



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
20 February 2017
Russian
Original: English

Совет по правам человека

Межправительственная рабочая группа
открытого состава по рассмотрению
возможности создания международной
нормативной базы для регулирования,
мониторинга и контроля деятельности
частных военных и охранных компаний

Пятая сессия

12–16 декабря 2016 года

Краткий доклад о работе пятой сессии Межправительственной рабочей группы открытого состава по рассмотрению возможности создания международной нормативной базы для регулирования, мониторинга и контроля деятельности частных военных и охранных компаний

Председатель-докладчик: Нозипхо Джойс Мксакато-Дисеко (Южная Африка)

GE.17-02679 (R) 200317 210317



* 1 7 0 2 6 7 9 *

Просьба отправить на вторичную переработку



I. Введение

1. В своей резолюции 15/26 Совет по правам человека постановил учредить межправительственную рабочую группу открытого состава с мандатом, заключающимся в рассмотрении возможности создания международной нормативной базы, включая, среди прочего, вариант разработки юридически обязательного документа для регулирования, мониторинга и контроля деятельности частных военных и охранных компаний, в том числе для обеспечения их подотчетности, с учетом принципов, главных элементов и проекта текста, предложенного Рабочей группой по вопросу об использовании наемников как средстве нарушения прав человека и противодействия осуществлению права народов на самоопределение.
2. В своих резолюциях 22/33 и 28/7 Совет по правам человека постановил продлить мандат межправительственной рабочей группы открытого состава в целях осуществления и выполнения ее мандата.
3. Пятую сессию, состоявшуюся 12–16 декабря 2016 года, открыл директор Отдела тематической деятельности, специальных процедур и права на развитие Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ)¹. В своем выступлении она подчеркнула важность обеспечения защиты прав жертв, а также обеспечения того, чтобы правонарушения со стороны частных военных и охранных компаний, действующих будь то на национальном или транснациональном уровне, не оставались безнаказанными. Это может потребовать учреждения процедур урегулирования претензий для рассмотрения дел о предполагаемых злоупотреблениях и регулярного мониторинга в интересах обеспечения поднадзорности, немедленного прекращения нарушений и подотчетности. В случаях нарушений прав человека государства обязаны проводить расследование, осуществлять судебное преследование виновных и предоставлять компенсацию потерпевшим.
4. Директор сослалась также на доклады Рабочей группы по вопросу о наемниках, которые были подготовлены с целью оценки эффективности национальных законов о частных военных и охранных компаниях с точки зрения защиты прав человека и ответственности за их нарушения, выявления передовой практики и возможных пробелов в нормативной базе (A/HRC/30/34 и A/HRC/33/43). Помимо этого, Специальный докладчик по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях подготовил доклад о праве на жизнь и о применении силы частными охранными компаниями в контексте правоохранительной деятельности (A/HRC/32/39), в котором содержатся детальные рекомендации в адрес Организации Объединенных Наций, региональных механизмов по защите прав человека, государств, частных охранных компаний, корпораций, сотрудничающих с частными охранными компаниями, гражданского общества и научных кругов. В июне 2016 года Верховный комиссар представил Совету по правам человека доклад о повышении подотчетности и улучшении доступа к средствам правовой защиты для лиц, пострадавших от связанных с предпринимательской деятельностью нарушений прав человека (A/HRC/32/19), в котором содержится нормативное и практическое руководство для государств относительно того, как повысить эффективность национальных судебных систем в деле обеспечения юридической ответственности и правовой защиты в случаях нарушений прав человека бизнесом, включая частные охранные предприятия. Кроме того, в октябре 2016 года состоялась вторая сессия межправительственной рабочей группы открытого состава по транснациональным корпорациям и другим предприятиям в аспекте прав человека, учрежденной Советом в резолюции 26/9, которая предоставит доклад Совету на его тридцать четвертой сессии.

¹ Доклады и выступления см. по адресу www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/WGMilitary/Pages/OEIWGMilitarySession5.aspx.

II. Организация работы пятой сессии

A. Выборы Председателя-докладчика

5. На своем первом заседании 12 декабря 2016 года межправительственная рабочая группа избрала своим Председателем-докладчиком Постоянного представителя Южной Африки при Отделении Организации Объединенных Наций в Женеве Нозипхо Джойс Мксакато-Дисеко. Затем рабочая группа утвердила свою повестку дня и программу работы.

B. Участники

6. В работе пятой сессии приняли участие представители следующих государств: Австралии, Австрии, Азербайджана, Алжира, Аргентины, Бельгии, Бразилии, Венесуэлы (Боливарианской Республики), Гватемалы, Гондураса, Греции, Грузии, Египта, Зимбабве, Индии, Ирака, Ирана (Исламской Республики), Ирландии, Испании, Казахстана, Китая, Колумбии, Кубы, Кувейта, Марокко, Мексики, Никарагуа, Норвегии, Пакистана, Перу, Российской Федерации, Филиппин, Саудовской Аравии, Сирийской Арабской Республики, Словакии, Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии, Соединенных Штатов Америки, Таджикистана, Швейцарии, Южной Африки и Японии. Представители Европейского союза, Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры также принимали участие в заседаниях. Кроме того, в заседаниях принимали участие члены Общества по изучению прав и обязанностей человека и Европейской ассоциации студентов-юристов.

7. Выступить с докладами и принять участие в работе пятой сессии в качестве консультантов было предложено следующим экспертам: Эльжбете Карска, члену Рабочей группы по вопросу об использовании наемников как средстве нарушения прав человека и противодействия осуществлению права народов на самоопределение; Хелен Обрегон Гисекен, сотруднику по правовым вопросам Международного комитета Красного Креста (МККК); Алис МакГрат-Крегу, сотруднику по программам Женевского центра по демократическому контролю над вооруженными силами (ДКВС); Жан-Мишелю Руссо, сотруднику по программам ДКВС; Анн-Мари Бузату, и.о. Исполнительного директора Ассоциации международного кодекса поведения (Ассоциация); Лене Уэндланд, советнику по вопросам предпринимательской деятельности и прав человека УВКПЧ; Сурья Дева, члену Рабочей группы по вопросу о правах человека и транснациональных корпорациях и других предприятиях; Карлосу Лопесу, старшему советнику по правовым вопросам Международной комиссии юристов; Али Мари Сань, Президенту организации «Просвещение в целях развития» (Сенегал); Квези Мнгибисе, координатору инициативы по Сомали Африканского центра по вопросам конструктивного разрешения споров (АККОРД); Анне Петриг, исследователю из Базельского университета, и Полу Гибсону, директору Группы по обеспечению безопасности в сложных условиях.

C. Вступительное слово Председателя-докладчика

8. В своем вступительном слове Председатель-докладчик дала высокую оценку своему предшественнику, послу Абдулу С. Минти, а также конструктивному обсуждению вопросов регулирования, мониторинга и контроля деятельности частных военных и охранных компаний, состоявшемуся в ходе четырех предыдущих сессий рабочей группы. Она отметила некоторые из принятых ценных инициатив и достигнутый во всем мире прогресс в повышении конкретности таких начинаний, хотя в большинстве случаев речь идет о кодексах и принципах, которые носят лишь факультативный характер. Председатель-

докладчик подчеркнула важность развития имеющихся наработок и продолжения конструктивного взаимодействия для достижения дальнейшего прогресса.

9. Председатель-докладчик отметила, что программа работы была сверстана по итогам обсуждений с региональными координаторами. Она поблагодарила всех ораторов за готовность поделиться своим опытом и знаниями на пятой сессии, а также объявила, что шестая сессия рабочей группы состоится 22–26 мая 2017 года, чтобы успеть представить рекомендации Совету по правам человека для рассмотрения на тридцать шестой сессии Совета. Председатель-докладчик поблагодарила все делегации за продолжение активного участия в процессе и выразила надежду на плодотворную работу сессии.

D. Общие заявления

10. В своих общих заявлениях в начале пятой сессии межправительственной рабочей группы некоторые делегации с озабоченности отметили увеличение во всем мире числа частных военных и охранных компаний и передачу государствами широкого спектра военных и охранных услуг в частные руки. Делегации подчеркнули, что определенные функции, включая прямое участие в вооруженных действиях и содержание под стражей и допрос военнопленных, должны оставаться в зоне исключительной ответственности государств. В свете продолжающихся серьезных нарушений прав человека и международного гуманитарного права и безнаказанности за эти нарушения делегации предложили разработать юридически обязательную международную конвенцию, которая дополняла бы существующие страновые механизмы и добровольные инициативы в сфере деятельности частных военных и охранных компаний. В этом контексте данные делегации предложили упорядочить элементы, представленные на четвертой сессии рабочей группы (A/HRC/30/47), опираясь на договоры о правах человека, Международный кодекс поведения частных охранных предприятий, Документ Монтрё о соответствующих международно-правовых обязательствах и передовых практических методах государств, касающихся функционирования частных военных и охранных компаний в период вооруженного конфликта, а также проект конвенции, подготовленный Рабочей группой по вопросу о наемниках (A/HRC/15/25, приложение). По мнению этих делегаций, новый договор должен обеспечить неотвратимость наказаний и соответствие арсенала имеющихся правовых средств масштабу совершаемых нарушений. Кроме того, эти делегации предложили создать механизмы помощи в случае нарушений, в том числе комитет по вопросам регулирования, мониторинга и контроля деятельности частных военных и охранных компаний, процедуру расследований и процедуру жалоб; а также процедуры отчетности частных военных и охранных компаний о соблюдении ими новых норм и стандартов международного права прав человека и международного гуманитарного права.

