствовали всем их обязательствам по международному праву, и что им следует принимать такие меры в соответствии с международным правом, в частности международными стандартами в области прав человека, беженским правом и гуманитарным правом»⁴². Затем резолюции Совета стали содержать формулировку, из которой вытекает, что «эффективные меры по борьбе с терроризмом и реализация [...] принципа верховенства права носят взаимодополняющий и взаимоподкрепляющий характер» и что они являются «непременным условием успешного противодействия терроризму»⁴³. Помимо этого, в некоторых резолюциях подчеркивается необходимость устранения условий, способствующих распространению терроризма⁴⁴, включая, в частности, «(...) необходимость содействовать обеспечению верховенства права, защите прав человека и основных свобод ...»⁴⁵.

37. Хотя ссылки на международное право прав человека умножились, фактическое воздействие таких общих формулировок, без ясных и четких указаний в тексте на права человека, вызывает сомнения. Такая обеспокоенность особенно уместна, если вспомнить о широких последствиях для прав человека в результате действий, санкционированных некоторыми резолюциями Совета Безопасности. В отсутствие всеобъемлющей оценки воздействия на права человека, которая позволяла бы обеспечивать подлинную интеграцию правозащитных соображений, формулировки, подчеркивающие важность соблюдения стандартов в области прав человека, остаются пустым звуком и звучат искусственно.

38. Контртеррористическая архитектура Организации Объединенных Наций неизменно подвергается критике за отсутствие внимания к последствиям для прав человека, вытекающим из осуществляемого ею регулирования борьбы с терроризмом. Несмотря на все более частые ссылки на договоры по правам человека в последних резолюциях Совета Безопасности, включая резолюции [2396 \(2017\)](#) и [2170 \(2014\)](#), на практике права человека «сведены к минимуму до одной общей строчки в той или иной резолюции, низведены до нескольких вопросов в обзоре по итогам поездки в страну, охватываются небольшим персоналом, рассыпанным по различным органам Секретариата и Совета Безопасности, секьюритизированы в плане предотвращения программы действий в области воинственного экстремизма и недостаточно обеспечены ресурсами при разработке соответствующих программ»⁴⁶. Первоначальное нападение на права человека можно отследить ко времени сразу же после событий 11 сентября 2001 года, включая: отсутствие какого-либо официального институционального противовеса в поддержку всестороннего внедрения надзора в области прав человека в связи с действиями стран, отчетности и оценки через Контртеррористический комитет и его Исполнительный директорат⁴⁷; отсутствие сколь-либо значимого

⁴² См. резолюции Совета Безопасности [1535 \(2004\)](#), [1456 \(2003\)](#), пункт 6, и [1624 \(2005\)](#), пункт 4.

⁴³ См. резолюции [2129 \(2013\)](#), [2170 \(2014\)](#), [2178 \(2014\)](#), [2395 \(2017\)](#) и [2396 \(2017\)](#) Совета Безопасности.

⁴⁴ См. резолюцию [60/288](#), приложение, раздел I.

⁴⁵ См. резолюции [1963 \(2010\)](#) и [2129 \(2013\)](#) Совета Безопасности.

⁴⁶ David and Theado, *The United Nations Counter-Terrorism Complex*, p. 7.

⁴⁷ Добавление советников по правам человека в Исполнительном директорате Контртеррористического комитета является улучшением, но в целом эта организация не принимает подход, предусматривающий всесторонний учет прав человека, имеет

и систематического доступа субъектов гражданского общества и правозащитников к контртеррористической архитектуре; и минимальный потенциал существующих правозащитных структур в рамках контртеррористической архитектуры⁴⁸. Специальный докладчик подтверждает, что касающиеся процесса и содержания проблемы в отношении прав человека являются неотложными и существенными и что они требуют подлинного участия контртеррористической архитектуры Организации Объединенных Наций в целом.

