



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
9 August 2021
Russian
Original: English

Совет по правам человека

Сорок восьмая сессия

13 сентября — 1 октября 2021 года

Пункты 3 и 5 повестки дня

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

Правозащитные органы и механизмы

Негативные последствия терроризма для осуществления прав человека

Доклад Консультативного комитета Совета по правам человека*

* Было достигнуто соглашение о публикации настоящего отчета после стандартной даты публикации по независящим от автора обстоятельствам.



Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	3
II. Отсутствие международного определения терроризма	4
III. Применимая нормативно-правовая база	4
A. Совет Безопасности	5
B. Специальный докладчик по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свободы в условиях борьбы с терроризмом	5
C. Генеральная Ассамблея и Международный пакт о гражданских и политических правах	5
D. Обязательства государства в рамках системы прав человека	6
E. Обязательства по отношению к жертвам терроризма	7
F. Обязанность предотвращать или избегать совершения террористических актов	8
IV. Негативные последствия терроризма для осуществления прав человека	9
A. Негативные последствия терроризма для осуществления экономических прав	9
B. Негативные последствия терроризма для осуществления социальных прав	11
C. Негативные последствия терроризма для осуществления культурных прав	15
V. На пути к признанию прав жертв терроризма	17
VI. Заключительные замечания и рекомендации	18
A. Рекомендации, адресованные государствам	19
B. Рекомендации, адресованные правозащитным механизмам Организации Объединенных Наций	20
C. Рекомендации, адресованные организациям гражданского общества	21

I. Введение

1. В своей резолюции 34/8 Совет по правам человека просил Консультативный комитет провести исследование и подготовить доклад о негативных последствиях терроризма для осуществления всех прав человека и основных свобод с особым акцентом на экономических, социальных и культурных правах, в том числе в результате отвлечения прямых иностранных инвестиций (ПИИ), сокращения притока капитала, разрушения инфраструктуры, ограничения внешней торговли, нарушения финансовых рынков, негативного воздействия на определенные сектора экономики и препятствования экономическому росту, и рекомендовать действия, которые должны предпринять правительства, правозащитные механизмы Организации Объединенных Наций, региональные и международные организации и организации гражданского общества в этой связи. Доклад будет представлен Совету на его сорок восьмой сессии и обсужден в ходе интерактивного диалога.

2. Консультативный комитет создал редакционную группу, в состав которой в настоящее время входят Алессіо Бруни (Председатель), Лазхари Бузид, Бум-Сук Бэк, Юрий Александрович Колесников, Милена Костас Траскакас, Хосе Аугусто Линдгрэн Алвес, Синьшэн Лю, Аджай Малхотра, Мона Омар (Докладчик), Элизабет Сальмон и Патриция Сасналь. При подготовке доклада редакционная группа работала в тесной связи с учреждениями Организации Объединенных Наций и государствами-членами, национальными правозащитными учреждениями и неправительственными организациями. Всего было получено 37 отзывов. Кроме того, редакционная группа приняла во внимание работу, проделанную Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам для определения и подчеркивания обязательств государств в отношении осуществления экономических, социальных и культурных прав, а также соответствующую информацию от других органов по правам человека. Кроме того, Консультативный комитет воспользовался вкладом Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом.

3. В контексте этого общего анализа последствий как терроризма, так и контртеррористических мер для осуществления экономических, социальных и культурных прав Консультативный комитет вновь подтверждает неделимость всех прав человека, как это предусмотрено в Венской декларации и Программе действий 1993 года. Консультативный комитет подчеркивает, что ничто в настоящем докладе не должно толковаться как подрыв применимых стандартов в области прав человека и той фундаментальной роли, которую играют правозащитные механизмы в мониторинге государственной политики и практики в контексте борьбы с терроризмом, в частности роли Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом.

4. Уделяя особое внимание негативным последствиям терроризма для осуществления экономических, социальных и культурных прав человека, Консультативный комитет стремится внести свой вклад в дискуссию о том, как глобальные усилия и стратегии могут соответствовать цели выполнения обязательств государств в области прав человека. Консультативный комитет полностью поддерживает содержащееся в докладе Генерального секретаря об осуществлении Глобальной контртеррористической стратегии Организации Объединенных Наций заявление о том, что совместные усилия государств-членов по предотвращению терроризма и борьбе с ним должны основываться на верховенстве закона и уважать права человека¹. Государства должны наращивать усилия по эффективному устранению условий, способствующих распространению терроризма и насильственного экстремизма, как это рекомендовано Советом по правам человека², на основе комплексного подхода. Такие усилия имеют основополагающее значение для реализации Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года.

¹ A/72/840, п. 28.

² A/HRC/45/27, п. 2.

II. Отсутствие международного определения терроризма

5. В последние десятилетия терроризм стал одной из главных угроз международному миру и безопасности, а также осуществлению прав человека. Было предпринято несколько международных инициатив по координации действий государств в решении проблемы, которая сегодня воспринимается как проблема глобального масштаба. Принятие всеобъемлющей конвенции по международному терроризму стало бы важным шагом, однако усилия в этом направлении остаются безрезультатными, поскольку не достигнуто согласие о понятии или юридическом определении терроризма.

6. Определения, как правило, отражают позицию тех, кто эти определения дает, и их цель. Государства, в первую очередь стремящиеся к обеспечению уважения национального суверенитета и невмешательства во внутренние дела, а также государства, обеспокоенные перспективой оказаться под пристальным вниманием в зависимости от их позиции в отношении террористических актов, совершенных негосударственными субъектами, менее охотно формулируют общепризнанное определение терроризма. До сих пор государства соглашались лишь на принятие ряда секторальных конвенций, определяющих и криминализирующих различные виды террористической деятельности. На региональном уровне, в частности в рамках Европейского союза³, Африканского союза⁴ и Лиги арабских государств⁵, были предприняты важные шаги в направлении принятия общего юридического определения. Как отмечают многочисленные органы по правам человека, включая Совет по правам человека, определения терроризма должны отвечать основным требованиям законности, пропорциональности и недискриминации.

7. Консультативный комитет разделяет озабоченность, выраженную Специальным докладчиком по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом в недавнем докладе Совету по правам человека, относительно того, что определение «насильственного экстремизма» остается непрозрачным и глубоко спорным. В том же докладе Специальный докладчик предостерегает от использования новой терминологии, которая, как и термин «терроризм», является слишком расплывчатой и допускает широкие возможности использовать ее по своему усмотрению⁶.

III. Применимая нормативно-правовая база

8. Терроризм направлен на уничтожение прав человека, демократии и верховенства закона. Она посягает на ценности, лежащие в основе Устава Организации Объединенных Наций и других международных документов, и оказывает прямое воздействие на осуществление всех прав человека, в частности права на жизнь, свободу и физическую неприкосновенность. Терроризм может дестабилизировать правительства, подрвать гражданское общество и поставить под угрозу мир и безопасность, а также угрожать социальному и экономическому развитию⁷.

9. Поскольку основной целью настоящего доклада является оценка воздействия терроризма на осуществление прав человека, важно рассмотреть различные определения терроризма, содержащиеся в основных международных документах, которые уже приняты или находятся в стадии разработки, в частности, в документах,

³ Директива (ЕС) 2017/541 Европейского парламента и Совета от 15 марта 2017 года о борьбе с терроризмом, заменяющая Рамочное решение Совета 2002/475/ЈНА и вносящая изменения в Решение Совета 2005/671/ЈНА.

⁴ Конвенция Организации африканского единства о предупреждении терроризма и борьбе с ним 1999 года.

⁵ Арабская конвенция о борьбе с терроризмом 1998 года.

⁶ A/HRC/43/46, п. 12.

⁷ Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ), «Права человека, терроризм и борьба с терроризмом», изложение фактов № 32.