11. Другие делегации, ссылаясь на ранее представленные межправительственной группе доклады, напомнили, что частные военные и охранные компании существуют уже давно, что с течением времени их деятельность претерпела изменения и теперь в основном они оказывают свои услуги вне ситуаций вооруженного конфликта. Эти делегации с удовлетворением отметили, что программа работы пятой сессии предусматривает представление обновленной информации, касающейся Документа Монтрё, Международного кодекса поведения частных охранных предприятий, Руководящих принципов предпринимательской деятельности в аспекте прав человека (A/HRC/17/31, приложение) и доклада Верховного комиссара о повышении подотчетности и улучшении доступа к средствам правовой защиты для лиц, пострадавших от связанных с предпринимательской деятельностью нарушений прав человека. Высоко оценивая большую работу, проделанную на различных форумах, эти делегации не были убеждены в необходимости юридически обязательной конвенции по частным военным и охранным компаниям на данном этапе. Они сослались также одну из рекомендаций рабочей группы, которая была принята консенсусом на

ее второй сессии, а именно: рассмотреть возможность создания международной нормативной базы, включая вариант разработки юридически обязательного документа о регулировании, контроле и надзоре за деятельностью частных военных и охранных компаний, а также другие подходы и стратегии, в том числе международные нормы, и способы взаимодействия между ними в целях защиты прав человека (A/HRC/22/41, пункт 77). Данные делегации напомнили также о своем высказанном на четвертой сессии предложении изучить набор вариантов, которыми можно было бы воспользоваться для дальнейшего усовершенствования международно-правовой базы, включая выработку международных стандартов, подготовку руководящих указаний, возможно, планов действий или типовых законов, образцов контрактов на основе Документа Монтрё, кодексов хорошей практики и программ взаимной правовой помощи (A/HRC/30/47, приложение II). Они подчеркнули также, что любая международно-правовая база должна прежде всего преследовать цели соблюдения норм и обеспечения подотчетности, призывая и далее делать упор на развитие национального законодательства и укрепить международное и многостороннее сотрудничество и координацию.

III. Обсуждение конкретных тем

A. Доклад о деятельности Рабочей группы по вопросу использования наемников

12. В своем выступлении 12 декабря 2016 года г-жа Карска отметила, что Комиссия по правам человека в своей резолюции 2005/2 просила Рабочую группу по вопросу использования наемников подготовить проект основных международных принципов, которые поощряют соблюдение частными военными и охранными компаниями прав человека в своей деятельности. В этой связи в 2010 году Рабочая группа представила проект возможной международной конвенции по данному вопросу. Признавая необходимость доработки текста, Рабочая группа приняла участие в различных консультациях и экспертных совещаниях для составления концептуальной записки, содержащей основные элементы, которые могут быть полезны при выработке юридически обязательного документа о частных военных и охранных компаниях.

13. В период с 2013 года Рабочая группа по наемникам изучила национальные законы о частных военных и охранных компаниях в 54 странах Африки, Азии, Латинской Америки, Карибского бассейна и Европы с целью выявить тенденции, пробелы и передовые практические методы в различных регионах. В 2017 году по результатам этого исследования Рабочая группа представит итоговый глобальный анализ в Совет по правам человека. Г-жа Карска отметила некоторые положительные примеры практики в отдельных государствах, в том числе включение норм международного права прав человека и международного гуманитарного права в законодательство о частных военных и охранных компаниях; наличие санкций за нарушение прав человека, включая уголовную ответственность; запрет непосредственного участия в военных действиях на территории других государств, а также штрафы и тюремное заключение за серьезные нарушения прав человека; требование страхования гражданской ответственности за риски, связанные с деятельностью частных военных и охранных компаний; требование ведения единого реестра компаний; требование построения структуры подотчетности и системы управления безопасностью; ответственность юридических лиц и частных охранных компаний; а также запрет сотрудникам частных охранных компаний применять меры, относящиеся к исключительной компетенции силовых ведомств государства.

14. Учитывая разнообразие видов деятельности и транснациональный характер частных военных и охранных компаний, г-жа Карска привлекла внимание к тревожным тенденциям и пробелам в национальном праве. Так, в законах большинства стран нет положений о конкретных процедурах мониторинга дея-

тельности и инспектирования частных военных и охранных компаний и лишь в очень редких случаях предусмотрен механизм проверки соблюдения правозащитных требований, обеспечивающий прохождение сотрудниками частных охранных компаний надлежащей подготовки по правам человека и соблюдение норм международного права прав человека и международного гуманитарного права в своей работе. Кроме того, существуют большие лакуны в положениях об уголовной, а также гражданской ответственности физических и юридических лиц. Несмотря на наличие норм о допустимых и запрещенных для этих компаний видах деятельности, сохраняются лазейки в законодательстве, касающемся приобретения оружия сотрудниками компаний и незаконной торговли им. Отсутствует единый подход к применению силы и огнестрельного оружия во время исполнения служебных обязанностей. Кроме того, ощущается очевидная потребность в четкой регламентации надзорной компетенции официальных органов. Особенно бросается в глаза отсутствие в законодательстве положений о порядке действий частных военных и охранных компаний в случае возможных беспорядков и вооруженных конфликтов. Г-жа Карска обратила внимание на отсутствие отсылок к действенным механизмам защиты жертв нарушений прав человека сотрудниками частных военных и охранных компаний. Вопрос экстерриториальности в законодательстве большинства государств не затрагивается, оставляя большую брешь в защите населения стран, где действуют такие компании.

15. Учитывая пробелы во внутреннем законодательстве, Рабочая группа с удовлетворением восприняла такие инициативы, как Документ Монтрё, и добровольные начинания, включая Форум по Документу Монтрё и Международный кодекс поведения частных охранных компаний, которые, несомненно, способствовали улучшению стандартов во всей отрасли. По мнению г-жи Карска, обнадеживает вступление многих компаний в состав Ассоциации с момента ее создания и растущее признание Документа Монтрё. Рабочая группа считает Международный кодекс и Документ Монтрё важными дополнениями ее собственной работы по ужесточению регламентации деятельности частных военных и охранных компаний. Она признательна Ассоциации и ДКВС за многолетнее сотрудничество в области обмена информацией и поддержание регулярного диалога.

16. Рабочая группа высоко оценивает важные меры Форума по Документу Монтрё и Ассоциации для сближения позиций государств, частных военных и охранных компаний, правозащитных и международных организаций, разработки передовых практических методов, нормативных документов и процедур (в частности, процедур сертификации и рассмотрения жалоб для включения в Международный кодекс). По мнению г-жи Карска, анализ этих инициатив и действующего национального законодательства подтверждает необходимость в юридически обязательном международно-правовом документе, который перекрыл бы возможности для ухода от ответственности и обеспечил бы наличие эффективных средств правовой защиты жертв нарушений прав человека. С этой точки зрения Документ Монтрё и Международный кодекс сами по себе не способны обеспечить всестороннюю основу режима подотчетности за нарушения прав человека и защиты потерпевших. Кроме того, Документ Монтрё опирается на действующие нормы международного гуманитарного права, и, следовательно, его применение ограничено ситуациями вооруженного конфликта. Между тем, частные военные и охранные компании во многих случаях действуют вне ситуаций вооруженного конфликта, занимаясь, например, охраной шахт и нефтеперерабатывающих заводов, предоставляя широкий спектр услуг горнодобывающей промышленности, участвуя в борьбе с наркомафией или работая в местах временного содержания мигрантов в разных странах мира.

17. Хотя подборка примеров практики в Документе Монтрё служит ценным подспорьем, г-жа Карска отметила ее добровольный и необязательный характер. Кроме того, в соответствии со стандартами Женевских конвенций, вписанными в Документ Монтрё, обязательство по судебному преследованию и выдаче возникает лишь в случае серьезных нарушений исключительно в контексте

международных вооруженных конфликтов, тогда как подавляющее большинство современных вооруженных конфликтов таковыми не являются. Из-за отсутствия устойчивой системы подотчетности и эффективных средств правовой защиты Рабочая группа по вопросу о наемниках выступает за заключение международной конвенции о частных военных и охранных компаниях, которая имела бы обязательную силу.