V. Поощрение и защита прав человека в условиях борьбы с терроризмом

39. Безопасность — это право человека, гарантируемое в его самом основополагающем определении во Всеобщей декларации прав человека, в статье 3 которой гарантируется право на жизнь, на свободу и на личную неприкосновенность без какого бы то ни было различия. Этот принцип был преобразован в универсальную норму в статьях 6 и 9 Международного пакта о гражданских и политических правах, участниками которого являются 172 государства-члена. Безопасность и права человека не являются двумя отдельными видами практики или концепциями, противоречащими друг другу. Скорее, они коренным образом переплетены и зависят друг от друга. Безопасность без защиты прав человека является иллюзией, колоссом на глиняных ногах. Права без безопасности также являются химерой, поскольку наличие всех прав теоретически не означает ничего на практике, если люди не чувствуют себя в безопасности в своих домах, на улице, в общинах и в своих странах.

40. Совет Безопасности играет крайне важную роль в поддержании и защите международного мира и безопасности. Столь же важной с точки зрения безопасности является роль Совета в защите прав человека лиц, подпадающих под его нормативную деятельность. Поскольку нормативный потенциал действий Совета в области борьбы с терроризмом расширился, сфера охвата его обязательств по защите и обеспечению уважения прав человека расширилась параллельно с этим. Специальный докладчик выражает глубокую обеспокоенность тем, что по мере распространения усилий по регулированию борьбы с терроризмом они могут наносить ущерб самым главным правам человека (свобода от пыток, свобода религии или убеждений, свобода мнения и его выражения, свобода мирных собраний, свобода ассоциаций) и могут оказывать особое воздействие на исторически находящиеся в неблагоприятном положении группы, включая женщин, тем самым закладывая основу для глубоких и безответственных нарушений прав человека и предоставляя государствам безудержную свободу действий в плане использования резолюций Совета как защитного механизма в целях совершения широких нарушений прав человека во имя безопасности. Настало время для того, чтобы Совет участвовал в обеспечении всей совокупности целей Устава и продолжал заниматься своими обязательствами в области прав человека.

41. Уязвимость мер защиты прав человека становится очевидной при пристальном рассмотрении внутригосударственной практики в сфере борьбы с терроризмом. Специальный докладчик и другие мандатарии все чаще обнаруживают, что многочисленные сообщения, поступающие в их бюро, касаются использования контртеррористического законодательства и административной

ограниченный доступ к неправительственным организациям в ходе консультаций в общем плане и конкретно, когда она проводит оценки внутри стран, и соблюдение прав человека не является сопоставляемым элементом оценки практики государств. См. www.un.org/sc/ctc/focus-areas/human-rights/.

⁴⁸ См. A/HRC/31/65; резолюция 2005/80 Комиссии по правам человека.

практики против гражданского общества и правозащитников⁴⁹. Нарушения прав человека не делают мир более безопасным или защищенным — они подрывают безопасность всех.

42. В своем докладе 2018 года Совету по правам человека Специальный докладчик отметила, что один из ключевых принципов внутригосударственных процедур сводится к тому, что они соблюдают и приводят в действие принцип законности и объявления в рамках государства (особенно когда законодательные акты могут касаться закона о чрезвычайном или исключительном положении), предоставляя (в идеале) широкой общественности детальную и достаточную информацию о существовании исключительной системы регулирования и о конкретных правовых средствах, используемых для решения проблем, с которыми сталкиваются государства (A/HRC/37/52, пункт 18). В том же докладе она также отметила, что законодательство о борьбе с терроризмом (основанное на требованиях резолюции 1373 (2001)) вводит в действие фактическую практику на случай чрезвычайного положения и может во многих случаях вызывать необходимость отступления от правовых обязательств в соответствии с международными договорами по правам человека. Ясным следствием этой оценки является то, что резолюции Совета Безопасности могут сами по себе быть одной из форм санкционирования чрезвычайных полномочий, причем без задействования гарантий, которые обычно следовали бы на внутригосударственном уровне после введения чрезвычайных полномочий в рамках большинства национальных правовых систем. Отсутствие предохранительных механизмов или механизмов проведения обзора в том, что касается последствий мандатов, предоставляемых Советом, представляет собой фундаментальные пробелы в существующей нормативной схеме глобального регулирования усилий по борьбе с терроризмом. Эти пробелы влекут за собой отрицательные последствия для защиты прав человека и для целостности договорной системы по правам человека в целом. На практике задействование таких мер защиты для целей исключительного правового регулирования полностью вписывается в пределы внутригосударственной сферы, хотя внутригосударственных процессуальных мер защиты может быть недостаточно, когда пусковой сигнал к регулированию исходит от Совета.