разработанных Организацией Объединенных Наций, и в документах по праву прав человека и обычному международному праву.

A. Совет Безопасности

10. Государства достигли консенсуса в отношении определенных аспектов этого определения, поддержанного Советом Безопасности в его резолюции 1566 (2004), в которой Совет напомнил, что преступные акты, в том числе против гражданских лиц, совершаемые с намерением причинить смерть или серьезный ущерб здоровью или захватить заложников с целью вызвать состояние ужаса у широкой общественности, или группы людей, или отдельных лиц, запугать население или заставить правительство или международную организацию совершить какое-либо действие или воздержаться от его совершения и представляющие собой преступления по смыслу международных конвенций и протоколов, касающихся терроризма, и в соответствии с содержащимися в них определениями, ни при каких обстоятельствах не могут быть оправданы никакими соображениями политического, философского, идеологического, расового, этнического, религиозного или другого подобного характера, и призывает все государства предотвращать такие акты, а если их не удалось предотвратить — принимать меры к тому, чтобы наказывать за такие деяния сообразно их тяжкому характеру.

11. В той же резолюции Совет Безопасности постановил создать рабочую группу в составе всех членов Совета для рассмотрения возможности создания международного фонда для выплаты компенсаций жертвам террористических актов и их семьям, однако никаких последующих действий в этом направлении не последовало.

12. Совет Безопасности 19 июля 2019 года принял резолюцию 2482 (2019), в которой установил связь между международным терроризмом и организованной преступностью.

B. Специальный докладчик по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом

13. Специальный докладчик по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом вновь заявила, что в отсутствие всеобъемлющего международного определения преступления терроризма национальные положения о борьбе с терроризмом должны придерживаться трехступенчатой кумулятивной характеристики, согласно которой для того, чтобы акт был квалифицирован как террористический, он должен быть:

- a) совершен против представителей населения в целом или его сегментов с намерением причинить смерть или серьезные телесные повреждения, или захватить заложников;
- b) совершен с целью вызвать состояние террора, запугать население или заставить правительство или международную организацию совершить или воздержаться от совершения какого-либо действия;
- c) соответствовал всем элементам тяжкого преступления, определенным законом⁸.

C. Генеральная Ассамблея и Международный пакт о гражданских и политических правах

14. В своих резолюциях о защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом, последняя из которых была принята 19 декабря 2017 года⁹,

⁸ A/HRC/25/59/Add.2, п. 40.

⁹ Резолюция 72/180 Генеральной Ассамблеи.

Генеральная Ассамблея подтвердила, что государства должны обеспечить, чтобы любые меры, принимаемые для борьбы с терроризмом, соответствовали их обязательствам по международному праву, в частности международному праву прав человека, международному беженскому праву и международному гуманитарному праву.

15. В своей резолюции 60/288 о Глобальной контртеррористической стратегии Организации Объединенных Наций, которая была принята 8 сентября 2006 года, Генеральная Ассамблея постановила призвать государства-члены, Организацию Объединенных Наций и другие соответствующие международные, региональные и субрегиональные организации поддержать осуществление Стратегии, в том числе путем мобилизации ресурсов и экспертных знаний, и далее призвать неправительственные организации и гражданское общество участвовать, при необходимости, в обсуждении путей активизации усилий по осуществлению Стратегии. Стратегия включает в себя четыре основных направления, одно из которых посвящено защите прав человека.

16. Статья 4 2) Международного пакта о гражданских и политических правах запрещает отступление при любых обстоятельствах от определенных прав, а именно: права на жизнь (ст. 6); права не подвергаться пыткам или другим жестоким, бесчеловечным или унижающим достоинство видам обращения или наказания (ст. 7); права не содержаться в рабстве или подневольном состоянии (ст. 8 1)–2)); права не быть заключенным в тюрьму за неспособность выполнить договорное обязательство (ст. 11); право не быть признанным виновным в совершении какого-либо уголовного преступления, если деяние не являлось уголовным преступлением в момент его совершения (ст. 15); право на признание правосубъектности, не зависимо от того, где находится соответствующее лицо (ст. 16); и право на свободу мысли, совести и религии (ст. 18).

17. Комитет по правам человека в своем замечании общего порядка № 29 (2001) расширил список прав и запретов, отступление от которых никогда не может считаться соразмерным, включая захват заложников, применение коллективных наказаний, произвольное лишение свободы и отступления от основополагающих принципов справедливого судебного разбирательства, включая презумпцию невиновности. На региональном уровне — в частности, в рамках межамериканской, африканской и европейской систем — практика заключается в том, чтобы сдерживать государства от использования чрезвычайных полномочий.

D. Обязательства государства в рамках системы прав человека

18. Нет никакого сомнения в том, что терроризм ставит своей целью уничтожение верховенства закона путем аннулирования прав личности. Лица, совершающие террористические акты, используют насилие для распространения страха и уничтожения прав человека и основных свобод. Особенно когда террористические действия носят затяжной характер и осуществляются хорошо организованными негосударственными субъектами, они могут привести к значительному уровню страданий в обществах и к ряду нарушений прав человека, таких как нарушения права на жизнь, равенство, защиту от дискриминации, свободу, личную безопасность, свободу от рабства и свободу от пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания¹⁰.

19. Осуществление прав человека требует от государств принятия соответствующих мер, включая законодательные, судебные, административные или иные меры, для выполнения своих юридических обязательств. Государства должны сделать все возможное, чтобы защитить свое население от бедствий терроризма,

¹⁰ Учитывая, что террористическая деятельность нарушает столь важные права человека, государства обязаны принимать необходимые меры для предотвращения или недопущения совершения таких нарушений (представление Фонда журналистов и писателей, ноябрь 2018 года), соблюдая при этом основные права и свободы.

соблюдая при этом его права. Как в международной, так и в региональных правовых системах установлено, что государства обязаны защищать тех, кто живет под их юрисдикцией.

20. Контртеррористические меры являются законными, если они соответствуют международному праву прав человека. Именно такого подхода придерживается Генеральная Ассамблея в Глобальной контртеррористической стратегии Организации Объединенных Наций. Соблюдение прав человека и верховенства закона — одна из четырех областей, которые должны выиграть от международного сотрудничества и действий государств в борьбе с терроризмом. В своей резолюции 74/147 по вопросу о терроризме и правах человека, принятой 18 декабря 2019 года, Генеральная Ассамблея решительно осудила все террористические акты как преступные и не имеющие оправдания деяния и выразила серьезную обеспокоенность их негативными последствиями для осуществления всех прав человека.

21. Несмотря на то, что государства официально обязались поддерживать рамки прав человека, изложенные в Глобальной контртеррористической стратегии Организации Объединенных Наций, в частности, в отношении уважения прав человека и верховенства закона, соблюдение этого обязательства не было полностью удовлетворительным. Специальный докладчик по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом считает очевидным отсутствие политической воли для реализации всей логики Стратегии и, кроме того, необходимость новых и инновационных путей, основанных на фундаментальной идее о том, что безопасность без прав бессмысленна и что права по своей сути защищают и укрепляют безопасность¹¹. В том же ключе Генеральный секретарь заявил, что только поместив борьбу с терроризмом в рамки верховенства права, мы сможем защитить международно ценимый стандарт, который ставит терроризм вне закона, уменьшить воздействие условий, которые могут породить циклы террористического насилия, и устранить недовольство и обиды, которые могут способствовать вербовке террористов¹².

Е. Обязательства по отношению к жертвам терроризма

22. Отдельные группы традиционно являются жертвами терроризма и нуждаются в особой защите для эффективного осуществления своих прав человека. К таким уязвимым группам относятся женщины, дети, пожилые люди, беженцы, внутренне перемещенные лица и инвалиды. Меры по их защите от террористических актов должны приниматься с учетом фактора уязвимости. Государства обязаны уважать и защищать права жертв без какой бы то ни было дискриминации, в том числе по признаку расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного, сословного или иного положения.

