



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
21 August 2014
Russian
Original: English

Шестьдесят девятая сессия

Пункт 68 предварительной повестки дня*

Право народов на самоопределение

Использование наемников как средство нарушения прав человека и противодействия осуществлению права народов на самоопределение

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить членам Генеральной Ассамблеи в соответствии с резолюцией 2005/2 Комиссии по правам человека доклад Рабочей группы по вопросу об использовании наемников как средстве нарушения прав человека и противодействия осуществлению права народов на самоопределение.

* A/69/150.



Доклад Рабочей группы по вопросу об использовании наемников как средстве нарушения прав человека и противодействия осуществлению права народов на самоопределение

Резюме

Рабочая группа решила посвятить настоящий доклад вопросу об использовании Организацией Объединенных Наций частных охранных компаний, поскольку аутсорсинг функций обеспечения безопасности частным военным и охранным компаниям* приводит к возникновению значительных и сложных проблем для Организации Объединенных Наций и местного населения. Данный доклад является результатом продолжавшегося год исследования по вопросам того, каким образом Организация Объединенных Наций привлекает частные военные и охранные компании и какие услуги они ей оказывают. В нем рассматриваются принимаемые Организацией Объединенных Наций меры по уменьшению рисков, связанных с привлечением частных охранных предприятий, в частности недавно принятые политика и руководство, регулирующие использование частных вооруженных охранников. В докладе анализируются недостатки этих директивных документов и содержатся предложения в отношении способов и средств обеспечения эффективного отбора и проверки частных охранных компаний. В докладе также рассматриваются способы обеспечения того, чтобы частные военные и охранные компании в случае совершения ими нарушений прав человека несли ответственность за такие нарушения.

* Хотя Организация Объединенных Наций заключает с частными компаниями контракты только на оказание услуг по обеспечению безопасности, эти же компании, как известно, оказывают в других случаях услуги военного характера.

I. Введение

1. Настоящий доклад представляется согласно резолюции 24/13 Совета по правам человека и резолюции 68/152 Генеральной Ассамблеи. В соответствии со своим мандатом Рабочая группа по вопросу об использовании наемников как средстве нарушения прав человека и противодействия осуществлению права народов на самоопределение продолжала отслеживать использование наемников и наемническую деятельность во всех их формах и проявлениях и изучать, как на осуществлении прав человека сказывается деятельность частных компаний, предлагающих на международном рынке услуги по предоставлению военной помощи, консультаций и обеспечению безопасности. Рабочая группа решила посвятить свой доклад вопросу об использовании Организацией Объединенных Наций частных охранных компаний, поскольку аутсорсинг функций по обеспечению безопасности частным военным и охранным компаниям приводит к возникновению значительных и сложных проблем для Организации Объединенных Наций и местного населения.

2. Начиная с 1990-х годов Организация Объединенных Наций использует частные охранные компании, в основном невооруженных местных подрядчиков, для обеспечения безопасности ее помещений и защиты ее сотрудников и/или имущества от незаконной деятельности. В последние годы она также пользуется услугами вооруженных частных охранных компаний в сложных чрезвычайных ситуациях и в конфликтных или постконфликтных районах, когда правительство страны пребывания неспособно обеспечить безопасность персонала и имущества Организации Объединенных Наций.

3. Рабочая группа решила провести настоящий анализ в связи с тем, что аутсорсинг функций обеспечения безопасности частным военным и охранным компаниям приводит к возникновению значительных и сложных проблем для Организации и местного населения. Цель настоящего доклада заключается в том, чтобы изучить, каким образом Организация Объединенных Наций заключает контракты с такими компаниями и какие услуги они оказывают. В нем также рассматриваются принимаемые Организацией Объединенных Наций меры по уменьшению рисков, связанных с привлечением частных охранных предприятий, в частности недавно принятые политика и руководство, регулирующие использование частных вооруженных охранников. Кроме того, в докладе анализируются недостатки этих директивных документов и содержатся предложения в отношении способов и средств обеспечения эффективного отбора и проверки частных охранных компаний. Наконец, в докладе рассматриваются способы обеспечения того, чтобы такие компании в случае совершения ими нарушений прав человека несли ответственность за такие нарушения.

4. Рабочая группа выполнила продолжавшееся один год исследование по вопросу об использовании частных военных и охранных компаний Организацией Объединенных Наций. Она провела консультации с должностными лицами Организации Объединенных Наций, в том числе из Департамента по вопросам охраны и безопасности¹, представителями охранной индустрии, академиче-

¹ Общий мандат Департамента по вопросам охраны и безопасности предусматривает обеспечение руководства, оперативной поддержки и надзора в рамках системы обеспечения безопасности в целях создания условий для наиболее безопасного и эффективного осуществления программ и мероприятий системы Организации

скими кругами и экспертами гражданского общества. Она также провела два публичных мероприятия, посвященных данному вопросу.

5. Первое публичное мероприятие было организовано Рабочей группой 31 июля 2013 года в ходе ее девятнадцатой сессии в Нью-Йорке и включало проведение двух дискуссионных форумов. Первый из этих форумов рассмотрел вопрос об использовании Организацией Объединенных Наций частных военных и охранных компаний для оказания услуг вооруженной охраны, а второй — вопрос об использовании таких компаний в операциях в пользу мира. В ходе своей двадцать первой сессии 5 марта 2014 года Рабочая группа организовала еще одно публичное мероприятие в Женеве. Это мероприятие было посвящено трудностям, с которыми Организация сталкивается при аутсорсинге различных задач по обеспечению безопасности частным подрядчикам, и рискам, возникающим в связи с таким аутсорсингом для деятельности Организации Объединенных Наций, ее сотрудников и местного населения. В обоих мероприятиях приняли участие представители государств-членов, неправительственных организаций и представителей охранной индустрии, а также сотрудники Организации Объединенных Наций. Рабочая группа выражает благодарность экспертам, которые внесли вклад в проведение указанных мероприятий. Она также хотела бы поблагодарить Департамент по вопросам охраны и безопасности за его сотрудничество при подготовке настоящего доклада и предоставленную возможность обсудить результаты исследования с должностными лицами Департамента в ходе ее двадцать второй сессии в Нью-Йорке, а также за замечания и предложения, направленные Рабочей группе.

6. Рабочая группа планировала посетить в мае 2014 года Миссию Организации Объединенных Наций по содействию Афганистану, чтобы провести оценку использования частных военных и охранных компаний операцией Организации Объединенных Наций. Однако из-за небезопасной ситуации она не смогла осуществить эту поездку. Рабочая группа хотела бы поблагодарить Миссию за предоставление письменных ответов на вопросы, которые пришлось задать заочно.

7. В связи с широтой рассматриваемой темы Рабочая группа решила посвятить настоящий доклад методам, которые Секретариат, в том числе Департамент операций по поддержанию мира и Департамент по политическим вопросам, практикует в деле привлечения частных военных и охранных компаний. В докладе обсуждается использование как вооруженных, так и невооруженных частных военных и охранных компаний и оказываемые ими услуги соответствующего профиля, которые включают охрану помещений и автотранспортных колонн.

Объединенных Наций. Рабочая группа провела встречи с должностными лицами Департамента в ходе своих ежегодных сессий в Нью-Йорке в 2012 и 2014 годах.

II. Использование частных военных и охранных компаний Организацией Объединенных Наций

A. Когда и почему Организация Объединенных Наций обращается к услугам частных военных и охранных компаний?

8. Вследствие увеличения числа конфликтов, учащения случаев нарушения прав человека местного населения и воздействия растущего числа гуманитарных кризисов государства-члены все чаще просят Организацию Объединенных Наций осуществлять программы в условиях повышенного риска. В свете вышеуказанных обстоятельств Организация в 2009 году через посредство Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций приняла новую стратегическую концепцию и скорректировала свою политику в отношении вопросов безопасности, сменив подход «когда уходить» на подход «когда оставаться». Цель этой новой политики заключалась в том, чтобы обеспечить деятельность предусмотренных мандатами программ и мероприятий системы Организации Объединенных Наций даже в исключительно неблагоприятных ситуациях в плане безопасности². В связи с осуществлением деятельности в районах, характеризующихся значительными угрозами безопасности, персонал и помещения Организации подвергаются нападениям, в результате которых гибнет большое число людей, как это случилось в Алжире, Афганистане, Ираке, Нигерии, Сомали и Тиморе-Лешти.