43. Специальный докладчик указывает, что наднациональное правовое регулирование, включая такие средства, как резолюции Совета Безопасности и директивы Европейского союза, может ущемлять прерогативы национальных правовых систем и подрывать процессуальные и основанные на правах меры защиты, укоренившиеся в национальном законодательстве, предназначенном как раз для защиты от беспредела в результате использования чрезвычайных полномочий. Специальный докладчик подтверждает, что международная практика наднациональных органов, занимающихся проблемами терроризма, не должна ущемлять защиту прав, содержащихся в национальных конституциях и процедурах, которые сами по себе должны согласовываться с правами человека. Это предостережение необходимо учитывать ввиду все более широкого глобального нормативно-правового регулирования, связанного с борьбой с терроризмом и воинственным экстремизмом, которое нередко является невосприимчивым к внутригосударственным мерам защиты прав человека и процедурам, усиливающим и поддерживающим права. Более того, Специальный докладчик отмечает свою обеспокоенность по поводу: того, как международные обязательства используются в качестве обоснования для несоблюдения внутригосударственных правовых требований; новых форм регулирования борьбы с терроризмом, которые явно обходят или ограничивают полномасштабное применение внутригосударственных правовых ограничений, включая наднациональные правовые

⁴⁹ См. <https://spcommreports.ohchr.org>.

предписания, которые не обращают внимания на требования о соблюдении законности, содержащиеся в национальных правовых системах; и использования обычного права как инструмента субстантивного и далеко идущего регулирования борьбы с терроризмом, обходящего требования уведомления и объявления. Следует также отметить, что правительства обычно используют ускоренные процедуры в отношении масштабного контртеррористического законодательства, оставляя мало времени для обдумывания его воздействия на права человека, затуманивая обязательства касательно уведомления международных органов о принятых мерах и увековечивая постоянное обеспечение безопасности.

44. Специальный докладчик четко указывает на связь между пробелами в сфере прав человека, содержащимися в многочисленных резолюциях Совета Безопасности, и пробелами в сфере прав человека, заметными на национальном уровне. Она подчеркивает тот очевидный момент, что, как заявлено в Глобальной контртеррористической стратегии Организации Объединенных Наций и как явствует из возросшего внимания, уделяемого предотвращению и борьбе с воинственным экстремизмом в рамках системы Организации Объединенных Наций, серьезные нарушения прав человека в сочетании с недостатками в области верховенства права являются неотъемлемой частью условий, способствующих распространению терроризма⁵⁰. Совет плохо служит своим собственным интересам мира и безопасности, если он игнорирует эту важнейшую связь и не в полной мере осознает взаимосвязь между репрессивными мерами по борьбе с терроризмом и этими самими условиями.