23. Согласно Декларации об основных принципах правосудия для жертв преступлений и злоупотребления властью, жертвами являются лица, которые индивидуально или коллективно понесли ущерб, включая физические или психические травмы, эмоциональные страдания, экономические потери или существенное ущемление их основных прав, в результате действий или бездействия, которые являются нарушением уголовного законодательства, действующего в государствах-членах, включая законы, запрещающие преступное злоупотребление властью. Кроме того, жертвами являются ближайшие родственники или иждивенцы непосредственной жертвы, а также лица, которым был причинен ущерб при попытке оказать помощь жертвам, находящимся в бедственном положении, или предотвратить виктимизацию¹³.

¹¹ Представление Специального докладчика в Управление по борьбе с терроризмом об осуществлении Глобальной контртеррористической стратегии Организации Объединенных Наций (16 декабря 2019 года).

¹² A/60/825 и Corr.1, п. 113.

¹³ Резолюция 40/34 Генеральной Ассамблеи, приложение, пп. 1–2.

24. В Итоговом документе Всемирного саммита 2005 года, который был принят 16 сентября 2005 года, государства-члены подчеркнули важность оказания помощи жертвам терроризма и предоставления им и их семьям поддержки, чтобы справиться с утратой и горем¹⁴.

25. В Основных принципах и руководящих положениях, касающихся права на правовую защиту и возмещение ущерба для жертв грубых нарушений международного права прав человека и серьезных нарушений международного гуманитарного права определено, что должны быть приняты соответствующие меры для обеспечения безопасности, физического и психологического благополучия и неприкосновенности частной жизни жертв, а также их семей. Устранение вреда и возмещение включают реституцию, компенсацию, реабилитацию, сатисфакцию и гарантии неповторения¹⁵.

26. В отсутствие международного фонда положения Декларации основных принципов правосудия для жертв преступлений и злоупотребления властью и Основных руководящих принципов, касающихся права на правовую защиту и возмещение ущерба для жертв грубых нарушений международного права прав человека и серьезных нарушений международного гуманитарного права, должны в полной мере применяться государствами к жертвам терроризма.

27. Консультативный комитет согласен с тем, что при определенных обстоятельствах терроризм может разрастаться настолько, чтобы представлять угрозу для жизни нации, в результате чего обязательства государства в области прав человека могут быть оправданно приостановлены в соответствии со статьей 4 (1) Международного пакта о гражданских и политических правах. Однако следует напомнить, что применение чрезвычайных полномочий может быть оправдано международным правом только тогда, когда террористические акты представляют угрозу для жизни нации (особенно если эта угроза носит устойчивый и последовательный характер). Терроризм сам по себе не является автоматическим основанием для введения чрезвычайного положения. Напротив, как заявил в 2018 году Специальный докладчик по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом, такие отступления от обязательств требуют, чтобы угроза государству была исключительной по своему масштабу и затрагивала фундаментальную способность государства действовать эффективно и повлияла на устойчивость безопасности, независимости и функционирования государства. Специальный докладчик подчеркнул, что для того чтобы осуществление чрезвычайных полномочий было законным с точки зрения международного права, оно должно достичь высоких и конкретно установленных пороговых уровней¹⁶. Более того, когда чрезвычайные меры не являются строго необходимыми, предпочтение следует отдавать общеправовому законодательству. Поэтому правительства должны очень тщательно оценивать ситуацию, принимая решение о применении чрезвычайных полномочий, поскольку Чрезмерная реакция со стороны правительств может привести к обострению насилия и конфронтации, а также помешать ведению более масштабной борьбы с терроризмом и непреднамеренно создать более благоприятные условия для террористической деятельности¹⁷.

Г. Обязанность предотвращать или избегать совершения террористических актов

28. Терроризм оказывает прямое воздействие на осуществление прав человека, поэтому, согласно международному праву, государства имеют как право, так и обязанность защищать лиц, находящихся под их юрисдикцией, от террористических атак¹⁸. Учет прав человека при разработке законов и осуществлении

¹⁴ Резолюция 60/1 Генеральной Ассамблеи, п. 89.

¹⁵ Резолюция 60/147 Генеральной Ассамблеи, пп. 10 и 18.

¹⁶ A/HRC/37/52, п. 12.

¹⁷ Там же, п. 6.

¹⁸ УВКПЧ, изложение фактов № 32.

контртеррористической политики может иметь важное значение для предотвращения совершения террористических актов. Необходимо также учитывать потенциальное негативное влияние таких мер на укрепление верховенства закона. Поэтому оценки должны включать не только воздействие, но и последствия (для демократии) ограничительных мер, направленных на ограничение реализации прав и свобод человека (т. е. усиление наблюдения, новые составы уголовных преступлений, повышение уровня применения силы правоохранительными органами и военными и т. д.).

29. Комплексный подход к правам человека также требует от правительств выявления коренных причин терроризма, которые могут включать социальную и экономическую несправедливость и неравенство в доступе к услугам. Правительства должны обеспечить надлежащее возмещение ущерба и компенсацию жертвам терроризма. Кроме того, правительствам следует принять меры по стимулированию активного участия и вовлечения гражданского общества; осуждать нарушения прав человека, запрещать их в национальном законодательстве, оперативно расследовать и преследовать виновных и предотвращать нарушения впредь; и уделять должное внимание правам жертв нарушений прав человека¹⁹. Необходимо также учитывать риск неправильного применения или произвольного использования исключительных мер безопасности, поскольку возможные нарушения прав человека, совершенные во имя борьбы с терроризмом, безусловно, будут способствовать подрыву верховенства закона.

IV. Негативные последствия терроризма для осуществления прав человека

A. Негативные последствия терроризма для осуществления экономических прав

30. Терроризм оказывает значительное негативное влияние на экономические права. Это снижает способность государств инвестировать в экономические или социальные проекты, что серьезно сказывается на населении, в частности на уязвимых сообществах. По мнению Генеральной Ассамблеи, терроризм потенциально препятствует развитию, включая, помимо прочего, разрушение инфраструктуры, нанесение ущерба индустрии туризма, отвлечение прямых иностранных инвестиций, препятствование экономическому росту и увеличение расходов на обеспечение безопасности²⁰. Терроризм может привести к значительным экономическим издержкам для общества не только в результате прямого материального ущерба, но и из-за долгосрочных последствий для местной экономики²¹. Ресурсы, обычно выделяемые на экономические и социальные программы, помощь в развитии и сокращение бедности — такие как образование, здравоохранение, водоснабжение и санитария — перенаправляются в сектор безопасности и могут иметь серьезные последствия для пострадавших стран и сообществ²². Существует также прямое и разрушительное экономическое воздействие терроризма на людей, которые живут в страхе потерять не только свою жизнь и жизнь членов своей семьи, но и работу, а также столкнуться с ограничением своих социальных и культурных прав.

31. На макроэкономическом уровне экономические последствия терроризма принимают форму снижения темпов роста валового внутреннего продукта (ВВП) или

¹⁹ United Nations Office on Drugs and Crime, *The Criminal Justice Response to Support Victims of Acts of Terrorism* (New York, 2011).

²⁰ Резолюция 72/246, п. 5.

²¹ Выявлению и оценке издержек терроризма уделяется широкое внимание в экономической литературе и исследованиях, особенно после событий 11 сентября 2001 года. Например, Институт анализа глобальной безопасности оценил стоимость потерянных жизней, а также стоимость материального ущерба и потерянных товаров и услуг в размере более 100 млрд долл. США. Потери капитализации фондового рынка также были значительными.