9. В настоящий момент сотрудникам Организации Объединенных Наций приходится нести службу во все более опасных условиях, и возникающие перед ними угрозы являются беспрецедентными за всю историю Организации. В то время как Организация Объединенных Наций подвергается разнообразным угрозам в плане безопасности, продолжают расти потребности в осуществлении деятельности Организации в сложной обстановке³. Результатом смены стратегического подхода с «когда уходить» на «когда оставаться» и снижения у государств-членов способности обеспечивать безопасность персонала и имущества Организации Объединенных Наций стало то, что в последние годы Организация все шире использует частные охранные компании, чтобы уменьшить значительные риски, которым подвергается ее персонал. Тем не менее Организация Объединенных Наций обязана изучить другие варианты обеспечения охраны и безопасности своего персонала, помещений и имущества, прежде чем прибегать к услугам частных охранных компаний. Эти другие варианты включают обращение за помощью в обеспечении безопасности к правительству страны пребывания или другим государствам-членам, а также использование внутренних ресурсов Организации Объединенных Наций⁴.

² A/67/624, пункт 7. Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам является вспомогательным органом Генеральной Ассамблеи. В бюджетные годы Комитет представляет Ассамблее подробный доклад о предлагаемом бюджете по программам на двухгодичный период. Кроме того, он представляет доклады о счетах Организации Объединенных Наций и всех ооновских структур, за которые Генеральный секретарь несет административную ответственность.

³ A/68/489, пункт 4.

⁴ Ответы на письменный вопросник, представленные Департаментом по вопросам охраны и безопасности, май 2014 года.

10. Помимо заключения контрактов непосредственно с Организацией Объединенных Наций, частные, военные и охранные компании могут вовлекаться в деятельность Организации в рамках вклада, вносимого государствами-членами, что также может приводить к увеличению зависимости Организации от услуг частных охранных компаний. В то же время в таких случаях за неправомерное поведение частных охранников, которое может нарушать права человека местного населения и вредить репутации Организации, будет отвечать государство-член, которое наняло эти компании.

11. В мае 2014 года Рабочая группа получила информацию о том, что миссиями по поддержанию мира и специальными политическими миссиями⁵ используется около 30 невооруженных и вооруженных частных охранных компаний. В целом Организация Объединенных Наций использует вооруженные частные охранные компании в 3 странах, а невооруженные частные охранные компании — в 12 странах, где действуют миссии по поддержанию мира, и в 11 странах, где действуют специальные политические миссии. Общий сметный бюджет на оплату услуг частных охранных компаний в 2013/14 году составляет приблизительно 42 125 297 долл. США, включая 14 015 520 долл. США на услуги вооруженной охраны в МООНСГ (5 125 200 долл. США) и МООНСА (8 890 320 долл. США)⁶.

В. Необходимость повышения транспарентности информации об использовании частных военных и охранных компаний Организацией Объединенных Наций

12. До недавнего времени получение доступа к официальной информации об использовании Организацией Объединенных Наций частных военных и охранных компаний представляло собой непростую задачу. Организация обычно не

⁵ Существует 17 операций/миссий, возглавляемых Департаментом операций по поддержанию мира, и 12 миссий, возглавляемых Департаментом по политическим вопросам. Двенадцать операций по поддержанию мира имеют контракты с невооруженными частными охранными компаниями (Миссия Организации Объединенных Наций в Южном Судане, Временные силы Организации Объединенных Наций по обеспечению безопасности в Абее, Миссия Организации Объединенных Наций по стабилизации в Демократической Республике Конго, Миссия Организации Объединенных Наций в Либерии, Операция Организации Объединенных Наций в Кот-д'Ивуаре, Многопрофильная комплексная миссия Организации Объединенных Наций по стабилизации в Мали, Временные силы Организации Объединенных Наций в Ливане, Миссия Организации Объединенных Наций по проведению референдума в Западной Сахаре, Миссия Организации Объединенных Наций по делам временной администрации в Косово, Миссия Организации Объединенных Наций по стабилизации в Гаити (МООНСГ), Группа военных наблюдателей Организации Объединенных Наций в Индии и Пакистане и Миссия Организации Объединенных Наций по содействию Афганистану (МООНСА)), а одна из структур Департамента полевой поддержки имеет контракт с вооруженной частной охранной компанией (Отделение Организации Объединенных Наций по поддержке Миссии Африканского союза в Сомали). Две миссии по поддержанию мира имеют договоры с вооруженными частными охранными компаниями (МООНСГ и МООНСА). В миссиях по поддержанию мира из 4412 частных охранников, привлеченных 13 вышеуказанными структурами, 574 оказывают услуги вооруженной охраны. 300 из них работают на МООНСА.

⁶ Информация, представленная Департаментом по вопросам охраны и безопасности 16 июля 2014 года.

обнародовала информацию касательно управления обеспечением безопасностью, поскольку такая информация считается конфиденциальной.

13. Вместе с тем начиная с конца 2012 года Организация Объединенных Наций опубликовала ряд документов по вопросам использования частных военных и охранных компаний. В октябре 2012 года Генеральный секретарь впервые представил Генеральной Ассамблее доклад об использовании услуг частных охранных предприятий (A/67/539) — после того как Ассамблея просила его рассмотреть целесообразность использования персонала частных охранных предприятий, особенно в ситуациях, когда нет других возможностей для обеспечения охраны и безопасности сотрудников. Однако этот доклад не содержал каких-либо данных о количестве или названиях компаний, привлекаемых Организацией Объединенных Наций, и в нем не рассматривался вопрос об услугах невооруженной охраны, оказываемых такими компаниями. В опубликованном впоследствии докладе Консультативного комитета по административным и бюджетным вопросам⁷ была представлена дополнительная информация об услугах, оказываемых такими компаниями. В приложениях I и II к этому докладу указано, что Генеральная Ассамблея утвердила в общей сложности 30 931 122 долл. США на оплату услуг частных военных и охранных компаний, привлекаемых специальными политическими миссиями и операциями по поддержанию мира в 2012/13 году. В докладе также отмечалось, что на 31 октября 2012 года у 42 таких компаний были заключены контракты с этими специальными миссиями и операциями, по которым предусматривалось привлечение более 5000 частных вооруженных охранников. Кроме того, в докладе указывалось, что затраты на услуги вооруженной охраны в 2013–2014 годах составляют, по оценкам, 40 914 000 долл. США, причем значительная часть этих затрат связана с новыми контрактами, заключенными Миссией Организации Объединенных Наций по содействию Сомали⁸.

14. После представления докладов Генерального секретаря и Консультативного комитета Генеральная Ассамблея приняла резолюцию 67/254 А, в которой она подчеркнула в соответствии с мнениями, выраженными в докладе Генерального секретаря, что услуги вооруженной частной охраны «должны использоваться в последнюю очередь для обеспечения возможности осуществления деятельности Организации Объединенных Наций в условиях повышенной опасности лишь в тех случаях, когда оценка рисков в области безопасности Организации Объединенных Наций показывает, что все другие способы обеспечения безопасности, в том числе силами принимающей страны, благодаря поддержке, оказываемой соответствующими государствами-членами, или за счет внутренних ресурсов системы Организации Объединенных Наций, являются недостаточными». Ассамблея также подчеркнула важность обеспечения принятия всех необходимых мер для недопущения возникновения правовых и репутационных рисков для Организации в связи с использованием услуг по вооруженной охране, предоставляемых частными охранными предприятиями, и призвала Генерального секретаря обеспечить, чтобы прошедшие отбор предприятия действовали в соответствии с национальным законодательством принимающей страны и Уставом Организации Объединенных Наций и неукоснительно соблюдали соответствующие принципы и нормы международного права в области прав человека, международного гуманитарного права и международ-

⁷ A/67/624

⁸ Там же, приложения I и II.

ного уголовного права. Кроме того, Ассамблея просила Генерального секретаря «представить разъяснение в отношении оперативных критериев, определяющих, в каких случаях операции Организации Объединенных Наций могут с полным основанием обращаться к частным охранным предприятиям для получения услуг по вооруженной охране штаб-квартиры и объектов на местах, и представить указанную информацию в соответствующих докладах Генеральной Ассамблее».

15. Сознвая необходимость выработки Организацией политики по вопросам использования частных военных и охранных компаний, Секретариат принял в 2012 году общесистемную политику Организации Объединенных Наций по вопросам использования услуг частной вооруженной охраны и приложил за последнее время усилия к повышению транспарентности в предоставлении дальнейшей информации об использовании услуг частной охраны. Повышение информированности государств о рисках и проблемах, связанных с аутсорсингом функций обеспечения безопасности сторонним исполнителям, является актуальной задачей, и Рабочая группа приветствует этот почин.

С. Есть ли необходимость в привлечении частных военных и охранных компаний и является ли оно единственным практическим решением, позволяющим обеспечивать безопасность персонала и операций Организации Объединенных Наций?