18. В русле этого предложения г-жа Карска перечислила основные моменты, которые можно было бы учесть в существующем проекте возможной конвенции о частных военных и охранных компаниях. Концептуальная записка, представленная межправительственной рабочей группе на четвертой сессии, содержит руководящие указания по таким вопросам, как имманентно государственные функции, которые не могут быть переданы внешним подрядчикам, включая прямое участие в военных действиях в случае вооруженного конфликта, содержание под стражей и допрос военнопленных. При классификации услуг таких компаний оценивалось, являются ли услуги военными по своей сути и оказываются ли они вооруженным персоналом, равно как и различные условия, в которых такие услуги предоставляются. Кроме того, конвенция о частных военных и охранных компаниях может быть открыта для участия в ней межправительственных организаций, что укрепило бы понятие подотчетности и поддержало бы растущую тенденцию присоединения таких организаций к международным договорам. В концептуальной записке предлагаются положения о юрисдикции, направленные на укрепление подотчетности, и положения об экстерриториальности, в частности, с целью охвата сложных условий, в которых действуют компании. Г-жа Карска подчеркнула также важность создания механизма надзора для обеспечения средств правовой защиты и компенсаций пострадавшим. В концептуальной записке содержатся и другие элементы, такие как согласованное положение о лицензировании компаний, переаттестации сотрудников, лицензировании услуг, владении оружием, а также требование о регистрации компании, которые были бы полезны при мониторинге сотрудников и деятельности компании. Рабочая группа по вопросу о наемниках по-прежнему выступает за выработку обязательного международного договора о частных военных и охранных компаниях, который бы дополнил национальное законодательство и добровольные инициативы по их эффективной и надежной регламентации. По мнению Рабочей группы, международный договор – это самый оптимальный вариант дальнейших действий по обеспечению полноценной защиты прав человека, особенно прав членов уязвимых групп, где бы ни действовали частные подрядчики.

19. В рамках последовавших обсуждений некоторые делегации отметили, что концептуальная записка, составленная Рабочей группой, и другие элементы, представленные на четвертой сессии межправительственной рабочей группы, могли бы стать хорошей основой для дальнейшей работы над проектом юридически обязательной конвенции по частным военным и охранным компаниям. Другие делегации, высоко оценив упоминание Рабочей группой Документа Монтрё и Международного кодекса поведения частных охранных предприятий, тем не менее, выразили мнение, что не были рассмотрены другие варианты, в том числе рекомендации ДКВС по разработке законодательства, и что необходимо прийти к консенсусу относительно дальнейших действий.

20. Г-жа Карска заявила, что она понимает всю сложность политической ситуации вокруг существующего проекта конвенции в редакции 2010 года и что Рабочая группа по вопросу о наемниках готова представить пересмотренный проект, если получит на то указания со стороны Совета по правам человека. Она подчеркнула, что все нормативные положения должны подкрепляться эффективным правоприменением, отметив взаимодополняемость так называемого «мягкого» и «твердого» права. Кроме того, одной из серьезных проблем защиты, по мнению Рабочей группы, является вопрос экстерриториальности, как об этом свидетельствовал анализ нормативной базы по частным военным и охранным компаниям в более пятидесяти странах, выявивший отсутствие в них эффективных законов и институтов в отношении экстерриториальности.

В. Обновленная информация от соответствующих организаций и процессов

21. Г-жа Обрегон Гисекен 12 декабря 2016 года представила обновленную информацию о Документе Монтрё и недавно учрежденном Форуме по Документу Монтрё. Она пояснила, что в ответ на нарастающую озабоченность по поводу серьезных последствий для защиты гражданского населения, которые может повлечь за собой использование частных военных и охранных компаний в вооруженных конфликтах, Швейцария и МККК выступили с совместной инициативой по содействию соблюдению международного права, вылившейся в принятие в 2008 году Документа Монтрё. В нем подтверждаются и разъясняются существующие международно-правовые обязательства государств, касающиеся частных военных и охранных компаний, а также приводятся примеры эффективной практики, призванные служить руководством и подспорьем для государств при соблюдении правовых норм. Хотя Документ Монтрё был специально создан с целью рассмотрения вопроса об участии частных военных и охранных компаний в вооруженных конфликтах, в предисловии к нему прямо сказано, что «существующие обязательства и передовые практические методы также могут быть полезными применительно к постконфликтным и другим сопоставимым ситуациям».

22. Г-жа Обрегон Гисекен отметила, что Документ Монтрё способствовал разъяснению и пониманию обязательств государств применительно к деятельности частных военных и охранных компаний. Первоначально поддержанный 17 государствами Документ Монтрё к декабрю 2016 года уже заручился поддержкой 54 государств и 3 международных организаций. Документ способствовал также повышению осведомленности о важности принятия и имплементации адекватных законов и подзаконных актов в соответствующих странах и о том, как этого можно добиться; тем не менее, чтобы обеспечить надлежащее регулирование деятельности частных военных и охранных предприятий, еще многое предстоит сделать. В нескольких государствах соответствующее законодательство уже вступило в силу, однако их примеру должно последовать больше государств, в то время как в иных государствах соответствующие законы и нормативные акты нуждаются в обновлении для устранения недостатков и повышения их действенности. Государствам, в частности, следует принять меры, дабы четко разграничить функции, которые можно или нельзя передавать на внешний подряд частным военным и охранным предприятиям. Дальнейшая работа необходима также в области налаживания контроля за деятельностью таких компаний и их персонала, равно как и создания механизмов привлечения к ответственности за нарушения национального и международного права, совершенные как самими предприятиями, так и их персоналом.

23. Говоря о событиях последнего времени, госпожа Обрегон Гисекен упомянула о Форуме по Документу Монтрё, учрежденном в декабре 2014 года в качестве площадки для обсуждений и обмена информацией о передовом опыте и задачах, связанных с регулированием деятельности частных военных и охранных предприятий. Так, на второй пленарной сессии Форума в январе 2016 года прошла тематическая дискуссия по вопросам использования услуг таких предприятий в целях обеспечения безопасности морского судоходства, а также состоялся обмен мнениями о результатах внедрения первого раздела содержащейся в Документе Монтрё подборки видов надлежащей практики, касающейся определения услуг, запрещенных и разрешенных к передаче на внешний подряд, критериев и порядка отбора подрядчиков, а также предоставления таким предприятиям разрешений на оказание военных и охранных услуг. Г-жа Обрегон Гисекен объявила, что третья пленарная сессия Форума намечена на апрель 2017 года. Она отметила, что МККК совместно с правительством Швейцарии и ДКВС организовали шесть региональных семинаров для повышения осведомленности о Документе Монтрё.

24. Г-жа МакГрат-Крегу рассказала об инициативах ДКВС, направленных на осуществление Документа Монтрё. Чтобы помочь государствам, ДКВС разработал практическое пособие для законодателей по разработке национальных законов, соответствующих международно-правовым обязательствам. Для этого ДКВС провел консультации с представителями частных компаний и законодателями по всему миру в стремлении лучше понять имеющиеся барьеры на пути создания эффективных норм и систем контроля. Обмен информацией о наилучшей практике и уроках, извлеченных региональными и глобальными партнерами, крайне необходим для построения более эффективных национальных режимов. В этой связи пособие ДКВС призвано учесть также те процессы, которые использовались государствами для разработки или обновления законодательства, например путем привлечения к консультациям торговых палат и ведущих представителей отрасли, чтобы гарантировать соответствие законодательства ситуации на местах. По словам г-жи МакГрат-Крегу, ДКВС исходил при этом из того, что какие-либо решения, скроенные по единому шаблону, не всегда работают в сфере внутреннего законодательства из-за разнообразия потребностей частных военных и охранных предприятий. По этой причине пособие ДКВС не носит инструктивного характера и адаптируемо к разным потребностям и возможностям государств.

25. Помимо руководства для законодателей г-жа МакГрат-Крегу сослалась на еще один новый инструмент, цель которого будет заключаться в предоставлении государствам, международным и неправительственным организациям простых, четких и практически полезных рекомендаций по составлению и заключению контрактов на основе международных норм, стандартов и передовых практических методов. Она отметила, что консультации по проекту этого пособия продолжатся до 13 января 2017 года, и призвала заинтересованные государства, неправительственные и международные организации принять в них участие.

26. Г-н Руссо рассказал о работе ДКВС в поддержку осуществления международных норм и передовых практических методов в Латинской Америке и Карибском бассейне, сосредоточившись на деятельности частных охранных предприятий. По имеющимся данным, в 16 174 компаниях в 30 странах Латинской Америки и Карибского бассейна официально зарегистрировано порядка 2,45 млн. частных охранников². Г-н Руссо отметил при этом, что речь идет о самых консервативных оценках, поскольку в некоторых странах эти цифры могут не включать работников таких организаций, как службы внутренней безопасности или ассоциации сторожей, которым не требуется регистрироваться у государственного регулятора, и что в любом случае они не охватывают неформальные частные службы безопасности. Тем не менее, они способны дать представление о масштабах проблем, связанных с управлением деятельностью частного охранного бизнеса. Он отметил, что количество законно зарегистрированных сотрудников частных охранных предприятий превышает численность сотрудников силовых ведомств в регионе. Более того, в 17 странах региона в частных охранных предприятиях зарегистрировано около 660 000 единиц стрелкового оружия и легкого вооружения³.