²² УВКПЧ, изложение фактов № 32.

потери роста ВВП. Косвенное воздействие на экономику может проявляться в виде снижения темпов роста ВВП, потери ПИИ, инфляции или безработицы²³. Еще одним косвенным экономическим последствием является отвлечение ПИИ или государственных инвестиционных средств на обеспечение безопасности, а также сокращение торговли²⁴. Такие косвенные или вторичные потери включают и последующие убытки, связанных с актом терроризма, такие как повышение страховых взносов, увеличение расходов на обеспечение безопасности, увеличение компенсации тем, кто находится в местах повышенного риска, а также затрат, связанных с вызванными терактом долгосрочными изменениями. Все эти аспекты могут прямо или косвенно влиять на национальное экономическое развитие и реализацию экономических прав, чему может препятствовать нехватка ресурсов или отвлечение имеющихся ресурсов на антитеррористическую политику от усилий по социально-экономическому развитию²⁵.

32. Терроризм может снизить способность государств инвестировать в экономические или социальные проекты. Действительно, экономические последствия терроризма на макроэкономическом уровне также оказывают более конкретное воздействие на отдельных людей, чьи социальные и экономические условия вполне могли ухудшиться. Это воздействие может еще больше отразиться на уязвимых сообществах.

33. Статья 2 1) Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах устанавливает обязательство государств принимать в максимальных пределах имеющихся ресурсов меры к тому, чтобы постепенно добиваться полного осуществления экономических, социальных и культурных прав всеми надлежащими способами. Тем не менее, очевидно, что сам терроризм и контртеррористические меры, принимаемые государствами, влияют на способность государств выполнять это обязательство и, следовательно, на осуществление отдельными лицами своих прав, а также на более широкие цели развития²⁶.

34. На социальную защиту и государственные услуги также может повлиять отвлечение государственных средств от политики социально-экономического развития в пользу политики, приоритетом которой является безопасность, что также может привести к ограничению прав и свобод человека. Как уже подчеркивал в 2007 году Специальный докладчик по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом, ряд прав, закрепленных в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах, оказались под угрозой из-за контртеррористических мер, а именно: право на труд (ст. 6–7); право на охрану и помощь, предоставляемые семье, детям и молодым людям (ст. 10); право на достаточный жизненный уровень, включая достаточное питание и жилище (ст. 11); право на здоровье (ст. 12); и право на образование (ст. 13–14)²⁷.

35. Терроризм также оказывает негативное влияние на ПИИ, которые обычно перенаправляются в более безопасные места.

²³ Страны, страдающие от конфликтов, испытывают наиболее дорогостоящие экономические последствия, связанные с терроризмом. Эти страны находятся в основном на Ближнем Востоке и в Северной Африке, в Африке к югу от Сахары и в Южной Азии. В 2016 году наибольшее экономическое воздействие терроризма в процентах от ВВП испытал Ирак, за ним следуют Афганистан, Сирийская Арабская Республика, Йемен и Ливия. См. также www.wilsoncenter.org/article/report-terrorism-decline-middle-east-and-north-africa.

²⁴ Todd Sandler and Walter Enders, "Economic consequences of terrorism in developed and developing countries: an overview", in *Terrorism, Economic Development and Political Openness*, Philip Keefer and Norman Loayza, eds. (Cambridge University Press, 2008), pp. 17–47.

²⁵ Например, расходы на программы для жертв терроризма, направленные на их социальную реинтеграцию, и на защиту лиц, участвующих в борьбе с терроризмом, могут оказать значительное влияние на бюджет государства.

²⁶ УВКПЧ, изложение фактов № 32.

²⁷ A/HRC/6/17 и Corr.1, п. 33.

36. Перенаправление международного финансирования с развития на борьбу с терроризмом является следствием терроризма. Экономическое и социальное развитие, в том числе посредством международного сотрудничества и помощи, может сыграть свою роль в снижении поддержки терроризма путем предотвращения условий, порождающих насилие в целом и терроризм в частности, а также путем содействия долгосрочной социальной и экономической стабильности²⁸. Терроризм также влияет на решения о выделении международного финансирования для использования при проведении репрессивной политики и для программ и стратегий, направленных на предотвращение терроризма и на преодоление предполагаемого риска терроризма. Это отвлекает столь необходимые средства на устранение коренных причин терроризма, в частности социально-экономического неравенства, и может помешать реализации Целей устойчивого развития. Как заявил Комитет содействия развитию Организации экономического сотрудничества и развития, выделение помощи должно быть тщательно выверено в тех случаях, когда предотвращение терроризма является актуальной целью развития. В частности, необходимо приложить усилия для того, чтобы «перераспределению бюджетных средств предшествовал глубокий анализ потребностей и эффективности помощи, чтобы помощь в целях развития способствовала долгосрочной структурной стабильности и не превращалась в инструмент интересов, не связанных с развитием»²⁹.

37. Вынужденная миграция — еще один важный негативный эффект. Отмечается связь между терроризмом и даже его угрозой и миграционными потоками. По мере усиления терроризма уровень жизни и условия труда могут подтолкнуть людей к миграции в безопасные районы, где они могут найти международную защиту, поддержку и помощь. Как отметил Генеральный секретарь в 2018 году, пытаясь воспрепятствовать пересечению международных границ предполагаемыми террористами, некоторые государства приняли меры, нарушающие права мигрантов и беженцев. В некоторых случаях в отсутствие индивидуализированных процедур определения риска применения пыток или других видов жестокого обращения лица, спасающиеся от конфликтов, сталкивались с нарушением их абсолютного права на невыдворение, в то время как другие государства продолжают проводить политику «депортации с гарантиями», которая может быть недостаточной для недопущения в отношении затрагиваемых лиц пыток или других видов жестокого обращения³⁰.

38. Туризм — это отрасль, которая серьезно страдает от терроризма, систематически влияющего на выбор туристами места назначения и негативно сказывающегося на вспомогательных отраслях и услугах, включая авиационный сектор.

В. Негативные последствия терроризма для осуществления социальных прав

39. Социальные права, как и экономические и культурные права, защищены Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах, который признает, в частности, право на социальное обеспечение (ст. 9); право на охрану семьи, материнства и детства (ст. 10); право на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья (ст. 12); и право на образование (ст. 13–14).

40. Сразу после террористического акта, который может привести к ранениям, смертям и психологическим травмам, нормальное развитие социальной жизни сильно страдает. Недостаток исследований и документированной информации, касающейся широкого спектра переменных, влияющих на эту проблему, означает, что трудно оценить способность общества справляться с терроризмом или степень его

²⁸ Philip B. Heymann, “International cooperation in dealing with terrorism: a review of law and recent practice”, *American University International Law Review*, vol. 6, No. 1 (1990).

²⁹ DCD/DAC(2003)11/Rev.1, para. 2.

³⁰ A/73/347, п. 20.

последствий³¹. Особенно для населения, проживающего в странах, пострадавших от террористических актов, совершаемых в течение длительного периода времени, повседневная жизнь осложняется высоким уровнем стресса и неопределенностью, связанной с отсутствием безопасности. Как правило, после террористических актов люди страдают от посттравматического стрессового расстройства, тревоги и тяжелой депрессии. Кроме того, люди, пережившие террористические атаки, могут страдать от злоупотребления психоактивными веществами и психосоматических расстройств.

41. Политика постоянной борьбы с терроризмом, основанная на предполагаемом высоком риске пострадать от террористических атак, также может заметно повлиять на общество. Особенно когда такие меры являются ненужными, дискриминационными или непропорциональными, они могут способствовать прогрессирующему отчуждению граждан от политических институтов, тем самым ставя под угрозу верховенство закона и демократическое управление. В таких случаях нормальное функционирование социальной жизни постепенно изменяется путем введения ограничительных мер, которые иногда отвечают не на реальную и неизбежную угрозу, а на предполагаемый высокий риск такого нападения.