16. Рабочая группа провела обсуждения с рядом должностных лиц Организации Объединенных Наций, занимающихся вопросами безопасности. На вопрос о том, могут ли быть рассмотрены другие варианты обеспечения безопасности, помимо найма частных охранных компаний, был получен ответ: у Организации не хватает внутренних ресурсов для обеспечения охраны и безопасности своего персонала, несущего службу в крайне нестабильных условиях.

17. Среди факторов, обуславливающих желательность аутсорсинга функций обеспечения безопасности сторонним исполнителям, были названы: взаимная противоречивость мнений, инструкций, финансовых оговорок и разрешений, озвучиваемых государствами-членами, которые не прекращают выступать против увеличения численности персонала; отсутствие у Организации собственных сотрудников по обеспечению безопасности, прошедших надлежащую подготовку; административные трудности, связанные с переводом ооновских сотрудников службы охраны на новое место работы и обеспечением их замены квалифицированными кадрами; отсутствие в Организации Объединенных Наций «единоначалия»; высокие расходы по персоналу, возникающие в случае привлечения ооновских сотрудников.

18. Как отметили должностные лица, отвечающие за вопросы безопасности, услуги частных охранных компаний являются легкодоступными, и Организация Объединенных Наций может свободно отказаться от таких услуг, как только они перестают требоваться. Было также отмечено, что расходы, связанные с наймом частных подрядчиков, значительно ниже, чем расходы на выплату окладов, обучение и оплату общих расходов по персоналу, возникающие в случае привлечения ооновских сотрудников.

D. Какие риски и проблемы связаны с передачей внешним подрядчикам функций обеспечения безопасности?

19. Рабочая группа провела также обмен мнениями с рядом представителей Союза персонала Организации Объединенных Наций, которые разъяснили обеспокоенности сотрудников в связи с расширением практики привлечения Организацией частных охранных компаний. Эти обеспокоенности были доведены до сведения участников двух организованных Рабочей группой тематических дискуссий, на которых присутствовали некоторые представители.

20. Как отметил один из представителей Союза персонала, все больше сотрудников считают, что Организация Объединенных Наций превращается из щита в мишень. С 2003 года нападениям подверглись 567 гражданских сотрудников, из них более 200 были убиты. Рабочая группа разделяет мнение о том, что Организация обязана обеспечивать охрану и безопасность тех, кто работает в районах с повышенной угрозой безопасности, и отмечает, что некоторые сотрудники с недоверием относятся к идее передачи ответственности за их безопасность частным охранным фирмам.

21. На основании полученных свидетельств Рабочая группа заключает, что, поскольку во многих случаях местные охранники получают недостаточное вознаграждение, плохо экипированы и вооружены и проводят на работе много времени, это снижает их способность адекватно реагировать на угрозы в районах с крайне непредсказуемой обстановкой в плане безопасности. У нее вызывает обеспокоенность то обстоятельство, что на данный момент Организация Объединенных Наций не проводит проверку частных охранных компаний и отдельных охранников, привлекаемых для работы в полевых операциях Организации Объединенных Наций. Кроме того, по мнению Рабочей группы, при найме частных охранников Организации необходимо учитывать культурные особенности и политические взгляды местного населения, с тем чтобы она всегда воспринималась как независимая и беспристрастная организация.

22. Согласно ныне действующему Руководству по использованию услуг вооруженной охраны, оказываемых частными охранными компаниями, опубликованному Департаментом по вопросам охраны и безопасности в ноябре 2012 года, частные компании, оказывающие услуги по вооруженной охране, обязаны представлять документы, удостоверяющие, что по их запросу соответствующие национальные органы подтвердили отсутствие в их штате лиц: а) осужденных по национальному законодательству за любые уголовные преступления, в том числе относящиеся к компетенции военных трибуналов, или признанных тем или иным национальным или международным органом виновными в нарушении норм международного уголовного или гуманитарного права в любой юрисдикции, и б) являющихся фигурантами судебных разбирательств, в том числе в военных трибуналах, в связи с подобными нарушениями. Однако сотрудники Организации Объединенных Наций не проводят такую проверку, а по твердому убеждению Рабочей группы, для того чтобы убедиться в соответствии охранных компаний и их сотрудников стандартам Организации Объединенных Наций и нормам в области прав человека, одной информации, предоставляемой самими охранными компаниями, недостаточно.

23. В этой связи Рабочая группа обеспокоена тем обстоятельством, что в определенных ситуациях среди местных охранников могут оказаться бывшие участники вооруженных ополчений, которые могли совершить нарушения прав человека. Признавая, что установить это трудно, Рабочая группа отмечает, что, если Организация Объединенных Наций не будет проводить надлежащую проверку, то могут возникать ситуации, когда колонны с гуманитарной помощью в сопровождении местных охранников будут следовать по конкретным местам, в которых они когда-то могли совершить преступления. Рабочая группа также обеспокоена тем, что среди сотрудников частных охранных компаний могут оказаться лица, принадлежащие тому или иному местному племени или группе, что может вызвать у местного населения сомнения в независимости и беспристрастности Организации Объединенных Наций. Это особенно актуально в ситуациях, когда нанятые частные военные и охранные компании передают часть функций другим компаниям на условиях субподряда, что дополнительно осложняет и затрудняет надзор и регулирование.

24. В условиях, когда компании часто меняют названия и места регистрации, а индивидуальные подрядчики, уволенные за нарушение дисциплины из одной компании, могут быть приняты на работу в другую компанию, чрезвычайно важно, чтобы была отлаженная система отбора и проверки, позволяющая удостовериться, что послужной список принимаемых охранников соответствует принципам Организации, которую они должны защищать, и особенно нормам в области прав человека.

25. Авторитет Организации Объединенных Наций также подрывают сообщения о компаниях, нанятых ею вопреки их сомнительной репутации в том, что касается соблюдения прав человека, как это было, согласно сообщениям, в некоторых случаях в Боснии и Герцеговине, Демократической Республике Конго и Уганде⁹.

26. С учетом изложенных выше озабоченностей Рабочая группа выступает за то, чтобы Организация Объединенных Наций в первую очередь направляла на места своих штатных охранников, поскольку в глазах местного населения они независимы и беспристрастны.

III. Меры, принятые Организацией Объединенных Наций для снижения остроты этих проблем: политика и руководство по вопросам частной вооруженной охраны

27. В ноябре 2012 года Департамент по вопросам охраны и безопасности опубликовал документ о политике в отношении компаний, привлекаемых для вооруженной охраны, и соответствующее руководство. Эта политика стала результатом процесса, развернутого в Межучрежденческой сети по вопросам обеспечения безопасности, объединяющей представителей учреждений, фондов и программ Организации Объединенных Наций, для координации практики и стратегий по вопросам безопасности в масштабах системы Организации Объединенных Наций. Публикация этого программного документа — важный шаг в направлении выработки комплексной общесистемной политики Организации в отношении найма частных подрядчиков для обеспечения безопасности.

Многие предусмотренные в этом документе положительные элементы позволяют повысить прозрачность работы частных военных и охранных компаний, с которыми Организация Объединенных Наций заключает контракты, и улучшить соблюдение ими норм в области прав человека.

28. Руководство по использованию услуг вооруженной охраны, оказываемых частными охранными компаниями, призвано прояснить схему ответственности за решения о найме частной вооруженной охраны. В соответствии с Руководством рекомендации о найме частной вооруженной охраны должны выносить уполномоченные должностные лица и группы по вопросам обеспечения безопасности. Кроме того, для прояснения схемы подотчетности и ответственности всех субъектов системы обеспечения безопасности в Организации Объединенных Наций в документе о политике и Руководстве Организации Объединенных Наций имеются конкретные ссылки на ее политику в отношении порядка распределения ответственности⁹. В Руководстве определено, что самые высокопоставленные специалисты Организации Объединенных Наций по вопросам безопасности, консультирующие уполномоченных должностных лиц, должны прежде всего провести оценку рисков в области безопасности. К числу этих сотрудников могут относиться главные советники по вопросам безопасности, советники по вопросам безопасности, начальники Служб охраны и безопасности или сотрудники, временно исполняющие их обязанности. Окончательное решение утверждается заместителем Генерального секретаря по вопросам охраны и безопасности. Некоторые представители Союза персонала Организации Объединенных Наций выразили обеспокоенность по поводу того, что участие в процессе принятия решений большого числа должностных лиц подрывает принцип личной ответственности за окончательную рекомендацию.