27. Принимая во внимание основные вызовы в области нормативно-правового регулирования, г-н Руссо отметил, что действующие законы в странах Латинской Америки и Карибского бассейна сосредоточены на административных и технических требованиях. Закон не обязательно требует от частных охранных компаний принимать во внимание аспекты прав человека, механизмы внутреннего контроля, обучение сотрудников или четкие правила применения силы. Г-н Руссо поднял вопрос о физической безопасности и о ввозе и хранении оружия частными охранными компаниями; из заслуживающих доверия ис-

² DCAF and the United Nations Regional Centre for Peace, Disarmament and Development in Latin America and the Caribbean, *Armed Private Security in Latin America and the Caribbean: Oversight and accountability in an evolving context*, United Nations, 2016.

³ Ibid.

точников известно о ряде случаев использования частных охранных компаний в качестве ширмы для легального ввоза в регион стрелкового оружия и легких вооружений, которые затем сбываются на черном рынке.

28. Господин Руссо охарактеризовал также три формы поддержки деятельности по управлению ЧВОК, которую ДКВС предоставляет правительствам и другим субъектам в регионе Латинской Америки и Карибского бассейна. Во-первых, поддержку, связанную с укреплением законов о частных охранных компаниях, исходя из международных норм, стандартов и передовой практики. Во-вторых, поддержку, связанную с укреплением работы национальных контрольных органов, особенно по вопросам сертификации и мониторинга частных охранных компаний. Это включает в себя укрепление процесса государственных закупок для внедрения на национальном уровне экономических стимулов, поощряющих соблюдение компаниями нормативных требований. Третье направление работы ДКВС касается выстраивания взаимоотношений с ассоциациями компаний отрасли и изучения возможностей содействовать продвижению аспектов саморегулирования в их собственной работе и работе их членов. В заключение г-н Руссо отметил, что укрепление законодательства должно идти рука об руку с укреплением национального потенциала, так как международные нормы и передовая практика, юридически обязывающие или нет, инкорпорируются в национальные законы и акты и становятся частью действующего законодательства, обращаемого к исполнению посредством национальной судебной системы. Он подчеркнул, что для обеспечения исполнения национального законодательства и нормативных требований и содействия соблюдению прав человека ключевые государственные институты – регулятор, судебная власть и прокуратура – должны быть в состоянии выполнять свои функции. Кроме того, жертвам злоупотреблений должен гарантироваться простой и безопасный доступ не только к судебной системе, но и к дополнительным внесудебным средствам правовой защиты.

29. Г-жа Бузату дала обзор деятельности Ассоциации Международного кодекса поведения, в том числе последних изменений в ее надзорном механизме. Она подчеркнула, что между международными договорами, имеющими обязательную силу, и Международным кодексом поведения частных охранных компаний нет никаких противоречий; напротив, Ассоциация содействует разработке стандартов с целью обеспечить соответствие услуг, оказываемых частными военными и охранными компаниями, стандартам в области прав человека. Г-жа Бузату напомнила, что Ассоциация является многосторонним механизмом надзора и управления сектором частных охранных услуг, поощряющим соблюдение прав человека.

30. Г-жа Бузату подчеркнула, что целью Ассоциации является контроль за соблюдением Международного кодекса поведения поставщиками частных охранных услуг. Статья 11 ее Устава предусматривает сертификацию для обеспечения соответствия систем и процедур, принятых в компаниях, принципам и стандартам Международного кодекса, а также осуществление мониторинга, аудита и проверок компаний, в том числе на местах проведения ими своей деятельности. В рамках процедуры сертификации сначала проводится независимый аудит компании на предмет соответствия одному из принятых стандартов сертификации. После этого Ассоциация рекомендует компаниям, сертифицированным третьими сторонами в соответствии с утвержденным советом директоров стандартом, пройти сертификацию в Ассоциации путем представления в ее секретариат сертификатов, выданных третьими сторонами, а также дополнительных пакетов документов. Г-жа Бузату указала, что в соответствии с действующими нормами все компании обязаны пройти сертификацию до 2018 года, что для оценки эффективности сертификации проводится ряд исследований, а сама Ассоциация продолжает прорабатывать пути улучшения доступа компаний к сертификации.

31. Затем г-жа Бузату сослалась на статью 12 Устава Ассоциации, касающуюся представления информации, мониторинга и оценки. Она отметила, что для

выполнения контрольных функций необходимо пользоваться информацией из разных источников, включая ежегодную отчетность компании по линии самооценки через онлайн-портал, который предполагается запустить в 2017 году, и обзоры, проводимые на местах. Г-жа Бузату напомнила, что главная цель Ассоциации – не допускать, насколько это возможно, каких бы то ни было нарушений прав человека. По ее словам, задача Ассоциации заключается не столько в реагировании на уже свершившиеся факты, сколько в оперативном принятии мер предотвращения и вмешательства при появлении свидетельств, указывающих на серьезные нарушения. В таких серьезных случаях с компанией начинается конфиденциальный диалог в стремлении определить и устранить имеющиеся проблемы и улучшить ее работу в регионе. Все больше правительств при заключении контрактов с частными военными или охранными подрядчиками требуют их членства в Ассоциации или рассматривают такое членство как преимущество при выборе контрагентов.

32. В ходе последовавшего обсуждения одна из делегаций попросила г-на Руссо подробнее осветить вопрос о средствах правовой защиты в контексте его работы в Латинской Америке. Другая делегация просила его поделиться соображениями о важности разработки юридически обязательного документа, в том числе о том, поможет ли он улучшить условия для деятельности ДКВС. Еще одна делегация просила подробнее рассказать о проблемах осуществления. С учетом различий между частными военными и частными охранными компаниями (и разнообразия внутри каждой из этих категорий), одна из делегаций просила выступающих подробнее осветить вопрос о том, как эти различия отражены в нормативных документах для учета потребностей различных компаний. Некоторые делегации поинтересовались, как юридически обязательный документ способен помочь потерпевшим от нарушений и как саморегулирование способствует подотчетности в контексте экстерриториальной деятельности, просив привести конкретные примеры передовой практики и проблем, связанных с подотчетностью в экстерриториальном аспекте. В этой связи еще одна делегация просила поделиться мнениями об эффективных стимулах, которые могли бы побуждать компании соблюдать международные и национальные стандарты.

33. Одна делегация задалась вопросом о том, не следует ли межправительственной рабочей группе сосредоточиться на составлении плана действий для предоставления государствам происхождения, государствам-контрагентам и государствам территориальной юрисдикции руководящих указаний относительно того, как они могли бы улучшить регулирование деятельности частных военных и охранных компаний на национальном уровне, и может ли рабочая группа использовать контрактный интерфейс ДКВС в качестве отправной точки для разработки свода передовой практики в области национальной регламентации таких компаний. Еще одна делегация подчеркнула важность обеспечения единообразия и объективности международных стандартов и в этой связи отметила необходимость универсального юридически обязательного документа, который позволил бы дополнить и законодательно закрепить проводимую в настоящее время работу. Другая делегация считала, что юридически обязательный документ позволит устранить существующие пробелы в правовом поле и обязать частные военные и охранные компании соблюдать международные стандарты. Одна из делегаций сослалась на отсутствие информации о реальном воздействии таких компаний на положение с правами человека и подчеркнула, что более глубокое понимание негативных последствий их деятельности с точки зрения прав человека могло бы помочь при отыскании надлежащих способов решения проблем, упомянутых докладчиками.

34. Отвечая на заданные вопросы, представители ДКВС отметили сложность получения информации о судебных механизмах для подготовки свода передовой практики предоставления средств правовой защиты; в силу этого представители ДКВС были бы признательны государствам, если бы те поделились соответствующей информацией. Говоря о проблемах осуществления, представители ДКВС подчеркнули, что частные военные и охранные компании сталкива-

ются с теми же проблемами, что и весь сектор безопасности в целом, включая слабую интеграцию международных норм и передового опыта и нехватку финансовых и людских ресурсов для регулирования и мониторинга. В отношении экстерриториального аспекта деятельности компаний представители ДКВС отметили важную роль гражданского общества в привлечении внимания к участи потерпевших и налаживании общественного диалога по этим вопросам. Касаясь взаимодополняемости различных инициатив, направленных на улучшение защиты потерпевших, г-жа Обрегон Гисекен отметила, что в 2009 году МККК уже направлял свои соображения Рабочей группе по вопросу о наемниках, когда та работала над первым проектом конвенции, и что Комитет с готовностью предоставит предметную консультативную помощь по международному гуманитарному праву, если государства решат начать разработку международной конвенции. Представители ДКВС констатировали, что международные нормы и передовые методы, такие как Документ Монтрё, способствовали более глубокому осознанию национальными контрагентами необходимости надлежащего управления сектором частных охранных услуг и побудили их работать над укреплением национального законодательства и регулирования. В этой связи представители ДКВС призвали рассматривать различные международные нормы и виды практики не как исключаяющие, а как дополняющие и укрепляющие друг друга.