42. Отмечается, что право на здоровье также серьезно подрывается террористическими группами и их прямым вмешательством в оказание гуманитарной помощи, а также их прямым нападением на гуманитарный персонал³². «Защита психического здоровья населения должна быть компонентом национальной обороны»³³. Эти проблемы часто перегружают государственные ресурсы и усугубляют уже существующие проблемы, затрагивающие население.

43. Многие ресурсы, которые могли бы быть потрачены на образование, расходуются на обеспечение безопасности, что является негативным подходом и не позволит поддерживать мирные сообщества в долгосрочной перспективе³⁴. Также выражается обеспокоенность по поводу мер, принимаемых для закрытия или ограничения доступа к религиозным школам или для предотвращения их создания под предлогом борьбы с терроризмом. В этой связи Специальный докладчик по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом напомнил государствам об их обязанности защищать право семей на получение образования для своих детей в соответствии с их религиозными или иными убеждениями³⁵. Террористические акты могут поставить под угрозу доступ учащихся к их учебным заведениям, что наносит большой ущерб их будущему, карьере и психическому здоровью.

44. Ущерб, наносимый жертвам терроризма, в частности их жизни, здоровью и имуществу, требует особого реагирования со стороны национальных властей в плане предоставления компенсации, психологической, медицинской и профессиональной реабилитации, юридической помощи, а также помощи в трудоустройстве и жилье. Национальные власти должны принять законодательные и административные меры для того, чтобы надлежащим образом, посредством материальной, юридической и психологической помощи, урегулировать ситуацию, в которой оказались жертвы терроризма.

45. Некоторые национальные правовые системы действительно обеспечивают правовую защиту и компенсацию жертвам терроризма. Важно, чтобы таким жертвам был предоставлен правовой статус и чтобы их права человека были защищены, включая их права на здоровье, юридическую помощь, правосудие, истину и адекватную, эффективную и быструю компенсацию и другие формы возмещения ущерба, память и увековечивание памяти. Как отметил Специальный докладчик по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с

³¹ См., например, Heidi Resnick and others, "Research on trauma and PTSD in the aftermath of 9/11", *PTSD Research Quarterly*, vol. 15, No. 1 (2004).

³² A/73/347, п. 23.

³³ Ezra Susser, Daniel Herman and Barbara Aaron, "Combating the terror of terrorism", *Scientific American* (September 2002).

³⁴ См. A/HRC/6/17 и Corr.1, п. 17.

³⁵ Там же, п. 53.

терроризмом, всестороннее рассмотрение прав жертв терроризма представляет собой передовую практику не только потому, что помогает жертвам и пострадавшим восстановить свою жизнь, но и потому, что это может помочь уменьшить поляризацию в обществе путем укрепления национальной солидарности³⁶.

1. Воздействие на права детей

46. Дети особенно уязвимы к негативным психологическим последствиям жизни под угрозой террористической атаки. Обычно они чаще, чем взрослые, страдают от посттравматического стрессового расстройства, тревоги или депрессии. Подростки с более высокой степенью вероятности пытаются справиться со своими симптомами с помощью злоупотребления психоактивными веществами, а исследования, проведенные после террористических атак в Израиле и событий 11 сентября 2001 года, зафиксировали увеличение потребления подростками алкоголя, запрещенных веществ и никотина³⁷. Более того, косвенное воздействие террористических актов и угроз через средства массовой информации влияет на психическое здоровье детей, как в краткосрочной, так и в долгосрочной перспективе, и отличается от влияния этих факторов на взрослых. В силу своего возраста дети не имеют ресурсов для преодоления такого рода стресса, который может нарушить развитие их мозга и других систем органов, что может иметь последствия на всю жизнь.

47. В своей резолюции 72/246 от 24 декабря 2017 года о последствиях терроризма для осуществления прав человека Генеральная Ассамблея решительно осудила систематическую вербовку и использование детей для совершения террористических нападений, а также нарушения и злоупотребления, совершаемые террористическими группами в отношении детей, включая убийства и нанесение увечий, похищения и изнасилования и другие формы сексуального насилия, и отметила, что такие нарушения и злоупотребления могут быть равнозначны военным преступлениям или преступлениям против человечности. Дети могут стать жертвами сексуального рабства, изнасилования, принудительного брака и массового похищения террористами.

48. Как недавно отметил Верховный комиссар ООН по правам человека, в дискурсе о борьбе с терроризмом дети в основном игнорируются. Необходимо провести дальнейшие исследования краткосрочных и долгосрочных последствий терроризма для детей и факторов, способствующих эксплуатации последних террористами. Однако контртеррористическая политика и программы должны основываться на имеющихся эмпирических данных, а не на непроверенных теориях, таких как идеи радикализации³⁸.

49. Иногда дети становятся жертвами вербовки такими группировками, как ДАИШ, Фронт «Ан-Нусра» и «Аль-Каида». Террористические и склонные к насилию экстремистские группировки используют детей для повышения своей известности. Действительно, в некоторых случаях эти группы используют уязвимость детей, чтобы создать в обществе мнение, что они являются защитой от угрозы насилия со стороны другой группы или государства. Кроме того, маленьких детей легче запугать и гораздо легче контролировать, как физически, так и психически, чем взрослых³⁹. Такая вербовка происходит вопреки Дополнительному протоколу к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 года, статья 77 2) которого запрещает вербовку и участие в военных действиях детей в возрасте до 15 лет. Кроме того, статья 4 Факультативного протокола к Конвенции о правах ребенка, касающегося участия детей в вооруженных конфликтах, повышает возраст возможной вербовки лиц в вооруженные силы и их

³⁶ A/HRC/40/52/Add.5, п. 47. См. также United Nations, Handbook of Good Practices to Support Victims' Associations in Africa and the Middle East (2018).

³⁷ Marion Grenon and others, "Impact of a terrorist attack on the mental health of directly exposed French adolescents: study protocol for the first step of the AVAL cohort study", *Frontiers in Psychiatry*, vol. 10, No. 744 (25 October 2019).

³⁸ A/HRC/40/28, п. 68.

³⁹ United Nations Office on Drugs and Crime, Handbook on Children Recruited and Exploited by Terrorist and Violent Extremist Groups: the Role of the Justice System (Vienna, 2017).

участия в военных действиях. Многочисленные резолюции Совета Безопасности также касаются защиты детей в ситуациях вооруженного конфликта⁴⁰.

50. Дети, особенно иностранные дети, чьи родители связаны с террористическими группами, испытывают стигму и отчуждение. Находясь в убогих лагерях и центрах содержания под стражей, эти дети часто имеют ограниченный доступ к основным правам, таким как право на питание, кров и доступ к чистой воде, медицине и образованию, и подвергаются системному насилию, эксплуатации, сексуальному насилию, торговле людьми, преследованиям и радикализации. Чтобы лучше защитить детей в ситуациях вооруженного конфликта, необходимо найти принципиальный подход к этому новому явлению. Конвенция о правах ребенка подчеркивает, что дети являются правообладателями в своем собственном качестве, и поэтому их права не могут быть уменьшены действиями родителей. Государство, гражданином которого является ребенок, несет ответственность за соблюдение этого принципа и, в частности, за репатриацию детей, чтобы обеспечить их воссоединение с семьей в родной стране и реинтеграцию. При любых обстоятельствах главным соображением должны быть наилучшие интересы ребенка.