29. Положительным элементом Руководства является установка на повышение прозрачности в масштабах всей системы относительно привлечения этих компаний. Если уполномоченный сотрудник и группа по вопросам обеспечения безопасности выносят решение о необходимости привлечения частных компаний вооруженной охраны, на имя заместителя Генерального секретаря по вопросам охраны и безопасности направляется запрос. Правилком 20 предусмотрено, что копия запроса направляется руководителям соответствующих учреждений, фондов и программ или руководителю подразделения Департамента, отвечающего за полевые операции, осуществляемые под руководством Секретариата. После утверждения запроса заместитель Генерального секретаря обязан в течение 48 часов уведомить о своем решении все учреждения, фонды, программы и организации системы Организации Объединенных Наций.

⁹ A/67/526, пункт 12. Впервые порядок распределения ответственности за систему обеспечения безопасности в Организации Объединенных Наций был установлен в 2002 году. Он стал первой в Организации упорядоченной концепцией распределения ответственности в этих вопросах, применимой ко всей системе Организации Объединенных Наций. В 2010 году после того, как в 2009 году КСР утвердил пересмотренный порядок распределения ответственности, в котором более четко определялись роли и функции участников системы обеспечения безопасности в Организации Объединенных Наций на всех уровнях, новый порядок был представлен Генеральной Ассамблее. В резолюции 65/259 Ассамблея приняла к сведению доклад Генерального секретаря, включая пересмотренный порядок распределения ответственности. В 2011 году пересмотренный порядок был утвержден для всей системы обеспечения безопасности в Организации Объединенных Наций (см. A/65/320 и Согг.1, приложение I).

Кроме того, Руководство предусматривает, что в запросе на вооруженную частную охрану необходимо представлять подробную оценку потенциальных негативных последствий привлечения частной компании для обеспечения вооруженной охраны, что является важным и необходимым соображением.

30. Проведя консультации с несколькими заинтересованными субъектами относительно нового Руководства, Рабочая группа выявила ряд недостатков. Речь идет о следующих основных моментах: относительная узость политики в том смысле, что она ограничивается частными компаниями вооруженной охраны, нанимаемыми непосредственно структурами Организации Объединенных Наций, не охватывая невооруженную охрану; несовершенство критерия «крайнего средства» применительно к найму частных военных и охранных компаний; отсутствие внутренних процедур отбора и проверки; раздробленность процесса принятия решений; и отсутствие механизмов обеспечения должной осмотрительности в вопросах прав человека и подотчетности.

A. Ограниченность охвата

31. Хотя в Руководстве речь идет исключительно о компаниях, осуществляющих вооруженную охрану, частные военные и охранные компании, обеспечивающие охрану без оружия, также могут создавать проблемы, и поэтому чрезвычайно важно, чтобы Организация эффективно решала вопросы регулирования таких услуг. Так, сотрудники Организации Объединенных Наций выразили обеспокоенность тем, что даже сотрудники частных компаний, обеспечивающих невооруженную охрану, могут располагать внутренней информацией, которая может быть использована для нападения на персонал или объекты Организации Объединенных Наций. В настоящее время в системе обеспечения безопасности в Организации Объединенных Наций нет программного документа, регулирующего использование услуг частных компаний невооруженной охраны, если не считать административных и закупочных процедур, принятых каждым отдельным подразделением Организации Объединенных Наций. Тем не менее для обеспечения надзора за службами охраны или работой частных компаний, осуществляющих невооруженную охрану, Организация Объединенных Наций применяет общесистемный подход в рамках механизма распределения ответственности¹⁰.

32. Частные военные и охранные компании интегрируются в операции Организации Объединенных Наций несколькими путями. Их нанимают непосредственно структуры Организации Объединенных Наций, и поэтому контракты с ними должны регулироваться Руководством, принятым Департаментом по вопросам охраны и безопасности. Кроме того, эти компании задействуются в операциях Организации Объединенных Наций партнерами-исполнителями в рамках программ, осуществляемых государствами-членами.

33. На компании, выступающие в роли партнеров-исполнителей или нанимаемые партнерами-исполнителями, не распространяются стандарты и процедуры, установленные Руководством, введенным Департаментом по вопросам охраны и безопасности. Например, компании, осуществляющие разминирова-

¹⁰ Из ответа Департамента по вопросам охраны и безопасности на письменный вопросник, май 2014 года.

ние по линии Службы Организации Объединенных Наций по вопросам деятельности, связанной с разминированием, и в рамках других проектов Организации Объединенных Наций, работают в условиях повышенной опасности. Какие-то компании могут быть наняты для перевозки продовольствия и предметов снабжения через опасные районы. Если для защиты своих сотрудников эти компании нанимают частную охрану, то эти частные охранные предприятия будут работать на местах наряду с компаниями, нанятыми Организацией Объединенных Наций, но без подчинения Руководству. Для местного населения они, скорее всего, будут неотличимы от партнеров-исполнителей Организации Объединенных Наций, и поэтому если их действия на местном уровне будут восприниматься негативно, это может создать потенциальную угрозу для местного населения и подорвать репутацию Организации в этих местах. Связь Организации Объединенных Наций с подобными компаниями может нанести ущерб ее репутации.

34. В рамках таких программ, как Инициатива правительства Соединенных Штатов по глобальным операциям в пользу мира, государства-члены могут нанимать частные военные и охранные компании для обучения местных миротворцев и подготовки их к службе в составе миротворческих миссий Организации Объединенных Наций¹¹. Соединенные Штаты Америки полностью передали функции демобилизации и восстановления вооруженных сил Либерии в рамках МООНЛ частным военным и охранным компаниям “DynCorp” и PAE. Поскольку компания “DynCorp” была нанята Соединенными Штатами Америки, а не МООНЛ, ее действия, несмотря на ее значительное влияние и масштабную деятельность в рамках миссии Организации Объединенных Наций, не будут регулироваться Руководством.

35. Следовательно, поскольку Руководство охватывает только частную вооруженную охрану, Организации Объединенных Наций, возможно, необходимо рассмотреть вопрос о выработке комплексной политики в отношении найма частных компаний невооруженной охраны.

В. Принцип «крайнего средства»

36. Должностные лица Организации Объединенных Наций, выступающие за использование частных компаний вооруженной охраны, неоднократно заявляли, что привлечение этих компаний должно быть исключительно крайним средством. В докладе Генерального секретаря об использовании услуг частных охранных предприятий, вышедшем в октябре 2012 года (A/67/539), за месяц до публикации Руководства, раскрывается методология, предписанная Руководством. В этом докладе Генеральный секретарь разъясняет, что в мае 2011 года после консультаций с представителями системы Организации Объединенных Наций он постановил, что Организации следует прибегать к услугам частных компаний вооруженной охраны и их сотрудников лишь в крайних случаях в целях обеспечения возможности осуществления деятельности Организации Объединенных Наций в условиях повышенной опасности; что Организации Объединенных Наций следует использовать этот вариант лишь в тех случаях, когда

¹¹ Ase Gilje Østensen (2013), “In the Business of Peace: The Political Influence of Private Military and Security Companies on UN Peacekeeping”, *International Peacekeeping*, vol. 20, No. 1, pp. 33–47.

оценка рисков в области безопасности для Организации Объединенных Наций показала, что альтернативные способы обеспечения безопасности, в том числе силами принимающей страны, за счет иной поддержки со стороны государств-членов или внутренних ресурсов системы Организации Объединенных Наций являются недостаточными; и что при использовании Организацией Объединенных Наций частных компаний вооруженной охраны необходимо обеспечить соблюдение национальных законов и международных норм, Устава и соответствующих резолюций Организации Объединенных Наций, включая резолюцию 55/232 Генеральной Ассамблеи о практике предоставления внешних подрядов, а также соответствующих административных правил и процедур Организации Объединенных Наций.

37. В последующей резолюции 67/254 А Генеральная Ассамблея также упоминает принцип использования в последнюю очередь. В этой резолюции Ассамблея называет привлечение частных компаний для вооруженной охраны исключительной мерой и подчеркивает, что подобные услуги должны использоваться в последнюю очередь.

38. В выступлениях должностных лиц и различных документах о принципе крайнего средства говорится как о золотом стандарте применительно к оценке рисков и принятию решений по вопросам безопасности. При этом в Руководстве, выпущенном Департаментом по вопросам охраны и безопасности, четко не указано, на каком основании можно заключить, что другие варианты были исчерпаны. В Руководстве говорится, что уполномоченное должностное лицо и группа по вопросам обеспечения безопасности должны «представить убедительные основания» для заключения о том, что вооруженная защита силами принимающей страны, других государств-членов или системы Организации Объединенных Наций «не является ни предпочтительной, ни осуществимой». Как отметил один эксперт, эта норма сформулирована недостаточно четко, чтобы исключить возможность использования подобных заключений просто для оправдания привлечения подрядчиков.