45. Специальный докладчик подчеркивает особую напряженность, присущую уголовно-правовому регулированию со стороны международных органов и учреждений. Эта напряженность четко признается в региональных контекстах, и выработка относящихся к правам норм в рамках этих систем (например, Хартии основных прав Европейского союза), а также активный судебный надзор (например, юриспруденция Европейского Суда в отношении основных прав) свидетельствуют о необходимости всестороннего учета прав в условиях, когда наднациональные законодательные механизмы ущемляют индивидуальные права и права групп⁵¹. Эти региональные механизмы и глубокая интеграция прав в их деятельности также подчеркивают очевидные пробелы в резолюциях Совета Безопасности, равно как и явные, безошибочные пробелы в области прав человека в наднациональной контртеррористической сфере. Специальный докладчик отмечает, что, хотя процесс универсального периодического обзора, надзор со стороны наблюдательных договорных органов и роль независимых мандатариев являются важными процессами в области прав человека, пересекающимися с нисходящими последствиями борьбы с терроризмом, они в своей совокупности действуют со значительными ограничениями в плане обеспечения своевременного, юридически защищенного и устойчивого надзора за нарушениями прав человека, которые могут вытекать из контртеррористического регулирования.

⁵⁰ United Nations Development Programme, *Journey to Extremism in Africa: Drivers, Incentives and the Tipping Point for Recruitment* (2017), URL: <http://journey-to-extremism.undp.org/content/downloads/UNDP-JourneyToExtremism-report-2017-english.pdf>.

⁵¹ См., например, European Court of Human Rights, *Yassin Abdullah Kadi and Al Barakaat International Foundation v. Council of the European Union and Commission of the European Communities*, Case Nos. C-402/05 P and C-415/05 P, Judgment of the Court, 3 September 2008; Fiona de Londras, "Accounting for rights in EU counter-terrorism: towards effective review", *Columbia Journal of European Law*, vol. 22, No. 2 (Spring 2016), p. 237.

VI. Соблюдение и обеспечение уважения норм международного гуманитарного права

46. Контртеррористические операции и меры часто предпринимаются в контексте вооруженного конфликта, когда применяются нормы международного гуманитарного права. Эта реальность иллюстрируется количеством вооруженных конфликтов немеждународного характера с участием вооруженных групп, которые Организация Объединенных Наций обозначает как террористические и которые подпадают под действие ее режима адресных санкций либо включаются в региональные и национальные санкционные списки террористов. На этом фоне Международный комитет Красного Креста и другие заинтересованные стороны предостерегали, что отсутствие достаточного внимания взаимосвязи между международным гуманитарным правом и нормами и стандартами, относящимися к борьбе с терроризмом, ведет к тревожному слиянию этих двух понятий⁵².

47. Поскольку резолюции Совета Безопасности, принятые в последние годы, подчеркивают важность того, чтобы меры, принимаемые государствами в ответ на акты терроризма, согласовывались с обязательствами по международному гуманитарному праву⁵³, такие общие упоминания не дотягивают до подлинного устранения обеспокоенности насчет того, что контртеррористические меры подрывают согласованную на многостороннем уровне защиту международного гуманитарного права. В этом отношении Специальный докладчик отмечает тенденцию со стороны некоторых государств ставить знак равенства между любым использованием силы негосударственными субъектами и терроризмом, даже если соответствующее поведение имеет место в контексте вооруженного конфликта, как он определен в международном гуманитарном праве, и не нарушает международные нормы, регулирующие такие конфликты. Сообщается, что во многих юрисдикциях контртеррористическое законодательство используется для установления уголовной ответственности за действия, которые либо не запрещаются, либо защищаются согласно международному гуманитарному праву⁵⁴. Специальный докладчик подчеркивает важность общепринятого определения терроризма и связанных с терроризмом преступлений, которое надлежащим образом учитывало бы взаимосвязь обязательств в соответствии с различными сводами норм права, уделяя особое внимание нормам права, регулирующим вооруженные конфликты.