2. Воздействие на права женщин

51. Женщины и девочки испытывают особую уязвимость, становясь жертвами терроризма, и поэтому имеют особые потребности в защите. Права человека женщин в конфликтных ситуациях, в условиях перемещения и в других обстоятельствах, когда они подвергаются воздействию последствий экстремистского насилия, должны быть защищены. Кроме того, следует учитывать тот факт, что акты сексуального и гендерного насилия часто используются в качестве стратегических целей некоторыми террористическими группами. Женщины и девочки используются в качестве секс-рабынь и являются жертвами торговли людьми. Как отметила Генеральная Ассамблея, сексуальное и гендерное насилие используется в качестве инструмента для усиления власти террористов путем поддержки финансирования и вербовки, а также разрушения общин⁴¹.

52. Генеральная Ассамблея настоятельно призвала государства обеспечить, чтобы при разработке, обзоре и осуществлении любых мер по борьбе с терроризмом учитывались соображения гендерного равенства и недискриминации, и содействовать полному и реальному участию женщин в этих процессах⁴².

53. Многие экстремистские группы пропагандируют идеологию, которая относит женщин к людям второго сорта и предлагает финансовые и другие льготы за принуждение женщин к подчинению. Сексуальное насилие используется террористическими группами для терроризирования населения, вытеснения гражданских лиц из стратегических районов и получения доходов от торговли людьми. Подавление прав женщин также позволяет экстремистам контролировать воспроизводство и использовать женский труд⁴³.

54. В пункте 17 своей общей рекомендации № 30 (2013) Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин рекомендовал государствам-участникам Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин при защите прав женщин отказаться от любых форм денежных выплат в целях умиротворения негосударственных субъектов, таких как террористы, частные лица или вооруженные группы.

⁴⁰ Представление Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом, адресованное Консультативному комитету.

⁴¹ Резолюция 73/174. См. также резолюции 2331 (2016) и 2388 (2017) Совета Безопасности. United Nations, Office of Counter-Terrorism, "Handbook of good practices to support victims' associations in Africa and the Middle East" (2018).

⁴² Резолюция 70/148, п. 6 t).

⁴³ Council on Foreign Relations, *Women and Terrorism: Hidden Threats, Forgotten Partners* (May 2019).

55. Специальный докладчик по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом признала, что терроризм особенно пагубно влияет на защиту прав женщин и что женщины, ставшие жертвами терроризма, сталкиваются с особыми и не похожими на другие проблемами, добавив, что женщины испытывают особый вред в результате всеохватного гендерного неравенства, стереотипов и установок в отношении их нужд, опыта и уязвимости после террористических актов, которые приводят к политике и практике многоуровневого вреда для женщин, ставших жертвами терроризма⁴⁴.

С. Негативные последствия терроризма для осуществления культурных прав

56. Статья 19 Всеобщей декларации прав человека гласит: «Каждый человек имеет право на свободу убеждений и на свободное выражение их; это право включает свободу беспрепятственно придерживаться своих мнений и искать, получать и распространять информацию и идеи любыми средствами и независимо от государственных границ». Однако следует отметить, что это право не является абсолютным. В соответствии со статьей 19 Пакта о гражданских и политических правах в отношении этих прав допускаются некоторые ограничения, которые, однако, должны быть установлены законом и являться необходимыми: а) для уважения прав и репутации других лиц; или б) для защиты национальной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения. Статья 20 2) Пакта предусматривает, что всякое выступление в пользу национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющее собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию, должно быть запрещено законом.

57. Культурные права связаны с искусством и культурой, в основе которых лежит статья 15 1) Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, согласно которой государства — участники Пакта признают право каждого человека: а) принимать участие в культурной жизни; б) пользоваться результатами научного прогресса и их практического применения; в) пользоваться защитой моральных и материальных интересов, возникающих в связи с любыми научными, литературными или художественными трудами, автором которых он является. В статье 15 3) говорится, что государства — участники Пакта обязуются уважать свободу, необходимую для научных исследований и творческой деятельности. Право на участие в культурной деятельности рассматривается в широком смысле и включает право на пользование культурными ценностями, созданными отдельным человеком или сообществом⁴⁵.

58. Важно поощрять свободу обмена мнениями и интеллектом. Действительно, художественное и культурное самовыражение является одной из категорий свободы выражения мнений, защищенной во многих международных документах⁴⁶.

59. Государства должны обеспечить отсутствие дискриминации в пользовании и участии в культурной деятельности (ст. 5 e) vi) Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации). Культурные права меньшинств и коренных народов дополнительно защищены конкретными документами, включая Международный пакт о гражданских и политических правах (ст. 27), Декларацию о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, и Декларацию Организации Объединенных Наций о правах коренных народов.

60. В соответствии с Конвенцией об охране и поощрении разнообразия форм культурного самовыражения государства должны стремиться к созданию среды, которая поощряет отдельных лиц и социальные группы создавать, производить, распространять, распределять и иметь доступ к своим собственным формам

⁴⁴ A/HRC/46/36, п. 8.

⁴⁵ E/1993/22-E/C.12/1992/2, para. 217.

⁴⁶ См., например, Устав ЮНЕСКО, принятый в 1945 году.

культурного самовыражения, уделяя должное внимание особым обстоятельствам и потребностям женщин, а также различных социальных групп, включая лиц, принадлежащих к меньшинствам и коренным народам.

61. Особые формы террористических инцидентов, влекущих за собой значительные жертвы и ущерб, взрывы террористов-смертников и гибель людей влияют на осуществление культурных прав. Иногда художники становятся объектом особого внимания террористов. Специальный докладчик в области культурных прав исследовала темы фундаментализма, экстремизма и культурных прав, особенно в том, что касается свободы художественного самовыражения и нападений на художников, интеллектуалов, защитников культурных прав, культурных прав женщин и на основании предполагаемого или предполагаемого «различия» в вере или культуре, а также нападений на образовательные учреждения, персонал и студентов⁴⁷. Специальный докладчик подчеркнула, что это вопросы прав человека, требующие ответа, основанного на правах человека.

62. Совет по правам человека в своей резолюции 33/20 отметил, что уничтожение или повреждение культурного наследия может оказать пагубное и необратимое воздействие на осуществление культурных прав, в частности права каждого человека на участие в культурной жизни, включая возможность доступа к культурному наследию и пользования им. В действительности, потенциал негосударственных субъектов по уничтожению культурного наследия огромен и может иметь катастрофические последствия для осуществления культурных прав. В данном случае стоимость выходит за рамки простого денежного выражения и распространяется на полную потерю неденежной ценности для человеческой цивилизации.

63. В своей резолюции 2347 (2017) Совет Безопасности выразил сожаление и осудил незаконное разрушение культурного наследия, в частности уничтожение религиозных объектов и артефактов, а также разграбление и контрабанду культурных ценностей из археологических объектов, музеев, библиотек, архивов и других мест в контексте вооруженных конфликтов, особенно террористическими группами, и подтвердил, что совершение незаконных нападений на объекты и здания, посвященные религии, образованию, искусству, науке или благотворительным целям, или исторические памятники может представлять собой, при определенных обстоятельствах и в соответствии с международным правом, военное преступление и что лица, совершающие такие нападения, должны быть привлечены к ответственности. Совет подчеркнул, что государства-члены несут главную ответственность за защиту своего культурного наследия и что усилия по защите культурного наследия в контексте вооруженных конфликтов должны соответствовать Уставу Организации Объединенных Наций и уважать суверенитет всех государств.

64. В ходе заседания Совета Безопасности 20 января 2017 года Генеральный директор Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры⁴⁸ заявила, что уничтожение культурного наследия является военным преступлением и тактикой войны, частью стратегии культурной чистки. Тогда же было подчеркнуто, что защита наследия является приоритетной задачей и что государства должны активизировать усилия по защите этих исторических ценностей, соблюдая при этом принципы суверенитета и невмешательства во внутренние дела других стран.