39. Содержание понятия «крайнего средства» может также определяться под влиянием политических соображений и оценки рисков с точки зрения безопасности. Готовность государств-членов предоставить достаточные ресурсы для обеспечения безопасности часто определяется их убежденностью в том, что необходимые ресурсы будут предоставлены частным сектором и что соответствующие мероприятия Организации Объединенных Наций будут осуществлены даже без их участия. Однако при наличии у государств-членов финансовых возможностей для обеспечения безопасности они могут быть не готовы принять идею использования их средств для оплаты физической охраны периметра вместо финансирования программ, способных дать ощутимые выгоды государству и его населению, или категорически возражать против этого. Кроме того, государства, не совсем готовые допустить или принять деятельность Организации Объединенных Наций на своей территории, также могут быть в состоянии обеспечить необходимую безопасность, но не иметь желания участвовать в этом. Другие государства также могут быть в меньшей степени готовы обеспечивать безопасность в подобных обстоятельствах, поскольку нежелательное или не пользующееся поддержкой вмешательство Организации Объединенных Наций может усилить уязвимость ее персонала и объектов, включая охранников, предоставленных государствами-членами. Таким образом, хотя в подобных обстоятельствах привлечение частных военных и охранных компаний мо-

жет быть наиболее оправданным в политическом отношении, это не то же самое, что крайний случай.

С. Отсутствие внутренних процедур отбора и проверки и механизмов подотчетности

40. В Руководстве, принятом Департаментом по вопросам охраны и безопасности, не определены ни внутренние всесторонние процедуры отбора и проверки частных военных и охранных компаний, и не предусмотрены ни процедуры контроля и надзора, ни компонент должной осмотрительности в вопросах соблюдения прав человека, ни механизм привлечения к ответственности за нарушения прав человека, совершенные сотрудниками этих компаний. Вместо этого по многим из этих элементов Руководство отсылает к Ассоциации Международного кодекса поведения частных охранных компаний¹². По мнению Рабочей группы, Ассоциация может дополнить, но не подменить регулируемый Организацией Объединенных Наций процесс контроля и надзора за соблюдением прав человека. Вместе с тем она также сознает те трудности, с которыми будет сопряжен процесс отбора, если он будет осуществляться Организацией Объединенных Наций. Таким образом, Рабочая группа считает, что Организации следует по крайней мере нанимать только те компании, у которых существуют действенные системы проверки и которые способны исключить зачисление в свой штат лиц, совершивших нарушения прав человека.

41. В разделе F Руководства излагаются обязательные требования для определения возможности найма и отбора частных военных и охранных компаний, включая положение о том, что соответствующие компании должны подписать Международный кодекс поведения. Однако, хотя Руководство было опубликовано в декабре 2012 года, как представляется, до сведения подрядчиков все еще не доведено, что наряду с тендерами на контракты Организации Объединенных Наций они должны представлять документы, удостоверяющие подписание ими Кодекса. От частных военных и охранных компаний требуется письменное подтверждение того, что процесс отбора был проведен и что к вооруженной охране привлекаются только сотрудники, отвечающие требованиям, перечисленным в разделе F Руководства. Все это заслуживает одобрения, однако этого явно недостаточно для того, чтобы обеспечить надлежащий отбор и проверку этих компаний и их сотрудников.

42. Рабочая группа считает, что Руководство не решает вопросов ответственности частных военных и охранных компаний за нарушения прав человека. Поскольку Организация Объединенных Наций уделяет повышенное внимание вопросу должной осмотрительности, важно, чтобы этот принцип применялся в ее работе со всеми заинтересованными субъектами. Это соответствует политике должной осмотрительности в вопросах прав человека, одобренной Генеральным секретарем в июле 2011 года. Приняв эту политику, Организация

¹² Международный кодекс поведения частных охранных компаний — это инициатива правительства Швейцарии, к которой подключились различные заинтересованные субъекты. Цель инициативы — установить принципы и стандарты для частной охранной деятельности, основанные на международных нормах в области прав человека и гуманитарном праве, и усилить ответственность субъектов этой отрасли путем установления внешнего независимого механизма надзора.

Объединенных Наций совершила исторический шаг в направлении обеспечения соблюдения собственных нормативных стандартов, поскольку появился механизм, гарантирующий, что поддержка, оказываемая ею национальным и региональным силам безопасности, соответствует целям и принципам Организации, провозглашенным в Уставе, и ее обязательствам по международному праву, касающимся соблюдения, поощрения и содействия уважению международного гуманитарного права, прав человека и беженского права.

43. Как и все частные компании, частные военные и охранные компании обязаны соблюдать в своей деятельности права человека, как указано в Руководящих принципах Организации Объединенных Наций в отношении предпринимательской деятельности в аспекте прав человека. Это может включать проверку и подготовку сотрудников, установление порядка рассмотрения жалоб в случае нарушений и регулярный контроль для обеспечения надлежащего надзора, незамедлительного прекращения нарушений и привлечения к ответственности.

44. В случае нарушений пострадавшим должны быть предоставлены надлежащие компенсации, например в форме возмещения ущерба и реабилитации. Государства обязаны принимать меры к тому, чтобы дела о нарушениях передавались соответствующим органам для расследования, судебного преследования виновных и возмещения ущерба.

45. И наконец, в Руководстве, опубликованном Департаментом по вопросам охраны и безопасности, не предусмотрены санкции в отношении частных военных и охранных компаний за несоблюдение норм в области прав человека, такие как уголовное расследование, гражданские иски и/или лишение права осуществлять деятельность или распространение соответствующей информации, если это возможно. Когда речь идет о таких крупных организациях, как Организация Объединенных Наций, важно также, чтобы информация о некачественной работе или нарушениях распространялась среди различных учреждений, которые нанимают охранные компании, с тем чтобы предотвратить повторный найм этих компаний другими структурами¹³.

D. Раздробленность процесса принятия решения

46. Хотя окончательное решение об использовании частных компаний вооруженной охраны принимается заместителем Генерального секретаря по вопросам охраны и безопасности по рекомендации с мест от уполномоченных должностных лиц по вопросам безопасности на основе оценки рисков с точки зрения безопасности, непосредственный отбор этих компаний осуществляется на оперативном уровне.

47. Согласно информации, предоставленной Департаментом по вопросам охраны и безопасности, каждая операция и структура Организации Объединенных Наций имеет право выбирать частные охранные компании по согласованию с Департаментом и соответствующими структурами в Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций.

¹³ Elke Krahnemann, "How to strengthen the United Nations Guidelines on the use of armed guards and their appreciation: examples of best practices", March 2014.

48. Если у принимающей стороны нет правительства или существующее правительство принимающей страны не способно обеспечить необходимый уровень безопасности, уполномоченное должностное лицо, группа по вопросам обеспечения безопасности и эксперты Организации Объединенных Наций по вопросам безопасности должны изучить и обсудить альтернативные варианты с участием государств-членов или нанятых Организацией Объединенных Наций сотрудников по вопросам безопасности. Если же уполномоченное должностное лицо и группа по вопросам обеспечения безопасности предоставит убедительные основания, которые должны быть отражены в заключении по итогам оценки рисков с точки зрения безопасности, свидетельствующие о том, что вооруженная охрана силами принимающей стороны, другого государства-члена или нанятых Организацией Объединенных Наций сотрудников по вопросам безопасности невозможна или будет неадекватна, может быть рассмотрен вариант с привлечением частной охранной компании в соответствии с критериями, изложенными в стратегии и Руководстве.

49. Рабочая группа считает, что, делегируя право отбора частных военных и охранных компаний вооруженной и невооруженной охраны подразделениям Организации Объединенных Наций на оперативном уровне и возлагая на эти компании обязанность представить доказательства того, что они проявили должную осмотрительность при проверке причастности их сотрудников к нарушениям прав человека, Организация ограничивает возможности надзора за процессом отбора.

50. В докладе Независимой группы по вопросам охраны и безопасности персонала Организации Объединенных Наций в Ираке, опубликованной 20 октября 2003 года после взрыва в багдадском «Канал отеле» 19 августа 2003 года, в результате которого погибли 22 сотрудника Организации Объединенных Наций, в качестве главного недостатка было отмечено отсутствие ответственности за решения и позиции руководителей Организации Объединенных Наций в вопросах безопасности персонала Организации. Группа отметила, что Организации Объединенных Наций необходима новая культура ответственности в вопросах безопасности и что главенствующим принципом должна быть личная ответственность тех, на кого возложена забота о безопасности персонала и обязанность всех сотрудников, работающих на местах, соблюдать правила безопасности. Вместе с тем Рабочая группа отмечает, что впоследствии Организация Объединенных Наций приняла общесистемные стратегии, включая порядок распределения ответственности, в котором определены обязанности соответствующих субъектов в вопросах защиты персонала Организации Объединенных Наций.