С. Информация участников об изменениях со времени проведения четвертой сессии

35. Представитель Швейцария сообщил о том, что 1 сентября 2015 года в его стране вступил в силу Федеральный закон об оказании частных охранных услуг за рубежом. Этот закон запрещает любое участие частных военных и охранных компаний в боевых действиях за рубежом и использование их услуг в контексте совершения серьезных нарушений прав человека. Он распространяется на швейцарские компании и физических лиц, оказывающих частные охранные услуги за рубежом, и на всех тех, кто осуществляет из Швейцарии контроль над компанией, оказывающей частные охранные услуги за границей, или предоставляет смежные услуги в Швейцарии или за пределами страны. Такие компании обязаны получать лицензии от компетентного органа, а если они не выполняют данный закон, то их деятельность может быть запрещена. Закон предусматривает санкции для частных военных и охранных компаний за несоблюдение своих обязательств. Он также требует в своей статье 2 членства компании в Международном кодексе поведения частных поставщиков охранных услуг.

36. Представитель Соединенных Штатов Америки рассказал о случае привлечения служащих частной военной и охранной компании к ответственности за совершенные преступления, а именно преследовании министерством юстиции четырех сотрудников фирмы «Блэкуотер» за убийство 14 мирных жителей и ранение ряда гражданских лиц на площади Нисур в Багдаде 16 сентября 2007 года. Подсудимые работали в Ираке в качестве подрядчиков государственного департамента. В 2015 году по итогам судебного разбирательства в федеральном окружном суде Вашингтона, округ Колумбия, обвиняемые были осуждены за преступления, которые включали в себя умышленное убийство, убийство и нарушения правил применения оружия; один из них был приговорен к пожизненному сроку, а трое – соответственно к 30 годам тюремного заключения.

D. Доступ к правосудию и средствам правовой защиты для жертв нарушений и злоупотреблений, связанных с деятельностью частных военных и охранных компаний

1. Осуществление Руководящих принципов Организации Объединенных Наций по вопросам предпринимательской деятельности в аспекте прав человека

37. Советник УВКПЧ по вопросам предпринимательской деятельности и прав человека г-жа Уэндланд 13 декабря 2016 года рассказала о проекте УВКПЧ по вопросам ответственности и правовой защиты. Первый этап осуществления проекта, который был посвящен судебным механизмам защиты, касался повышения эффективности национальных правовых систем в деле привлечения виновных к ответственности и обеспечения защиты жертв нарушений прав человека, связанных с предпринимательской деятельностью, в том числе в рамках трансграничных дел. Раздел III Руководящих принципов предпринимательской деятельности в аспекте прав человека, который сам основан на стандартах прав человека в этой области, требует того, чтобы государства обеспечивали эффективное привлечение к ответственности виновных и средства правовой защиты в случае нарушений прав человека, связанных с предпринимательской деятельностью. Проект УВКПЧ предусматривал шесть самостоятельных, но при этом связанных друг с другом направлений работы, касающихся устранения правовых, практических и финансовых барьеров. Проект предполагал развертывание широкого процесса многосторонних консультаций, включая проведение ряда совещаний с официальными органами и экспертами, для сбора фактической информации о национальных правовых системах более 60 стран и проведение углубленных исследований, касающихся репрезентативных национальных систем и отдельных тематических направлений. Результатом стала подготовка руководства для государств по укреплению подотчетности и доступа к средствам правовой защиты на национальном уровне.

38. В руководстве изложены меры, которые могут быть приняты для обеспечения подотчетности и доступа к правосудию как в публично-правовом, там и в частно-правовом поле. На основе признания разнообразия контекстов и правовых систем оно направлено на отыскание специальных решений, которые отличаются гибкостью и адаптируемостью к различным правовым традициям, структурам и потребностям. В руководстве подробно анализируются сложности и конкретные проблемы, возникающие в трансграничном контексте, и представлена информация по их преодолению. Чтобы помочь государствам в деле конкретного применения этих мер, в дополнение к докладу, представленному Совету по правам человека (A/HRC/32/19), УВКПЧ опубликовало документ с изложением дополнительных иллюстративных примеров применения различных элементов⁴.

39. Г-жа Уэндланд пояснила, что руководство позволяет государствам рассмотреть и выявить пути повышения эффективности своих правовых систем для привлечения компаний к ответственности за злоупотребления и предоставления средств правовой защиты потерпевшим, в том числе в рамках трансграничных дел. Поскольку руководство не предусматривает осуществления договорного режима, оно может применяться на уровне национальных процессов, например в контексте национальных планов действий или других процессов обзора законодательных положений; учитываться в процессах разработки политики и установления стандартов или использоваться в рамках таких процессов на субрегиональном, региональном или международном уровнях; и может задействоваться гражданским обществом и национальными правозащитными учреждениями в информационно-пропагандистской работе и в ходе консульта-

⁴ OHCHR, the OHCHR Accountability and Remedy Project, доступен по адресу [www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/DomesticLawRemedies/ ARP_illustrative_examples_July2016.docx](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/DomesticLawRemedies/ARP_illustrative_examples_July2016.docx).

ций с государствами. Совет по правам человека в своей резолюции 32/10 поручил УВКПЧ начать работу над второй частью руководства, которое будет касаться государственных внесудебных механизмов. В этой связи УВКПЧ непосредственно изучит механизмы урегулирования жалоб на действия частных охранных агентств. Результаты этой работы будут представлены Совету по правам человека на его тридцать пятой сессии.

40. В последующем сообщении г-н Дева рассмотрел вопрос об актуальности Руководящих принципов предпринимательской деятельности в аспекте прав человека с точки зрения обеспечения доступа к правосудию и средствам правовой защиты для жертв нарушений прав человека, связанных с деятельностью частных военных и охранных компаний. Руководящие принципы охватывают все международно признанные права человека и применяются к предприятиям всех типов, в том числе упомянутым компаниям. Первый раздел Руководящих принципов касается обязанности государств обеспечивать защиту от нарушений коммерческими предприятиями прав человека на своей территории или в пределах своей юрисдикции. Поэтому государства обязаны принимать надлежащие меры не только для предупреждения нарушений прав человека этими компаниями, но и для расследования, наказания и исправления нарушений. Специфика ситуаций, в которых действуют такие компании, включая зоны конфликта, когда эффективно действующие органы власти отсутствуют, или открытое море, порождает ряд сложностей. По мнению г-на Дева, это требует уточнения существующих или разработки дополнительных стандартов и укрепления сотрудничества между государствами для обеспечения соблюдения существующих норм, чтобы избежать использования такими компаниями лазеек в нормативной регламентации. По его мнению, Документ Монтрё и проект конвенции, подготовленный Рабочей группой по вопросу о наемниках, способствуют достижению этой цели. Дополнительной практической возможностью для государств было бы включение всех соответствующих правозащитных и гуманитарно-правовых стандартов в их контракты с частными военными и охранными компаниями.

41. Г-н Дева отметил, что, согласно второму разделу Руководящих принципов, частные военные и охранные компании, как и другие предприятия, обязаны уважать все «международно признанные права человека». В силу характера деятельности и районов деятельности частных военных и охранных компаний им необходимо будет учитывать также нормы международного гуманитарного права и международного уголовного права. Г-н Дева считал, что таким предприятиям необходимо а) публично взять на себя политическое обязательство соблюдать права человека; б) внедрить процессы должной осмотрительности применительно к защите прав человека для выявления, предотвращения, смягчения последствий и представления отчетности о том, как они устраняют неблагоприятное воздействие на права человека; и с) внедрить процедуры, позволяющие нейтрализовать любое неблагоприятное воздействие на права человека, которые они вызвали или которому они способствовали.

42. Что касается третьего раздела Руководящих принципов, то г-н Дева подчеркнул важное значение эффективных средств судебной защиты, поскольку несудебные и другие негосударственные процедуры, как правило, лучше работают при наличии эффективных судебных механизмов. Кроме того, некоторые нарушения прав человека, связанные с деятельностью частных военных и охранных компаний, могут быть настолько серьезны, что им можно противодействовать только через судебные средства правовой защиты и уголовные санкции. Доступ к эффективным средствам можно улучшить путем устранения правовых, практических и других соответствующих барьеров. Говоря о роли негосударственных механизмов, г-н Дева отметил, что, хотя Международный кодекс поведения частных поставщиков охранных услуг предусматривает механизм рассмотрения жалоб на оперативном уровне, его необходимо усовершенствовать для его приведения в полное соответствие с принципом 31 Руководящих принципов. В заключение он подчеркнул важность учета положений Руководящих принципов, Документа Монтрё и других различных процессов при разра-

ботке обязательного международно-правового инструмента для эффективной регламентации деятельности частных военных и охранных компаний.