65. В докладе за 2016 год Специальный докладчик в области культурных прав заявила, что преднамеренное разрушение культурного наследия является проблемой прав человека, и призвала разработать национальные и международные стратегии по предотвращению и задержанию лиц, предположительно участвовавших в таком разрушении, а также призвала к поддержке и защите защитников культурного наследия⁴⁹.

⁴⁷ A/HRC/34/56.

⁴⁸ S/PV.7907.

⁴⁹ A/71/317.

V. На пути к признанию прав жертв терроризма

66. Несмотря на важные инициативы и ряд соответствующих резолюций и документов, которые были приняты Генеральной Ассамблеей, Советом Безопасности и Советом по правам человека в целях признания прав жертв терроризма, и несмотря на усилия, предпринятые для выработки всеобъемлющего и последовательного подхода путем принятия международного документа на уровне Организации Объединенных Наций, ни одна из этих инициатив пока не принесла никаких результатов⁵⁰.

67. Международное право прав человека развивается в направлении признания прав жертв терроризма на средства правовой защиты и возмещение ущерба, включая определенную меру финансовой компенсации за ущерб, причиненный в результате серьезных и грубых нарушений международного права⁵¹. По словам Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом, до сих пор не было сделано никаких конкретных шагов для принятия международного документа, закрепляющего права жертв терроризма. Такой документ мог бы способствовать созданию всеобъемлющей и скоординированной глобальной контртеррористической стратегии и не допустить использования жертв терроризма государствами в своих политических целях⁵².

68. Некоторые важные шаги в этом направлении уже сделаны. В 2012 году Специальный докладчик разработал ряд рамочных принципов обеспечения прав человека жертв терроризма и рекомендовал государствам предпринять шаги по закреплению этих прав и обязанностей в конкретном международном документе⁵³. В том же ключе в мае 2017 года в рамках Совета Европы были приняты пересмотренные руководящие принципы по защите жертв террористических актов⁵⁴.

69. В рамках Европейского союза роль жертв была в значительной степени признана, и были разработаны руководящие принципы, помогающие государствам — членам Европейского союза поддерживать и защищать их права. Директива (ЕС) 2017/542 о борьбе с терроризмом⁵⁵ вносит изменения в предыдущую директиву 2012 года о жертвах, требуя от государств-членов предоставить жертвам терроризма доступ к профессиональным специализированным службам поддержки сразу после нападения и в течение необходимого времени⁵⁶. Государства должны иметь в наличии протоколы и механизмы для эффективного реагирования на чрезвычайные ситуации, в том числе путем предоставления доступа к надежной информации, чтобы избежать дополнительных страданий для жертв терроризма и их семей⁵⁷.

⁵⁰ International Commission of Jurists, *Human Rights of Victims of Terrorism: a Compilation of International Sources* (August 2019).

⁵¹ M. Cherif Bassiouny, "International recognition of victims' rights", *Human Rights Law Review*, vol. 6, No. 2 (2006), pp. 203–279.

⁵² A/HRC/34/61, п. 16.

⁵³ A/HRC/20/14, п. 66.

⁵⁴ См. <https://rm.coe.int/protection-of-victims-of-terrorist-acts/168078ab54>.

⁵⁵ Директива (ЕС) 2017/541 Европейского парламента и Совета от 15 марта 2017 года о борьбе с терроризмом, заменяющая Рамочное решение Совета 2002/475/ЈНА и вносящая изменения в Решение Совета 2005/671/ЈНА.

⁵⁶ Директива 2012/29/ЕС Европейского парламента и Совета ЕС от 25 октября 2012 года об установлении минимальных стандартов в отношении прав, поддержки и защиты жертв преступлений, а также о замене Рамочного решения Совета ЕС 2001/220/ЈНА.

⁵⁷ Директива Совета 2004/80/ЕС от 29 апреля 2004 года, касающаяся компенсации жертвам преступлений, предоставляет доступ к национальным системам компенсации жертвам насильственных, умышленных преступлений. В марте 2019 года специальный советник Председателя Еврокомиссии Юнкера по вопросам компенсации жертвам опубликовал доклад под названием «Укрепление прав жертв: от компенсации к возмещению». Европейская комиссия недавно создала Экспертный центр для жертв терроризма, который предлагает экспертные знания, рекомендации и поддержку национальным властям, а также поддержку организациям, работающим с жертвами терроризма (см. https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/criminal-justice/eu-centre-expertise-victims-terrorism_en).

70. Следует активизировать усилия по привлечению внимания к жертвам терроризма и усилению защиты их прав. Однако государства не могут использовать страдания жертв в качестве предлога для расширения репрессивных мер, принимаемых во имя борьбы с терроризмом. Напротив, для жертв важно, чтобы их права были официально признаны в международном документе, который может быть использован в качестве руководства для реализации национальной политики в этом отношении. В этой связи Специальный докладчик по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом выразил обеспокоенность по поводу подхода, применяемого Советом Безопасности и Генеральной Ассамблеей в резолюциях, которые направлены на использование аргументации, связанной с жертвами, в целях усиления необходимости принятия более активных мер по борьбе с терроризмом, и тем самым ослабляют международную систему в целом⁵⁸. Эта тревожная тенденция отражена в эволюции принятых Генеральной Ассамблеей резолюций по защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом, которые были объединены в новую «оптимизированную» резолюцию по терроризму и правам человека⁵⁹. В процессе упорядочивания были утрачены некоторые ключевые аспекты защиты прав человека, в том числе и те, которые содержались в предыдущих резолюциях. В свете ряда мер, которые могут затрагивать гражданское общество, Ассамблея должна устранить эти пробелы.

71. Результатом стало извращение всей системы, которая, вместо того чтобы укрепляться для защиты прав жертв, постепенно разрушается от их имени. Ряд неправительственных организаций также призвали государства и политиков избегать использования страданий жертв терроризма в качестве предлога для оправдания усиления мер, которые могут открыть дверь для злоупотреблений и нарушений прав человека, не обеспечивая реального правосудия, средств правовой защиты или поддержки жертв. В совместном письменном заявлении, представленном пятью неправительственными организациями Консультативному комитету в феврале 2020 года, говорилось, что «слишком многие государства, ссылаясь на страдания жертв терроризма для оправдания репрессивных и нарушающих права человека мер во имя борьбы с терроризмом, в действительности потерпели отвратительное фиаско в признании и осуществлении прав человека жертв терроризма»⁶⁰. Последние международные события, направленные на защиту жертв, были изложены в резолюции 73/305 Генеральной Ассамблеи, в которой Ассамблея призвала государства-члены разработать всеобъемлющие планы помощи жертвам терроризма с учетом гендерной перспективы, а Управление по борьбе с терроризмом, в частности Контртеррористический центр Организации Объединенных Наций, в рамках своих соответствующих мандатов оказать помощь запрашивающим государствам-членам в разработке их всеобъемлющих планов помощи жертвам терроризма и в наращивании их потенциала по оказанию помощи жертвам терроризма. Однако вызывает сожаление, что в отсутствие международно признанного определения терроризма, соответственно, отсутствует и определение жертвы терроризма.

VI. Заключительные замечания и рекомендации

72. Терроризм оказывает негативное влияние на осуществление всех прав человека, в частности экономических, социальных и культурных прав, а также на более широкие цели развития⁶¹. Права человека должны быть важнейшим компонентом борьбы с терроризмом, которая не может быть успешной без защиты таких прав. Уважение прав человека и верховенства закона должно быть основой глобальной борьбы с терроризмом и контрмер, принимаемых государствами для борьбы с ним. Поэтому законы, политика и практика борьбы с терроризмом должны разрабатываться и осуществляться для защиты прав человека, основных свобод и верховенства закона,

⁵⁸ A/HRC/40/52, п. 29.