51. В свете вышеизложенного Рабочая группа считает, что Организации следует продолжать принимать все необходимые меры к тому, чтобы процесс принятия решений об отборе и найме частных военных и охранных компаний был последовательным и транспарентным и чтобы он находился под пристальным контролем руководителя Департамента по вопросам охраны и безопасности.

IV. Изучение вопроса на примере Миссии Организации Объединенных Наций по содействию Афганистану, а также наблюдения, сделанные Рабочей группой во время ее визита в Сомали

52. Миссия Организации Объединенных Наций по содействию Афганистану (МООНСА) пользуется услугами фирмы “IDG Security (Afghanistan) Limited”, которая предоставляет вооруженных и невооруженных охранников. Вооруженная охрана из числа гуркхов, прибывающая из “IDG Afghanistan”, несет внутреннюю службу на территории комплекса, занимаемого МООНСА. Учреждениями, фондами и программами Организации Объединенных Наций заключены собственные контракты на услуги внутренних невооруженных охранников, которые используются на их участках того же комплекса. Например, Детским фондом Организации Объединенных Наций заключен единый контракт на такие услуги с “Triple Canopy”, а Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев — контракт с “Hart Security”¹⁴.

53. Согласно информации, полученной Рабочей группой от МООНСА, проверка и отсеивание как местных, так и международных частных охранных компаний осуществляются в ходе технической оценки, которая является у МООНСА частью закупочных процедур. Команда, отвечающая за вопросы безопасности, рассматривает поступающие от компаний предложения, оценивая их по заранее установленным критериям, включая следующие: репутация компании; опыт предоставления охранных услуг; умение формулировать стандартный порядок действий и следовать ему; наличие планов на случай экстренных ситуаций и учебных программ; наличие механизмов контроля за несением службы; ведение учетных записей; обученность, квалифицированность и проверенность персонала; упорядоченность обращения с огнестрельным оружием; застрахованность персонала; наличие сертификатов и отзывов, удостоверяющих качество работы; лицензированность. При необходимости закупочное ведомство может запросить у компаний дополнительную информацию, в том числе документацию, либо договориться об их инспектировании на месте.

54. Как сообщила МООНСА, заключаемый контракт требует, чтобы частная охранная компания имела выданное соответствующими государственными органами и удовлетворяющее Миссию свидетельство о том, что персонал компании прошел надлежащую проверку, в том числе на предмет отсутствия обвинений или судимостей по фактам нарушения военного, международного уголовного или гуманитарного права.

55. Упомянутые международные компании прошли местную регистрацию в Афганистане. Министерство внутренних дел разрешает конкретным частным охранным компаниям предоставлять в Афганистане вооруженные услуги. Оно ведет список таких компаний и подвергает его обзору. МООНСА приобретает вооруженные услуги только у тех компаний, которые фигурируют в списке Министерства, и только такие компании могут участвовать в конкурсных торгах.

¹⁴ Ответы на вопросник, направленный Рабочей группой в адрес МООНСА, май 2014 года.

56. В соответствии с контрактами, заключаемыми МООНСА, включается требование о следовании Руководству по использованию услуг вооруженной охраны, оказываемых частными охранными компаниями, и политике Организации Объединенных Наций в отношении таких компаний. Кроме того, частные охранные компании должны гарантировать по контракту, что они знакомы с международными и местными законами, а также с Международным кодексом поведения частных охранных компаний (2010 год) и будут их соблюдать. Ответственный сотрудник от МООНСА поддерживает регулярный контакт с лицом, ведущим данный проект в частной охранный компании, чтобы следить за несением службы и выполнением требований контракта в соответствии с Руководством, а также документально фиксировать случаи их невыполнения, если таковые будут. Одним из условий контракта является наличие у компаний политики, регулирующей применение силы. Эта политика должна соответствовать нормативам аналогичной ооновской политики и стандартному порядку действий.

57. Главный сотрудник или советник МООНСА по вопросам безопасности отвечает за то, чтобы, опираясь на результаты регулярных оценок и проверок, уведомлять Секцию закупок, считает ли он удовлетворительными услуги, предоставляемые частными охранными компаниями. Контракт дает МООНСА право требовать отзыва конкретных охранников. МООНСА оставляет за собой право проверять оказываемые услуги или же вносить в стандарты и политику изменения, которые компании обязаны будут принять к исполнению. Начальник службы, охраняющей общие помещения Организации Объединенных Наций (он набирается из международного персонала МООНСА), осуществляет повседневный надзор за эффективностью вооруженных и невооруженных охранников и за соблюдением ими регламента и стандартного порядка действий, установленных Организацией Объединенных Наций в отношении всей страны пребывания или конкретно для занимаемого комплекса. МООНСА указала, что любое отклонение от этих требований должно быть сообщено и улажено.

58. Рабочая группа поинтересовалась, какие шаги МООНСА будет предпринимать, если обнаружатся факты нарушения частными охранными компаниями этих стандартов Организации Объединенных Наций и норм прав человека. В ответ представитель Миссии указали, что у нее есть общее право расторгнуть контракт, направив за 30 дней до этого соответствующее уведомление. Такое право может применяться и в случае нарушения ооновских стандартов или правочеловеческих норм. В качестве существенных условий контракта в него включены положения, запрещающие детский труд, а также сексуальную эксплуатацию и надругательство, и нарушение этих условий будет позволять Организации Объединенных Наций расторгнуть контракт немедленно. Кроме того, МООНСА оставляет за собой по контракту право принимать меры в случае иного нарушения условий и положений контракта, например в случае несоблюдения стандартного порядка действий или учебных программ либо халатного контроля за несением службы. Меры воздействия могут включать сокращение выплат на сумму, зависящую от количества накопившихся штрафных очков. Систематические нарушения могут повлечь за собой расторжение контракта.

59. МООНСА указала, что на сегодняшний день не обнаружено никаких фактов нарушения контрактов со стороны частных военных и охранных компаний, чьими услугами она пользуется. Констатируя (на основе приведенной выше информации) усилия, приложенные для совершенствования процесса отбора и оценки таких компаний, Рабочая группа считает, что уже действующих мер недостаточно, чтобы гарантировать надлежащую проверенность персонала этих компаний и привлечение его к ответственности в случае нарушений прав человека. Кроме того, поскольку отбор частных подрядчиков, обеспечивающих вооруженную и невооруженную охрану, и надзор за их деятельностью делегированы на оперативный уровень, может создаваться ситуация, когда методы найма и оценки являются у разных полевых операций разными и когда о последовательном применении основожного Руководства во всех миссиях Организации Объединенных Наций говорить не приходится.

60. В декабре 2012 года Рабочая группа посетила Сомали. Некоторые из сделанных ею наблюдений относительно Политического отделения Организации Объединенных Наций для Сомали имеют значимость для настоящего исследования и побудили Рабочую группу провести данный анализ¹⁵. В ходе своего визита Рабочая группа отметила, что международным и неправительственным организациям в Могадишо услуги вооруженной охраны предоставляются в основном местными частными военными и охранными компаниями. Например, Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) заключила с местной компанией контракт на предоставление целого ряда услуг в сфере обеспечения безопасности, включая вооруженное сопровождение и стационарную охрану, оценку угроз и рисков, поддержание связи, логистику и диспетчерское обслуживание. Нанятая ПРООН в качестве технического консультанта, эта компания присылала пикапы с вооруженным персоналом, чтобы облегчить передвижение персонала ПРООН между Могадишским международным аэропортом, общим комплексом Организации Объединенных Наций, зданием «Вилла Сомалия» и другими районами Могадишо.

61. Во время визита Рабочей группы ей сообщили, что некоторые из местных охранных предприятий в Сомали представляют собой построенные по клановому признаку ополчения, которые функционируют за корпоративным фасадом, чтобы замаскировать причастность вполне конкретных полевых командиров. Хотя Рабочей группе не удалось проверить эту информацию, она отметила, что такое положение дел (и попутный риск того, что при заключении соглашений о привлечении частной охраны создается впечатление пристрастности) наблюдалось и в других странах и что международным и неправительственным организациям следует сознавать эту проблему.

62. В Сомали Рабочая группа также обнаружила, что с Миссией Африканского союза в Сомали (АМИСОМ) и сомалийскими национальными силами под эгидой АМИСОМ работает фирма "Bancroft Global Development", зарегистрированная в Соединенных Штатах Америки как благотворительная организация и заключившая контракт со Службой Организации Объединенных Наций по вопросам деятельности, связанной с разминированием. Сотрудники «Bancroft» были наняты в качестве «наставников», которым поручено обучать сомалийские силы навыкам обезвреживания самодельных взрывных устройств, по контракту с правительством Уганды, расходы которого, в свою очередь, возмеща-

¹⁵ См. A/HRC/24/45/Add.2.