48. Санкционированные Советом Безопасности меры, касающиеся проблемы иностранных боевиков, в частности резолюция 2178 (2014), вполне возможно, еще больше способствовали стиранию различий между терроризмом и международным гуманитарным правом. В резолюции 2178 (2014) идет речь о лицах, которые подпадают под определение «иностранных боевиков-террористов», завербованных террористическими группами, в том числе, в частности, субъектами, включенными в перечень в контексте санкционного режима на основании резолюции 1267 (1999). Хотя используется слово «боевик» — термин, обычно применяемый для обозначения лица, участвующего в боевых действиях и принадлежащего к организованной негосударственной вооруженной группе, являющейся стороной в вооруженном конфликте немеждународного характера⁵⁵, —

⁵² International Committee of the Red Cross (ICRC), *International Humanitarian Law and the Challenges of Contemporary Armed Conflicts* (32IC/15/11).

⁵³ См., например, резолюции Совета Безопасности 1535 (2004), 1456 (2003), пункт 6, и 1624 (2005), пункт 4.

⁵⁴ Stéphane Ojeda, “Out of balance: global counter-terrorism and the laws of war”, blog, Humanitarian Law and Policy, 15 September 2017.

⁵⁵ См. <https://casebook.icrc.org/glossary/fighters>.

сфера охвата резолюции не ограничивается такими конфликтами, да и определение «иностранныго боевика-террориста» не ограничивается лицами, принимающими непосредственное участие в боевых действиях в качестве членов террористических групп, являющихся стороной в вооруженном конфликте. Ссылаясь на таких лиц как на «боевиков-террористов», резолюция усиливает спорное предположение о том, что непосредственно участие в боевых действиях автоматически означает террористическое преступление⁵⁶. Более того, непреднамеренные результаты могут включать расширенное применение международного гуманитарного права к ситуациям, не переходящим порога вооруженного конфликта. С учетом более низкого уровня защиты в результате применения права вооруженных конфликтов, включая нормы, регулирующие использование силы и лишение свободы, становятся очевидными соответствующие вопросы прав человека, вызывающие обеспокоенность.

49. Присутствие включенных в санкционный перечень террористических организаций может оказывать сковывающее воздействие на деятельность гуманитарных организаций в условиях вооруженного конфликта. Огульные определения таких понятий, как «связанные с» террористическими организациями, «поддержка» или «помощь» террористическим организациям, как уже отмечалось, потенциально криминализируют широкий спектр действий, включая поведение организаций, осуществляющих деятельность, которая является исключительно гуманитарной и беспристрастной по своему характеру⁵⁷. Специальный докладчик отмечает, что Генеральная Ассамблея неоднократно настоятельно призвала государства, в том числе при последнем обзоре Глобальной контртеррористической стратегии Организации Объединенных Наций, «обеспечивать в соответствии с их обязательствами по международному праву и национальными правилами и в тех случаях, когда применяется международное гуманитарное право, чтобы контртеррористическое законодательство и меры не препятствовали гуманитарной и медицинской деятельности или взаимодействию со всеми соответствующими сторонами, как это предусмотрено нормами международного гуманитарного права» (см. резолюции [72/284](#), пункт 79, и [70/148](#)). До сих пор Совет Безопасности не установил в соответствующих резолюциях о борьбе с терроризмом общесекторальное гуманитарное изъятие. В то время как режим, введенный на основании резолюции [1276 \(1999\)](#) Совета и получивший дальнейшее развитие в последующих резолюциях, включая резолюцию [1452 \(2002\)](#), предусматривает возможность ограниченных «индивидуальных изъятий» для гуманитарной деятельности, резолюция [1373 \(2001\)](#) и последующие резолюции не предусматривают никакого изъятия. Специальный докладчик предостерегает против непродуманного принятия мер, лишенных подлинной оценки последствий, и считает, что положения о гуманитарных изъятиях должны быть постоянным элементом соответствующих резолюций.

⁵⁶ Например, Sandra Krähenmann, “The obligations under international law of the foreign fighter’s state of nationality or habitual residence, state of transit and state of destination”, in Andrea de Guttry, Francesca Capone and Christophe Paulussen, eds., *Foreign Fighters Under International Law and Beyond* (The Hague, T.M.C. Asser Press, 2016), p. 240.