⁵⁹ Резолюция 73/174 Генеральной Ассамблеи.

⁶⁰ A/HRC/AC/24/NGO/1.

⁶¹ УВКПЧ, изложение фактов № 32, с. 65.

включая права жертв терроризма. При разработке политики и принятии решений на всех уровнях следует тщательно избегать риска размывания или подрыва этих рамок.

73. Работа и доклады правозащитных органов и механизмов показали, что в некоторых государствах существует особенно тревожная тенденция к нормализации нарушений прав человека во имя национальной или международной безопасности, тем самым подрывая системы защиты прав человека и подрывая индивидуальные гарантии. В этих условиях подходы к реализации Глобальной контртеррористической стратегии Организации Объединенных Наций должны способствовать дальнейшему укреплению компонента прав человека. Необходимо уделять внимание устранению коренных причин терроризма, а также защите прав жертв терроризма.

74. Национальные и международные действия не могут быть посвящены исключительно стратегиям, политике и программам, которые склонны игнорировать коренные причины терроризма. Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года предоставляет уникальную возможность для устранения условий, способствующих распространению терроризма, таких как отсутствие социально-экономических возможностей; маргинализация и дискриминация; неэффективное управление; нарушения прав человека и верховенства закона; и затяжные и неразрешенные конфликты.

A. Рекомендации, адресованные государствам

75. Государствам следует:

a) разработать и принять универсальное определение терроризма в юридически обязательном документе в рамках международного права. Согласование такого определения станет важной вехой в приведении международных норм, национального законодательства и практики в соответствие с международными стандартами в области прав человека и в предотвращении злоупотреблений и нарушений в ходе борьбы с терроризмом;

b) завершить разработку и принять всеобъемлющую конвенцию по международному терроризму, принимая во внимание, что такой международный документ должен быть направлен на устранение коренных причин терроризма, негативных последствий терроризма для осуществления прав человека и того факта, что терроризм ставит под угрозу усилия по развитию;

c) продолжать укрепление международного сотрудничества для противодействия действиям тех, кто помогает, подстрекает, спонсирует, финансирует или иным образом поддерживает терроризм, поскольку он негативно влияет на экономические, социальные и культурные права людей, а также подрывает более широкие цели развития;

d) разработать и принять международный документ, содержащий рекомендации для государств относительно прав жертв терроризма, которые должны быть закреплены и защищены в национальном законодательстве. Такие действия не должны наносить ущерба или препятствовать ответственности государств за нарушения и ущемления прав человека в ходе борьбы с терроризмом;

e) обмениваться накопленным опытом и передовой практикой в этой области, в том числе в отношении национального законодательства, компенсаций, реабилитации и помощи, с тем чтобы лучше защищать и поощрять права человека жертв. В отношении предполагаемых нарушений прав человека в контексте борьбы с терроризмом государства должны проводить оперативные, независимые, беспристрастные и тщательные расследования. Если установлено, что нарушение имело место, жертвам должно быть предоставлено эффективное возмещение, включая выплату компенсации лицам, которым было отказано в надлежащей правовой процедуре⁶². Государства должны преследовать и наказывать виновных как в преступлениях, связанных с терроризмом, так и в нарушениях прав человека,

⁶² A/HRC/34/30, п. 58.

совершенных в контексте борьбы с терроризмом⁶³. Государствам следует обратиться за поддержкой к Управлению Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека в сборе информации о таких передовых практиках;

f) укреплять международное сотрудничество с Управлением по борьбе с терроризмом с целью достижения признания жертв терроризма и оказания им помощи, как это предусмотрено в Глобальной контртеррористической стратегии Организации Объединенных Наций;

g) сотрудничать с правительствами других стран и международными организациями для устранения коренных причин терроризма и избегать всех форм дискриминации, создать надежную систему социального обеспечения и создать возможности для трудоустройства. Кроме того, государства должны удвоить усилия, направленные на урегулирование всех вооруженных конфликтов и на разрядку и деэскалацию всех форм насилия и конфликтов мирными средствами;

h) проводить периодические обзоры национального законодательства по борьбе с терроризмом для оценки того, является ли воздействие этого законодательства на осуществление прав человека необходимым и соразмерным;

i) рассмотреть возможность выполнения рекомендаций Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом и других соответствующих правозащитных органов;

j) поддерживать национальные институты и гражданское общество в поощрении проектов, направленных на повышение эффективности реализации экономических, социальных и культурных прав с целью устранения и предотвращения условий, способствующих распространению терроризма, таких как отсутствие социально-экономических возможностей, маргинализация и дискриминация, неэффективное управление, нарушения прав человека и верховенства закона, а также затяжные и неразрешенные конфликты;

k) для государств-членов и международных финансовых агентств крайне важно поддерживать женщин, сталкивающихся с экстремизмом, насилием и терроризмом, и учитывать гендерные аспекты в любой повестке дня по вопросам мира и безопасности. Действия и законодательство государств должны учитывать гендерные факторы. Необходимо привлекать больше женщин на руководящие и директивные должности в правительственных учреждениях и учреждениях Организации Объединенных Наций, участвующих в борьбе с терроризмом;

l) в соответствии со своими международными обязательствами государствам следует четко запретить вербовку и использование детей в военных действиях негосударственными вооруженными группами, включая террористические группы, и квалифицировать эти деяния в качестве уголовных преступлений. Случаи эксплуатации детей такими группами должны расследоваться, а виновные — привлекаться к ответственности. Эксплуатируемые дети должны иметь доступ к всеобъемлющей реабилитации и реинтеграции, в которых необходимо учитывать гендерные аспекты⁶⁴. Государства должны выполнять свои обязательства по Конвенции о правах ребенка и осуществлять программы по репатриации из зон конфликта детей, чьи родители связаны с террористами, и по их реинтеграции;

m) продолжать оказывать техническую помощь и помощь в наращивании потенциала странам, страдающим от последствий терроризма, особенно развивающимся странам, которые обращаются за такой помощью.

В. Рекомендации, адресованные правозащитным механизмам Организации Объединенных Наций

76. Правозащитные механизмы Организации Объединенных Наций должны:

⁶³ A/HRC/45/27, п. 52.

⁶⁴ A/HRC/40/28, п. 72.

а) продолжать поддерживать государства в их усилиях по борьбе с терроризмом строго в рамках их международных обязательств в области прав человека и укреплять их потенциал в этом отношении, особенно путем предоставления им помощи для обеспечения ответственности за нарушения прав человека, совершенные как теми, кто несет ответственность за акты терроризма, так и теми, кто отвечает за контртеррористические меры;

б) продолжать оказывать техническую помощь государствам, противостоящим терроризму, через соответствующие программы Организации Объединенных Наций, включая кампании по повышению осведомленности о поощрении и защите прав человека в чрезвычайных ситуациях и специализированную подготовку государственных служащих.

С. Рекомендации, адресованные организациям гражданского общества

77. Организациям гражданского общества следует:

а) продолжать и усиливать поддержку жертв терроризма, в том числе путем предоставления помощи и услуг по медицинской, юридической и психологической поддержке, выступая от имени жертв и помогая жертвам в повышении осведомленности общественности о человеческих последствиях террористических актов;

б) оказывать поддержку женским организациям гражданского общества, которые работают в экстремальных условиях, чтобы противостоять и предотвратить рост насилия и экстремизма в своих сообществах, в том числе путем предотвращения вербовки детей;

в) повышать осведомленность о негативных последствиях террористических актов и участвовать в устранении коренных причин терроризма, особенно путем сокращения бедности и преодоления социальной изоляции, в качестве превентивной меры против терроризма.