лись правительством Соединенных Штатов. Согласно информации, полученной от “Bancroft”, ее услуги АМИСОМ включают дрессировку собак на обнаружение взрывчатых веществ, обеспечение безопасности портов, разъяснение минной опасности и обучение навыкам безопасного удаления самодельных взрывных устройств. Фирма “Bancroft” сообщила, что в качестве наставников ее персонал сопровождает войска АМИСОМ в полевых условиях, но при этом он не вооружен и не принимает участия в реальных боевых операциях.

63. Выполнение фирмой “Bancroft” учебных и наставнических функций было сопряжено с тем, что она действовала в конфликтных зонах или в непосредственной близости от них; кроме того, есть сообщения, что ее сотрудники вовлекались в реальные боевые операции. Рабочая группа не нашла убедительных подтверждений таким заявлениям. Вместе с тем возникает вопрос: какие именно внутренние процедуры “Bancroft” и структур, с которыми эта фирма работает, позволяют обеспечить, чтобы персонал “Bancroft” не становился участником боевых операций?

64. В этой связи у Рабочей группы сформировалось мнение о том, что и “Bancroft”, и тем, кто обратился к услугам этой фирмы, следует уделить внимание выработке правил, не допускающих подобных ситуаций, и установить процедуры, обеспечивающие соблюдение таких правил. Служба Организации Объединенных Наций по вопросам деятельности, связанной с разминированием, проинформировала Рабочую группу, что во избежание данной проблемы в ее соглашении с “Bancroft” было включено требование о том, чтобы при выполнении работ по удалению взрывоопасных боеприпасов и уничтожению самодельных-взрывных устройств сотрудники “Bancroft” оставались на как минимум 500-метровой дистанции от любой линии фронта. Правило такого типа могло бы служить надлежащей гарантией, достойной включения и в другие контракты¹⁶.

65. Учитывая чувствительный характер операций “Bancroft”, Рабочая группа считает критически важным обеспечивать, чтобы сотрудники этой фирмы проходили надлежащую проверку и подготовку. “Bancroft” заявила Рабочей группе, что применяемый ею процесс найма включает строгую проверочную процедуру, однако Рабочей группе не удалось найти подтверждений этому заявлению.

66. Рабочая группа отметила, что как минимум один сотрудник “Bancroft” признал себя в южноафриканском суде виновным, в частности, в вербовке наемников для деятельности в Кот-д’Ивуаре¹⁷ и в материально-техническом обеспечении этого замысла и был данным судом осужден. Хотя речь идет всего лишь об одном человеке, характер его деятельности, естественно, вызывает вопросы относительно адекватности проверочного процесса у “Bancroft”.

67. Действующий у “Bancroft” код поведения требует, чтобы сотрудники фирмы соблюдали международное право прав человека и международное гуманитарное право, а также национальные законы. Однако Рабочая группа не располагает информацией о том, организуется ли для сотрудников “Bancroft”,

¹⁶ Ibid., para. 48.

¹⁷ См. High Court of South Africa (Transvaal Provincial Division), case No. A2850/03 of 2 and 20 May 2005 (ZAGPHC 248).

работающих в Сомали, инструктаж по этим вопросам, а если организуется, то какой именно.

68. Вообще следует сказать, что близость “Vancroft” к зонам боевых действий и военный характер учебной и наставнической помощи, которую эта фирма оказывает, требуют, чтобы и “Vancroft”, и те, кто пользуется ее услугами, максимально позаботились о прояснении и усвоении этих вопросов. Рабочая группа полагает, что предание гласности такого рода договоренностей, несомненно, повысило бы транспарентность.

69. В своих заключениях, которые были приведены в ее докладе, Рабочая группа приветствовала усилия Организации Объединенных Наций по обеспечению того, чтобы частные охранные предприятия имели незапятнанную репутацию в части соблюдения прав человека, и рекомендовала всем ооновским инстанциям упреждающе подходить к этой проблеме. Рабочая группа также рекомендовала Организации Объединенных Наций рассмотреть вопрос о применении принципов, предусмотренных политикой должной осмотрительности в вопросах прав человека, при найме частных охранных предприятий¹⁸.

V. Дальнейшие перспективы

70. Рабочая группа придерживается мнения о том, что появление у Организации Объединенных Наций директивных и ориентирующих установок по вопросам использования компаний, предоставляющих вооруженную частную охрану, системы подотчетности и других соответствующих стратегий является значительным шагом вперед, усиливая слаженность и транспарентность применяемого ооновской системой подхода к заключению контрактов с частными военными и охранными компаниями. Появление ориентирующих установок служит к тому же важным показателем нынешнего признания Организацией Объединенных Наций того, что использование вооруженных охранников — это реальность, и ее готовности ответственно относиться к практике их использования.

71. Политика и Руководство, введенные в действие Департаментом по вопросам охраны и безопасности, являются инструментом, регламентирующим использование вооруженных услуг, и не позволяют уладить все проблемы, порождаемые использованием частных военных и охранных компаний. Однако они служат отправной точкой для более всеобъемлющего процесса, который должен охватить и невооруженные услуги, предоставляемые такими компаниями, — услуги, которые в равной степени требуют внимания и регламентации.

72. Руководство, изданное Департаментом по вопросам охраны и безопасности, усиливает общесистемную транспарентность, требуя уведомления всех учреждений, фондов и программ Организации Объединенных Наций о любом случае, когда какая-либо ооновская структура нанимает предприятие, предоставляющее услуги вооруженной охраны. Однако для содействия транспарентности важно, чтобы закупочные инстанции, в частности, усиливали прозрачность практикуемых ими методов отчетности. Обнародование большего объема информации и отчетности при соблюдении более четкого порядка (без того, чтобы наносился ущерб безопасности персоналу, действующему на местах)

¹⁸ A/HRC/24/45/Add.2, para. 76.

поможет добиться большей транспарентности методов, практикуемых Организацией Объединенных Наций при заключении контрактов на охранные услуги.

73. При отборе поставщиков услуг принципиально важно, чтобы сама Организация Объединенных Наций не только стремилась удостовериться в том, что у компании все в порядке с соблюдением формальностей и наличием лицензий, но и выполняла перед тем, как подписать контракт, независимую и тщательную оценку, а не полагалась на информацию, предоставленную этой компанией. Оценка должна проводиться третьей стороной, чтобы избежать возможного конфликта интересов. Такая проверка позволяла бы не допускать, чтобы Организация Объединенных Наций нанимала компании с плохим или посредственным послужным списком, компании, в чей адрес звучали в прошлом обвинения в нарушении прав человека, компании, у которых есть связи со сторонами конфликта, или компании, которые непригодны для обслуживания Организации Объединенных Наций по каким-то иным причинам. Проверкой компаний мог бы в потенциале заниматься Отдел закупок Секретариата, которому можно поручить вести базу данных о частных военных и охранных компаниях. Вместе с тем, учитывая ограниченность имеющихся у Организации Объединенных Наций возможностей для выполнения этой задачи, Рабочая группа признает сложности, которые повлечет за собой такая проверка. Она считает, что Организации следует как минимум заключать контракты только с компаниями, у которых есть своя крепкая система проверки.

74. Совершенствованию практики заключения контрактов и усилению надзора способствовала бы также аттестация Организацией Объединенных Наций предоставленных услуг после завершения контракта. Аттестационные справки могли бы храниться в архивах закупочной инстанции. В эти справки можно было бы включать оценки, составленные сотрудниками, которые отвечали за сопровождение контракта, в частности оценки по следующим показателям: как происходило общение с компанией и ее персоналом, как компания вела себя в ситуациях риска, насколько хорошо она реагировала на местные условия и адаптировалась к ним и насколько поведение ее персонала согласовывалось с общей парадигмой безопасности, усвоенной Организацией, и с соблюдением прав человека.

75. Систематический сбор информации о том, как частные военные и охранные компании несут службу, ведение учета и использование этой информации для обобщения передовых наработок и извлеченных уроков будут, скорее всего, способствовать недопущению того, чтобы со слабо проявившими себя компаниями заключались в будущем контракты.

76. Следует отметить, что иногда частные военные и охранные компании выполняют ключевые задачи в рамках операций Организации Объединенных Наций не потому, что они были непосредственно наняты ею, а в результате того, что государства-члены прибегли к аутсорсингу. На практике случается так, что подобные компании предоставляют свои услуги в рамках ооновских операций, будучи слабо знакомы с Организацией или функционируя без надзора с ее стороны. В целях преодоления данной проблемы Организация Объединенных Наций может сопроводить свой подход к частным военным и охранным компаниям требованием о том, чтобы не только разные ооновские структуры сообщали об использовании ими частных военных и охранных компаний, но и

государства-члены сообщали, когда наем таких компаний состоялся по их инициативе.