2. Мнения гражданского общества

43. Г-н Лопес начал свое выступление с изложения основ права на средство правовой защиты в международном праве прав человека. Это право подразумевает право на доступ к правосудию, который должен быть гарантирован в законодательстве и на практике. С одной стороны, законодательство должно четко определить компетенцию судов и предусматривать справедливую процедуру; с другой стороны, практические препятствия, такие как отсутствие правовой помощи, не должны препятствовать осуществлению этого права, лишая его всякого смысла.

44. Г-н Лопес отметил, что в контексте глобальной деятельности частных военных и охранных компаний право на доступ к правосудию отсутствует. Он привел примеры, иллюстрирующие возникающие при этом проблемы, включая использование ссылок на «политические соображения» для отрицания компетенции судов по конкретным вопросам; лакуны в законодательстве, которые осложняют осуществление национальными судами своей юрисдикции в отношении преступлений, совершенных за рубежом; отсутствие законодательства об уголовной ответственности юридических лиц; отсутствие независимости и беспристрастности судов в государстве, в котором были совершены нарушения.

45. Г-н Лопес подчеркнул, что для обеспечения доступа к правосудию важно гарантировать, чтобы а) судебная власть, в том числе органы обвинения, были независимыми, беспристрастными и обеспеченными достаточными ресурсами; б) в законодательстве были четко прописаны право заявителей на подачу жалоб и круг возможных ответчиков, включая уголовную ответственность корпораций; с) были устранены практические препятствия, такие как иммунитеты от ответственности, поскольку они могут лишить людей их доступа к правосудию; d) суды обладали широкой компетенцией, в том числе в отношении преступлений, совершенных за рубежом; и e) существовали международные механизмы, такие как трибуналы и комитеты экспертов, для руководства, оказания помощи и побуждения государств принимать необходимые меры для обеспечения доступа к правосудию.

46. В заключение г-н Лопес отметил, что юридически обязательный международный документ о частных военных и охранных компаниях будет полезен для обеспечения их подотчетности. Хотя он не решит все имеющиеся проблемы и осуществление соответствующих мер через национальное законодательство и суды будет по-прежнему иметь насущное значение, он может содействовать поддержке и поощрению необходимых изменений на национальном уровне.

47. Г-н Сань посвятил свое выступление проблемам доступа к средствам правовой защиты от нарушений прав человека, связанных с деятельностью частных военных и охранных компаний, в Африке. Он отметил, что усиливающаяся тенденция к приватизации войны и безопасности представляется необратимой вследствие региональных конфликтов, небезопасных условий для горнодобывающей деятельности и морского судоходства в Гвинейском заливе. Хотя, учитывая наличие применимых международных стандартов в области прав человека и гуманитарного права, частные военные и охранные компании не находятся в правовом вакууме, г-н Сань констатировал отсутствие международного консенсуса в вопросе о том, как обеспечить эффективное применение этих норм. В большинстве африканских стран положения о частных военных и охранных компаний устарели, недостаточны или крайне ограничены с точки зрения защиты прав человека. В законодательстве государств нет регламентации по ряду таких вопросов, как транспарентность, статус и этический кодекс служащих, заключение контрактов, обучение, должная осмотрительность, правила о чрезмерном применении силы, отношения с местным населением и

гражданским обществом, области деятельности, условия найма, механизмы подотчетности и доступ к правосудию для потерпевших.

48. В условиях слабой нормативно-правовой базы и отсутствия знаний в области международного права прав человека и гуманитарного права, любые неправомерные действия со стороны частных военных и охранных компаний и их персонала не встречают должного отпора. Г-н Сань обратил особое внимание на то, что большое число нарушений, совершаемых транснациональными корпорациями, связанными с добывающим сектором в Африке, остаются безнаказанными в основном из-за отсутствия доступа к судебной системе для местных общин. Клиенты, государства и Организация Объединенных Наций призваны сыграть важную роль в улучшении механизмов управления этими компаниями и надзора за их действиями. По его мнению, инструменты саморегулирования важны, но сами по себе недостаточны.

49. После этого г-н Сань представил проект создания центра гражданского общества по контролю за деятельностью частных военных и охранных компаний в Западной Африке. Основные цели проекта заключаются в повышении осведомленности лиц, принимающих решения, и общественности по вопросам управления и регулирования деятельности в секторе частных охранных услуг, создании портала для проведения исследований и распространения информации о деятельности этих компаний и содействии обучению и обмену опытом. От имени гражданского общества г-н Сань поддержал идею принятия юридически обязательного документа о частных военных и охранных компаниях, который должен гарантировать доступ к средствам правовой защиты и возмещению ущерба для жертв нарушений в соответствии с международным правом.

50. Несколько делегаций просили выступающих поделиться своими соображениями по вопросу о взаимодополняемости судебных и внесудебных механизмов правовой защиты. В ответ на это г-жа Уэндланд отметила, что в распоряжении потерпевших должен находиться весь спектр механизмов правовой защиты, и подчеркнула важность обеспечения жертвам доступа к наиболее подходящим для их ситуации средствам, в том числе в трансграничном контексте. Г-н Дева ответил, что частные военные и охранные компании могут быть причастны к малозначительным с точки зрения общественной опасности нарушениям, для противодействия которым вполне уместно задействовать внесудебные механизмы; однако, когда речь идет о грубых нарушениях прав человека, надлежит использовать судебные механизмы правовой защиты. В некоторых ситуациях несудебные механизмы сохраняют свою важность, поскольку судебные механизмы могут существовать лишь на бумаге и бездействовать. Председатель-докладчик и некоторые делегации подняли вопрос о необходимости разработки юридически обязательного документа. Одна из делегаций отметила, что Документ Монтрё и Руководящие принципы предпринимательской деятельности в аспекте прав человека не исключают возможность разработки юридически обязательного документа, и констатировала потребность в таком документе для защиты жертв. Г-жа Уэндланд отметила, что ничто в Руководящих принципах не препятствует дальнейшей кодификации. По мнению г-на Дева, было бы неправильно считать, что документы рекомендательного характера могут отрицать возможность разработки обязательных для исполнения норм, в связи с чем ключевое значение приобретает имплементация. Кроме того, г-н Дева отметил непоследовательность некоторых государств, выступающих за регулирование деятельности частных военных и охранных компаний с помощью документов, не имеющих обязательной силы, но при этом придерживающихся противоположной точки зрения при регламентации таких вопросов, как торговля и инвестиции.

51. Одна из делегаций просила участников дискуссии поделиться своими мнениями о том, какого рода меры могли бы стимулировать предоставление компаниями средств правовой защиты. Г-н Дева подчеркнул необходимость проявлять творческий подход, предложив, например, предоставлять налоговые стимулы для корпораций, которые проявляют стремление к сотрудничеству и с

готовностью предоставляют доступ к внесудебным механизмам рассмотрения жалоб. Если же компании отказываются от сотрудничества, то они могут быть занесены в список, исключающий их доступ к публичным рынкам или к банковским кредитам.

52. Одна из делегаций затронула вопрос о юридических издержках, которые могут ограничивать доступ к правосудию, особенно в иностранных юрисдикциях. Г-жа Уэндланд отметила, что этот вопрос дополнительно усугубляется сокращением возможностей для получения юридической помощи во многих государствах. Г-н Сань высказал мысль о том, что уменьшению таких издержек могло бы способствовать сокращение сроков рассмотрения дел и что также было бы полезно сократить расходы на поездки либо путем централизованной организации встреч между компаниями и потерпевшими, либо путем организации таких встреч на местах, а не в стране происхождения компании. Г-н Дева отметил, что, когда корпорации подлежат штрафным санкциям по уголовным делам, государства могут принимать решение об использовании поступлений для финансирования гражданских исков, не подкрепленных правовой помощью.

Е. Деятельность частных охранных компаний на море и в других контекстах

53. Г-н Мнгибиса 14 декабря 2016 года изложил точку зрения одной из организаций гражданского общества, занимающейся вопросами урегулирования конфликтов в Африке, которая использовала услуги частных военных и охранных компаний для проведения своей работы по укреплению потенциала. Он отметил, что на Африканском континенте сохраняются ситуации отсутствия стабильности и спокойствия, где крайне необходимы диалог и поиск решений проблем, учитывая также существование внутренних конфликтов, взаимосвязанных региональных конфликтов, гуманитарных катастроф, нарушений и ущемлений прав человека. Особенность ситуации заключается в наличии множества субъектов, в том числе таких нетрадиционных субъектов, как частные военные и охранные компании, которые действуют в условиях ограниченной гражданской власти, беспомощности государственных структур, перекосов в экономике, конкурирующих общественных групп, неорганизованных перемещений населения и присутствия межправительственных и международных неправительственных организаций.

54. Г-н Мнгибиса подчеркнул важность анализа причин, побуждающих многие государства обращаться к услугам частных военных и охранных компаний для обороны и защиты. Преимущество этих компаний – это их уникальная способность быстро мобилизовать ресурсы. Однако, поскольку они действуют ради коммерческой выгоды, они не решают насущные вопросы мира и безопасности, которые могут быть обеспечены лишь на путях диалога, поиска решений и многосторонних и коллективных действий.