⁵⁷ См. ICRC, *International Humanitarian Law and the Challenges of Contemporary Armed Conflicts* (31IC/11/5.1.2); [S/2016/827](#), para. 19.

VII. Рекомендации

50. Специальный докладчик выносит следующие рекомендации с целью сохранить крайне важную нормативную роль Совета Безопасности в плане рассмотрения и регулирования последствий терроризма для мира и безопасности, дополняемую твердой и устойчивой приверженностью подлинному обеспечению соблюдения прав человека в той же сфере:

а) государствам рекомендуется отойти от использования часто повторяемой механической фразы относительно приверженности соблюдению прав человека в общем плане («следует принимать такие меры в соответствии с международным правом, в частности с международными стандартами в области прав человека, беженским правом и гуманитарным правом») и принимать конкретные и предписывающие обязательства в области прав человека для государств в нормоустановительных резолюциях, обеспечивая при этом, чтобы конкретные обязательства относительно осуществления законодательных действий в конкретных областях были увязаны с защитой и поощрением конкретных, перечисленных прав, затрагиваемых теми или иными мерами: уважение прав человека и верховенства права должно быть краеугольным камнем глобальной борьбы с терроризмом, и помимо риторики этот принцип должен получать отражение в практике, в процедуре и в институциональной культуре;

б) отсутствие последовательного определения терроризма в резолюциях Совета Безопасности оставляет за государствами и наднациональными организациями чрезвычайную свободу действий в плане определения терроризма в широком плане, туманно и так, чтобы ненадлежащим образом ограничивать осуществление прав человека на национальном уровне: устранение этого пробела крайне важно для предотвращения распространения порочных определений терроризма на внутригосударственном уровне, которое сводило бы на нет и подрывало бы более широкие интересы безопасности международного сообщества, а также оказывало бы негативное воздействие на защиту прав человека;

в) государствам рекомендуется использовать точную и получившую четкое определение терминологию, когда в резолюциях Совета Безопасности выдвигают квазизаконодательные требования: такие термины, как «подстрекательство» и «материальная поддержка», должны получить точное правовое значение, согласующееся с принципами законности и соразмерности, поскольку отсутствие такой точности создает условия, в которых контртеррористические нормы могут использоваться ненадлежащим образом на внутригосударственном уровне, подрывая меры по защите прав человека для отдельных лиц и групп;

г) с учетом чувствительности расширенной квазинормативной роли Совета Безопасности и естественной обеспокоенности государств в отношении их суверенитета Специальный докладчик: и) призывает к более широким консультациям и транспарентности в отношениях с государствами-членами применительно к «нормоустановительным» резолюциям: Специальный докладчик отмечает, что резолюция 1373 (2001) Совета была принята в пределах 48 часов после террористических нападений, совершенных 11 сентября 2001 года; что в Совете Безопасности не проходило никаких обсуждений перед принятием резолюции 2178 (2014); и что были проведены жестко ограниченные консультации в отношении резолюции 2396 (2017); приверженность транспарентности должна включать открытые прения, и, в целом и по мере возможности, следует избегать ускоренных

законодательных процессов в Совете, когда речь идет о правах человека; ii) в случаях, когда такой процесс происходит, Специальный докладчик призывает проявлять подлинную приверженность правам человека, которая должна включать новаторские процессуальные меры, например априорный анализ воздействия на права человека; и iii) когда обсуждаются общие, имеющие обязательный характер нормы, все государства следует рассматривать в качестве затронутых государств по смыслу статьи 31 Устава Организации Объединенных Наций; более широкие и транспарентные консультации могут предотвращать нисходящий юридический риск в процессе региональной или национальной транспозиции, а также могут решать некоторые из проблем в плане осуществления и координации, которые возникли при осуществлении резолюции 1373 (2001);