77. Крайнюю важность имеет также принятие Организацией Объединенных Наций необходимых мер по обеспечению того, чтобы частные охранные компании и их сотрудники привлекались к ответственности за нарушения прав человека и чтобы жертвам таких нарушений гарантировался доступ к правовой защите. В этой связи Департамент по вопросам охраны и безопасности должен создать механизм, который бы принимал (в том числе от третьих сторон) жалобы на частные военные и охранные компании, работающие по контракту с Организацией Объединенных Наций, расследовал утверждения о неправомерных действиях, а также обеспечивал подотчетность таких компаний и предоставление потерпевшим эффективных средств правовой защиты.

78. Чтобы и далее совершенствовать свои собственные механизмы внутреннего контроля и надзора, Организации Объединенных Наций необходимо располагать механизмом и стандартными процедурами, позволяющими исключать компании, которые плохо работают или имеют негодную репутацию в части прав человека, из списков поставщиков всех ооновских учреждений, программы и фонды. Это будет требовать независимого расследования, предупреждающих общесистемных усилий по обмену информацией о подозрительных компаниях, а как минимум — наличия механизма, с помощью которого те, кому известно о нарушениях, совершенных частными охранными компаниями, работающими по контракту с Организацией Объединенных Наций, смогут обращаться к ней с жалобами на предмет принятия дальнейших мер. Кроме того, Отделу по закупкам необходимо помещать в открытый доступ больше информации о частных военных и охранных компаниях, работающих по контракту с Организацией Объединенных Наций, и о том, какие конкретно контракты они выполняют. Понятно, что некоторые детали охранных контрактов должны по соображениям безопасности оставаться конфиденциальными. Вместе с тем можно было бы устанавливать следующий за истечением контракта промежуток времени, после которого будет считаться, что соображения безопасности утратили свою силу, а ранее не оглашавшиеся детали можно смело обнародовать.

VI. Выводы и рекомендации

79. Притом что существующее Руководство Организации Объединенных Наций по использованию услуг вооруженной охраны, оказываемых частными охранными компаниями, может быть улучшено, оно неспособно решить все проблемы, которые возникают при аутсорсинге охранных услуг частным подрядчикам. Выполнение функций, выражающихся в обеспечении безопасности (в том числе безопасности Организации Объединенных Наций и ее сотрудников), должно оставаться в первую очередь обязанностью государств-членов. В этой связи Организация Объединенных Наций должна активнее стараться намечать и прорабатывать такие решения в сфере безопасности, реализация которых опирается на принимающие страны, на государства-члены или на сотрудников ооновской службы охраны. По мнению Рабочей группы, Организация Объединенных Наций должна признать, какую опасность создает для прав человека нехватка комплексной регламентации частных военных и охранных компаний,

привлекаемых к ооновским операциям, и предпринять шаги к улучшению регламентации и надзора во избежание нарушений прав человека.

80. Кроме того, ооновское Руководство относится исключительно к предприятиям, предоставляющим вооруженную охрану, тогда как многочисленные примеры (например, обвинения в том, что частные охранные предприятия, функционирующие в контексте операций по поддержанию мира, причастны к жестокому обращению с заключенными в местах содержания под стражей или к секс-торговле) показывают, что угрозой для прав человека, общественной безопасности и репутации клиента могут становиться и те, кто подряжается обеспечивать невооруженную охрану. Кроме того, следует отметить, что вооруженные или невооруженные частные охранники могут (самостоятельно либо передав другим) воспользоваться известной им информацией во вред персоналу или объектам Организации Объединенных Наций, а в некоторых случаях — сами становятся угрозой для Организации и ее сотрудников. Учитывая это, Рабочая группа считает, что необходимо установить руководящие ориентиры, регламентирующие невооруженные услуги, предоставляемые частными военными и охранными компаниями.

81. В ооновском Руководстве следует уточнить процесс принятия решений о привлечении частных охранных компаний, в том числе прописать, что их использование является действительно «крайним средством».

82. Ооновское Руководство предусматривает поручение группам по обеспечению безопасности расширенных обязанностей по отбору подрядчиков, заключению контрактов и контролю за их осуществлением, включая ежесуточное и ежемесячное инспектирование. Чтобы обеспечить эффективное исполнение этих обязанностей, сотрудники по вопросам безопасности должны пройти надлежащую подготовку и располагать четкими указаниями, ориентирующими их в вопросах управления контрактами и надзора за подрядчиками. Персонал должен иметь соответствующий опыт охранной службы и соответствующие управленческие навыки, позволяющие произвести отбор подрядчиков, правильно составить контракт, аттестовать выполнение подрядчиками своих обязанностей и заниматься работой с подрядчиками. Чтобы это делалось эффективно, подрядчики должны находиться у них в прямом подчинении. Кроме того, в руководящих ориентирах, касающихся управления контрактами, следует установить четкие правила, регулирующие отношения с подрядчиками в целях минимизации риска сговора или коррупции.

83. Чтобы обеспечить действенное выполнение норм, изложенных в ее Руководстве, Организации Объединенных Наций абсолютно необходимо предусмотреть надлежащие меры воздействия в случае их несоблюдения, например:

- a) сокращение платежей за услуги;
- b) постоянное или временное исключение компании из числа возможных подрядчиков;
- c) публичное изобличение подрядчиков путем ведения централизованного реестра компаний, замеченных в плохом несении службы, проходящих по уголовным либо гражданским делам и/или исключенным из

числа подрядчиков, и обнародование этой информации по всевозможным каналам.

84. Для таких многокомпонентных структур, как Организация Объединенных Наций, важно также, чтобы информация о плохих показателях работы или допущенных по ходу нее проступках становилась известной различным учреждениям, раздумывающим о заключении контракта на охранные услуги, во избежание найма таких компаний в другом месте.

85. Ключевыми причинами негативного общественного отношения к частным военным и охранным компаниям является нехватка транспарентности и подотчетности. В ооновском Руководстве содержится мало такого, что позволяло бы решать эти вопросы. Можно было бы принять следующие меры:

а) установление и обнародование четкого порядка подотчетности и ответственности в отношении отбора компаний, подряжающихся обеспечивать охрану, и управления их деятельностью;

б) полное опубликование наставлений Организации Объединенных Наций, регулирующих вопросы обеспечения безопасности;

в) сбор и публикация информации об использовании подрядчиков, предоставляющих услуги вооруженной и невооруженной охраны, включая годовые или квартальные сводки о том, какова у каждой миссии численность охранников/подрядного персонала;

г) введение в бюджетах всех организаций ооновской системы отдельной статьи — «Охрана»;

д) публикация всех сведений о предоставлении контрактов на обеспечение охраны и их количестве.

86. Играя на том, что Организация Объединенных Наций является солидным работодателем, Руководство можно использовать для усиления национальных и международных стандартов путем превращения профессионализма в один из ключевых критериев при отборе подрядчиков и путем включения в ооновские контракты четких ориентиров, которыми должно определяться профессиональное поведение.

87. В нынешнем ооновском Руководстве определяются общие требования к учебной подготовке, однако вопрос о том, что именно должна включать такая подготовка, решается компанией самостоятельно. В Руководстве можно было бы предусмотреть, что в контракты на предоставление охранных услуг должны включаться четкие и конкретные требования о минимальном объеме этой подготовки, в том числе применительно к продолжительности и содержанию обучения, нормативам обученности и сертифицированным учебным заведениям¹⁴.

88. Департаменту по вопросам охраны и безопасности Секретариата следует поддерживать надзор за отбором и оценкой частных военных и охранных компаний (оказывающих как вооруженные, так и невооруженные услуги) в полевых операциях.

89. Рабочая группа рекомендует всем заинтересованным кругам: экспертам академического профиля, неправительственным организациям,

ооновским сотрудникам, занимающимся правами человека и безопасностью, и представителям частной охранной индустрии — и впредь предлагать свои навыки и опыт и вступать с Департаментом по вопросам охраны и безопасности и ооновскими учреждениями в диалог по этому вопросу, а также просит, чтобы процесс принятия решений был в Организации Объединенных Наций предметом постоянного обзора на самых высоких уровнях.

90. Рабочая группа также рекомендует государствам-членам запрашивать у структур Организации Объединенных Наций информацию о том, когда и где частные военные и охранные компании используются для поддержки ооновских миссий и для обеспечения безопасности объектов, автоколонн и персонала, поскольку эта информация может влиять на процессы формирования политики и принятия решений, затрагивающих вопросы безопасности.

91. Рабочая группа повторяет свой призыв к выработке обязывающего международного документа по регулированию частных военных и охранных компаний.