55. Г-н Мнгибиса отметил, что частные военные и охранные компании в основном прибегают к военным решениям и располагают ограниченными ресурсами для невоенных процессов. Кроме того, их действия не подкрепляются стратегией по миростроительству и урегулированию конфликтов помимо наведения порядка. Независимая группа высокого уровня по миротворческим операциям в своем докладе (A/70/95-S/2015/446) подчеркивала примат политики над технической поддержкой, необходимость действий с учетом специфики ситуации, укрепления партнерских отношений и более выраженной ориентации операций на деятельность на местах, на нужды и интересы людей. В своем докладе о будущем миротворческих операций Организации Объединенных Наций (A/70/357-S/2015/682) Генеральный секретарь изложил свое видение, направленное на повышение потенциала предотвращения конфликтов и посредничества. Г-н Мнгибиса считал эти аспекты самыми важными для обеспечения мира и безопасности в Африке, но не в тех областях, в которых могут сыграть свою роль частные военные и охранные компании. Он призвал заинтересован-

ные стороны пересмотреть свою зависимость от таких компаний. Он подчеркнул необходимость построения в Африке таких отношений, которые были бы нацелены на долгосрочное взаимодействие. Он заявил, что частные военные и охранные компании не доказали того, что у них есть заинтересованность или опыт в вопросах укрепления мира, решение которых предполагает комплексный подход.

56. Г-жа Петриг в своем выступлении рассмотрела вопросы, связанные с широко распространенным использованием частных военных и охранных компаний в морском судоходстве, в том числе для защиты торговых судов от нападений преступников, включая пиратов. Использование этих компаний на море значительно отличается от их использования на суше. Здесь они действуют на борту судна, зачастую на большом удалении от мест присутствия правоохранительных органов. Кроме того, существует специфика, обусловленная применением международного морского права.

57. Г-жа Петриг остановилась на двух вопросах, иллюстрирующих эти особенности. Первый касается юрисдикции на море, а именно о способе решения в морском праве вопроса о том, какое государство может быть адресатом конкретных обязательств. Правовые документы, касающиеся частных военных и охранных компаний, как правило, затрагивают различные категории государств; например, документ Монре́ и проект конвенции Рабочей группы по вопросу о наемниках проводят различие между государствами территориальной юрисдикции, государствами-контрагентами, государствами происхождения и третьими государствами. Однако для использования в контексте морского судоходства концепции государства территориальной юрисдикции и государства-контрагента нуждаются в переосмыслении и доработке. В этом контексте «государство территориальной юрисдикции» означает государство, «под юрисдикцией которого действуют частные военные и охранные компании». Таким образом, если судно проходит через территориальные или внутренние воды какого-либо третьего государства или заходит в порт, «государством территориальной юрисдикции» может быть государство флага, прибрежное государство и/или государство порта. В отличие от суши или открытого моря, «государством территориальной юрисдикции» может быть не одно, а сразу три разных государства. Ссылаясь на обязательства государств в соответствии с документами, относящимися к частным военным и охранным компаниям, в целях регулирования присутствия оружия на борту судов и установления уголовной юрисдикции, г-жа Петриг отметила, что морское право содержит правила распределения юрисдикции между этими тремя государствами в случае юрисдикционных коллизий. Она разъяснила концепцию «государства-контрагента», которая используется в различных документах, касающихся частных военных и охранных компаний. Эта концепция основывается на той посылке, что услуги частных военных и охранных компаний приобретаются государством; однако в морском контексте они чаще всего нанимаются частными субъектами для охраны частных коммерческих судов. Г-жа Петриг считала необходимым проанализировать и переосмыслить понятия юрисдикции, территориального государства и государства-контрагента непосредственно в контексте морского судоходства, в частности с учетом требований морского права и фактической ситуации на море.

58. Г-жа Петриг также затронула вопрос о применении сотрудниками частных военных и охранных компаний мер лишения свободы на море и связанную с этим концепцию «сугубо государственных функций» (например, в статьях 9 и 19 проекта конвенции Рабочей группы по наемникам). В соответствии с действующим национальным и международным правом не ясно, при каких обстоятельствах частные военные и охранные компании могут поместить под стражу на море подозреваемого в совершении уголовного преступления, которого задерживают в порядке осуществления права на самооборону, и в каком качестве они при этом выступают (в качестве сотрудников правоохранительных органов или частных лиц). Как следствие этого, не ясно, какие случаи лишения свободы на море указанными компаниями равнозначны задержанию и содержанию под

стражей как сугубо государственным функциям, осуществление которых, согласно проекту конвенции Рабочей группы по наемникам, не только запрещено, но и должно квалифицироваться как уголовное преступление. В случае частного задержания этот вопрос зачастую четко не регулируется законодательством государства флага, а если и регулируется, то по-разному. Поэтому г-жа Петриг подчеркнула важность дальнейшего изучения вопроса о том, при каких обстоятельствах частным военным и охранным компаниям разрешается содержать под стражей человека на борту судна, и провести четкую границу между законными действиями по лишению свободы со стороны этих компаний и ситуациями, когда они участвуют в задержании и содержания под стражей, квалифицируемые как сугубо государственные функции, которые им выполнять запрещается. В заключение г-жа Петриг отметила, что с учетом различной оперативной и правовой специфики деятельности частных военных и охранных компаний на море соответствующие нормы требуют рассмотрения именно в этой плоскости, чтобы прояснить и развить существующий режим и, возможно, подготовить новый документ по этому вопросу.

59. В ходе последовавшего обсуждения одна из делегаций просила г-на Мнгибиса пояснить, приходилось ли его организации «АККОРД» действовать в ситуациях, когда ей необходимо было непосредственно нанимать частные военные и охранные компании для выполнения своих функций. Он ответил, что, когда «АККОРД» начала действовать в Сомали в 2004 году, ей пришлось полагаться на «местных поставщиков услуг», в качестве которых выступали местные жители, не прошедшие какой-либо стандартизированной подготовки; однако сегодня «АККОРД» сотрудничает с компаниями, которые подлежат определенному государственному регулированию и в которых работают обученные специалисты.

60. Одна из делегаций подчеркнула необходимость учитывать разнообразие ситуаций, в которых действуют частные военные и охранные компании, и отметила важную работу, проделанную Международной морской организацией (ИМО) и Контактной группой по борьбе с пиратством у берегов Сомали. Г-жа Петриг заявила, что, хотя соответствующее руководство ИМО заслуживает высокой оценки, географическая сфера его применения ограничивается особо опасной морской зоной и только пиратством. По ее словам, руководство содержит отсылки к национальному законодательству без установления минимального порога, не охватывая или не полностью охватывая при этом такие важные вопросы, как уголовная ответственность, применение силы или лишение свободы.

61. Другая делегация поинтересовалась тем, какие проблемы возникают при привлечении к ответственности за нарушения прав человека. Г-жа Петриг привлекла внимание к проблеме лазеек в ответственности, возникающих при использовании «удобных флагов» (когда торговое судно регистрируется в государстве с низким порогом регламентации). Она подчеркнула важность уделения особого внимания государствам происхождения, прибрежным, территориальным и третьим государствам, юрисдикции которых в совокупности составляют плотный нормативный режим, способный ограничить воздействие любых возможных пробелов в результате использования удобных флагов.

62. Один из представителей гражданского общества задал вопрос о том, какие механизмы должны быть задействованы, чтобы поставить под контроль деятельность частных военных и охранных компаний. Г-жа Петриг ответила, что контроль и наблюдение на море осуществлять намного сложнее, чем на суше, и что, как представляется, наиболее перспективный путь заключался бы в том, чтобы обязать капитанов судов и других руководителей сообщать о нарушениях прав человека и предусмотреть соответствующие механизмы отчетности, как того требуют различные правила саморегулирования и национальное законодательство. Другой представитель гражданского общества спросил, ощущается ли потребность в отдельных режимах для регламентации деятельности на суше и на море. По мнению г-жи Петриг, оба случая можно было бы прописать в одном

инструменте; вместе с тем представляется необходимым проводить различие между обязательствами государств флага, прибрежных государств и государств порта или, по крайней мере, включить оговорку, в которой было бы сказано, что обязательства, изложенные в документе, применимом к частным военным и охранным компаниям, не наносят ущерба юрисдикционным нормам морского права.

Е. Обсуждение с представителями частных военных и охранных компаний

63. В своем выступлении 15 декабря 2016 года г-н Гибсон указал, что организация SCEG была создана для установления профессиональных стандартов во всей британской индустрии частных охранных услуг путем обмена передовым опытом и предоставления аккредитации третьим сторонам, отвечающим требованиям строгих стандартов. Компании, базирующиеся за пределами Соединенного Королевства, также приглашаются участвовать в SCEG на основе решений, принимаемых в каждом конкретном случае. Таким образом, SCEG представляет компании частного сектора безопасности и олицетворяет стандарты и нормы, призванные обеспечить транспарентность, подотчетность и соответствие их деятельности нормам международного права, включая нормы в области прав человека, и национальному законодательству. Что касается сферы деятельности компаний, входящих в группу SCEG, то г-н Гибсон пояснил, что они предоставляют услуги по вооруженной или невооруженной охране широкому кругу клиентов в самых разных условиях при наличии угроз, которые могут требовать вооруженного сопровождения. Он подчеркнул, что компании SCEG не проводят наступательных военных операций, а оказывают своим клиентам ряд услуг в области управления рисками и обеспечения безопасности, которые носят в основном защитный характер. Основными категориями клиентов таких компаний являются правительства, и в частности дипломатические представительства, международные организации, неправительственные организации, предприятия добывающей промышленности и морские парохозяйства, а также компании, занимающиеся вопросами восстановления и развития.