e) Специальный докладчик рекомендует государствам подумать о своего рода априорном обзоре — с точки зрения прав человека — резолюций Совета Безопасности в области борьбы с терроризмом, которые имеют квазизаконодательный характер и которые санкционируют уголовно-правовое регулирование на внутригосударственном уровне: процессуальный потенциал Совета в плане установления своих собственных условий регулирования является значительным; содействие закреплению внутреннего процессуального механизма, согласованного между государствами для обеспечения достижения целей и выполнения задач Устава, будет во многом способствовать устранению обеспокоенности по поводу легитимности, законности и соразмерности, которая возникает в отношении резолюций Совета, принятых после 11 сентября 2001 года;

f) Специальный докладчик подтверждает, что Совет Безопасности является ведущим органом, располагающим наилучшими возможностями для установления образцовых критериев по мере достижения государствами своих целей в борьбе с терроризмом; Совет располагает также наилучшими возможностями для моделирования наиболее эффективным образом обязанности государств уважать, поощрять и реализовать права человека; это становится возможным благодаря оперативному потенциалу Контртеррористического комитета, поддерживаемого его Исполнительным директором, которые имеют все возможности для оценки того, соблюдают ли государства в полном объеме и реальным образом свои обязательства в области прав человека при осуществлении многочисленных резолюций по борьбе с терроризмом; соблюдение прав человека должно быть централизовано в виде контртеррористических оценок соблюдения, основанных на строгих критериях, опирающихся на стандарты и инструменты оценки, разработанные УВКПЧ, дополняемых экспертными знаниями правозащитных органов, включая Комитет по правам человека, и учитывающих страновую отчетность Специального докладчика Совета по правам человека по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом (также являющегося членом Целевой группы по осуществлению контртеррористических мероприятий), равно как и формирующиеся экспертные знания созданной при Целевой группе рабочей группы по поощрению и защите прав человека и обеспечению верховенства права в условиях борьбы с терроризмом;

g) Специальный докладчик напоминает государствам, что соблюдение прав человека в соответствии с принципами и целями Устава является не просто обязательством, обращенным вовне, но и обязательством, обращенным внутрь: установление контрольных показателей и оценка результативности деятельности Совета по содействию правам человека должно быть осмысленной практикой, стимулируемой и поддерживаемой

многочисленными структурами, составляющими контртеррористическую архитектуру Организации Объединенных Наций;

h) Специальный докладчик напоминает государствам, что, когда на внутригосударственном уровне принимаются чрезвычайные законодательные меры в отношении терроризма или иных вызовов безопасности, они содержат положения об истечении срока действия и/или механизмы периодического обзора таких положений; эти элементы служат явным признанием исключительности регулирования в контексте конкретных угроз, подтверждающим, что такие полномочия нередко должны использоваться лишь в течение ограниченных сроков и что масштабы и воздействие требуют установления контрольных показателей и надзора в сфере прав человека: примечательно то, что такие процессуальные меры защиты полностью отсутствуют в резолюциях Совета Безопасности, которые могут сами по себе иметь характер чрезвычайных полномочий; в этой связи Специальный докладчик рекомендует государствам серьезно подумать об этом пробеле и устранить его посредством принятия передовой практики (положения об истечении срока действия и обзор) на национальном уровне параллельно с регулированием на международном уровне;

i) напоминая, что все государства-члены обязуются предпринимать совместные и самостоятельные действия в сотрудничестве с Организацией Объединенных Наций для достижения целей, указанных в статье 55 Устава, Специальный докладчик рекомендует Генеральной Ассамблее продолжать заниматься возможностью и обязательством поощрять и обеспечивать уважение прав человека, в частности посредством усиления потенциала Контртеррористического управления Организации Объединенных Наций в области верховенства права, поддержки функций надзора и экспертных знаний и опыта УВКПЧ и принятия обязательства относительно всестороннего учета прав человека, как это заявлено в четвертом основном компоненте Глобальной контртеррористической стратегии Организации Объединенных Наций, дабы они соблюдались на практике.