64. Сославшись на некоторые примеры разнообразия компаний, представленных в индустрии безопасности, в том числе с точки зрения размера, характера, состава и масштабов своей деятельности, г-н Гибсон хотел бы проиллюстрировать сложность создания универсальной нормативно-правовой базы, которая подходила бы для всех. Например, нормативно-правовая база одного государства вряд ли будет эффективна для компаний, действующих на международном уровне с корпоративными клиентами за рубежом, поскольку они могут легко перемещать свои штаб-квартиры из одной страны в другую. Компании, которые он представляет, не используют наемников, — сам этот термин, по мнению г-на Гибсона, является пренебрежительным и вводит в заблуждение относительно деятельности таких компаний, — и применяют строгие процедуры проверки, подготовки и набора в целях обеспечения того, чтобы они действовали в духе открытости и транспарентности.

65. Г-н Гибсон также рекомендовал в целях принятия практического подхода к регулированию деятельности частных охранных компаний уделить особое внимание ситуациям, когда клиенты и поставщики услуг базируются за пределами районов оказания таких услуг; это имеет особенно важное значение в тех государствах, где правопорядок, системы уголовного правосудия и управления являются слабыми. Г-н Гибсон дал обзор ситуации в Ираке в 2003 году и пояснил, что деятельность некоторых охранных компаний, которые игнорировали принципы верховенства права и передовую практику отрасли, в сочетании с отсутствием нормативно-правовой базы, привела к ряду инцидентов с участием гражданских лиц. Он также пояснил, что этот пример указывает на обоснованность мандата межправительственной рабочей группы и трудности, с которыми ежедневно сталкиваются многие частные охранные компании в своей работе.

66. Г-н Гибсон дал обзор инициатив и событий, которые оказали положительное воздействие на частную охранную индустрию, включая Документ Монтрё, рамки деятельности в отношении защиты, соблюдения и средств правовой защиты, подготовленные Специальным представителем Генерального секретаря по вопросу о правах человека и транснациональных корпорациях и других предприятиях⁵, и многосторонний процесс, который привел к разработке Международного кодекса поведения частных поставщиков охранных услуг. Он перечислил основные функции Ассоциации, включая сертификацию участвующих компаний, мониторинг и оценку их деятельности и рассмотрение жалоб и претензий. Вместе с тем он подчеркнул, что эта организация пока еще не в состоянии обеспечить создание эффективного механизма привлечения частных охранных компаний к ответственности.

67. Заявив о важности внешнего аудита с целью создания нормативно-правовой базы, г-н Гибсон подчеркнул роль стандарта PSC.1 (разработанного также в качестве международного стандарта ISO-18788) для компаний по оказанию услуг в области безопасности в сложных условиях на суше и сопоставимого стандарта (ISO-28007) в отношении мер безопасности для защиты торговых судов от пиратства в особо опасном районе в Индийском океане. Он отметил, что эти компании подлежат независимому аудиту и сертификации на предмет соблюдения этих стандартов.

68. Г-н Гибсон также упомянул об участии экипажа судна «Симэн гард Огайо», использовавшегося в октябре 2013 года в качестве плавучего арсенала американской частной компании по обеспечению безопасности на море, которое случайно оказалось в индийских территориальных водах. Все 35 членов экипажа, включая корабельных коков, были арестованы за незаконный ввоз оружия и были приговорены к пяти годам тюремного заключения. Г-н Гибсон пояснил, что ни один из них не возразил бы против необходимости международной регламентации для индустрии частных охранных услуг. Признав, что существующие международные стандарты с процедурами аккредитации и сертификации закладывают основу для уважения прав человека в масштабах всей отрасли, г-н Гибсон высказал мысль о том, что разработка дополнительных национальных и международных правил способствовала бы лучшей защите прав человека.

69. Одна из делегаций поинтересовалась, не могут ли государства все шире полагаться на услуги частных военных и охранных компаний, чтобы избежать привлечения к ответственности за нарушения, совершаемые членами своих вооруженных сил. Г-н Гибсон отметил, что деятельность этих компаний определяется конъюнктурой на рынке, как это было особенно заметно в 2003 году в Ираке и в 2007 и 2008 годах в условиях роста числа пиратских нападений у побережья Сомали. Г-н Гибсон отметил глобальную тенденцию к сокращению расходов на оборону, которая может побудить некоторые государства обращаться к услугам частных компаний для целей обороны.

70. Отмечая прогресс, достигнутый благодаря Документу Монтрё и Международному кодексу поведения частных поставщиков охранных услуг, равно как и сохраняющиеся пробелы, Председатель-докладчик задала г-ну Гибсону вопрос о том, считают ли частные военные и охранные компании целесообразным использовать существующую нормативно-правовую базу для выработки универсально применимого инструмента, который позволил бы использовать единые правила. Г-н Гибсон ответил, что расходы на процедуры аудита и сертификации измеряются тысячами долларов и что среди компаний, которые входят в его организацию, никто не возразил бы против подлинно глобальной и справедливой нормативной базы, которая учитывала бы специфику деятельности частных компаний и ставила бы их в одинаковые условия.

⁵ См. A/HRC/17/31, приложение.

71. Одна из делегаций задала вопрос о существующих в настоящее время гарантиях защиты служащих частных военных и охранных компаний, в том числе об ответственности материнских компаний и о защите лиц, сообщающих о нарушениях. Г-н Гибсон заявил, что многие служащие работают на основе субподрядных договоров и их трудовые права оговариваются в их контрактах. Плохо организованные компании не будут вкладывать средства в профессиональную подготовку и поддержку своих подрядчиков, в то время как ответственные компании будут это делать, а также обеспечивать страховое покрытие.

72. Еще одна делегация отметила, что для разработки документа, имеющего обязательную юридическую силу, необходимо проделать большую работу и что регулирование деятельности частных военных и охранных компаний не следует путать с более широким процессом транснациональных корпораций и других предприятий. Межправительственной рабочей группе не следует углубляться в нюансы различий и определений, касающихся частных охранных компаний и частных военных компаний, которые могут быть проработаны в самом документе. Делегация с удовлетворением узнала о том, что представители отрасли не возражают против документа, имеющего обязательную силу, и, более того, разделяют мнение, что такой документ мог бы оказаться для них полезным. Эта делегация предложила, чтобы межправительственная рабочая группа на своей следующей сессии рассмотрела возможные варианты для дальнейшего развития имеющегося мандата, и это предложение было поддержано еще одной делегацией. В ответ на это г-н Гибсон заявил, что, хотя решение не заключается в выборе лишь одного из двух вариантов, а именно: иметь или не иметь документ с обязательной юридической силой, многое можно сделать для поощрения надлежащей практики и инициатив, таких как Ассоциация или саморегулирование.

IV. Заключительные замечания

73. Председатель-докладчик 16 декабря 2016 года отметила, что обсуждения на пятой сессии межправительственной рабочей группы, как и на ее предыдущих сессиях, во многом выиграли от участия и выступлений экспертов. В ходе пятой сессии рабочая группа ознакомилась с богатой палитрой мнений и взглядов. Председатель-докладчик подчеркнула, что вся эта деятельность пронизана желанием содействовать актуализации правозащитной тематики.

74. Председатель-докладчик отметила, что был обсужден широкий круг вопросов существа, включая доступ к правосудию и средствам правовой защиты для жертв нарушений и злоупотреблений, связанных с деятельностью частных военных и охранных компаний; деятельность частных охранных компаний на море и в других контекстах; инициативы, осуществляемые на национальном и международном уровнях; другие меры для регулирования и контроля деятельности частных военных и охранных компаний; существующая нормативно-правовая база; и проблемы, трудности и предложения делегаций, касающиеся дальнейшей работы. Председатель-докладчик подчеркнула, что поиск надлежащих решений остается одной из ключевых задач межправительственной рабочей группы.

75. Председатель-докладчик напомнила, что рабочая группа уже провела пять сессий; что шестая сессия состоится 22–26 мая 2017 года для подготовки доклада, который должен быть представлен Совету по правам человека на его тридцать шестой сессии. Председатель-докладчик задалась вопросом о том, насколько приблизились делегации к выработке рекомендаций для Совета и удастся ли им когда-либо прийти к общей позиции по этому вопросу. Она предложила делегациям подумать над этим в период подготовки шестой сессии рабочей группы.