



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
2 July 2021
Russian
Original: English

Совет по правам человека

Сорок восьмая сессия

13 сентября — 1 октября 2021 года

Пункт 3 повестки дня

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

Влияние использования частных военных и охранных служб в гуманитарной деятельности

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

Резюме

В настоящем докладе Рабочая группа исследует возрастающую роль частных военных и охранных компаний в гуманитарной сфере. При этом Рабочая группа проясняет масштабы и характер роли частных военных и охранных компаний в гуманитарной деятельности и предлагаемые разнообразные услуги, в том числе в контексте вооруженных конфликтов, а также чрезвычайных ситуаций природного и антропогенного характера. В докладе подчеркивается влияние коммерциализации гуманитарной помощи на гуманитарные принципы беспристрастности, нейтралитета и независимости деятельности. В нем рассматривается фундаментальный недостаток прозрачности и контроля за деятельностью этих частных военных и охранных компаний, отмечается отсутствие подотчетности и дополнительно подчеркивается, что сохраняются значительные пробелы в нормативно-правовой базе.

В докладе подчеркивается важность особого рассмотрения воздействия использования частных военных и служб безопасности на гуманитарные операции, их принципы и возможность нарушений прав человека и международного гуманитарного права. В заключение в нем анализируются пределы соответствующих инструментов политики и предлагаются способы обеспечения более активного регулирования этих частных акторов и защиты гуманитарной независимости.



Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	3
II. Некоторые мероприятия Рабочей группы.....	3
A. Ежегодные сессии.....	3
B. Сообщения и заявления.....	3
C. Некоторые мероприятия	4
D. Поездки в страны	5
III. Тематический доклад.....	5
Методика и определения	6
IV. Роль и услуги частных военных и охранных компаний в условиях гуманитарной деятельности.....	7
A. Современные вызовы гуманитарной деятельности и приватизация.....	7
B. Виды услуг, предоставляемых частными военными и охранными компаниями в гуманитарной сфере.....	9
C. Биобезопасность и стихийные бедствия.....	9
D. Участие частных военных и охранных компаний в миротворческих операциях	10
E. Расходы на частные военные и охранные компании в гуманитарной деятельности ...	11
V. Нормативная база	11
VI. Нарушения прав человека и международного гуманитарного права	14
A. Незыблительные нападения и частные военные и охранные компании	15
B. Оперативная совместимость	16
C. Сексуальная эксплуатация и насилие	16
VII. Отсутствие прозрачности, надзора, подотчетности и эффективных средств правовой защиты.....	17
A. Отсутствие прозрачности и проблемы с доступом к информации	17
B. Надзор и подотчетность	18
C. Доступ к эффективным средствам правовой защиты.....	19
VIII. Выводы и рекомендации	19
A. Выводы	19
B. Рекомендации.....	21

I. Введение

1. Настоящий доклад представлен во исполнение резолюции 2005/2 Комиссии по правам человека, в которой Комиссия определила мандат Рабочей группы по вопросу об использовании наемников как средстве нарушения прав человека и противодействия осуществлению права народов на самоопределение, и резолюции 42/9 Совета по правам человека, в которой Совет продлил ее мандат. Доклад охватывает деятельность Рабочей группы с момента ее предыдущего доклада Совету¹. В тематическом разделе анализируется влияние роли частных военных и охранных компаний в гуманитарной деятельности на права человека.

2. В отчетный период в состав Рабочей группы входили Елена Апарац (Председатель-докладчик), Лилиан Бобеа, Крис Кваджа, Равиндран Даниэль и Сорча Маклауд.

II. Некоторые мероприятия Рабочей группы

A. Ежегодные сессии

3. Рабочая группа провела свои сорок первую и сорок вторую сессии соответственно 23–27 ноября 2020 года и 12–16 апреля 2021 года. В ходе сессий члены Рабочей группы провели двусторонние встречи с представителями государств-членов, международных и неправительственных организаций, а также с другими соответствующими собеседниками, а также организовали встречи экспертов, круглые столы и консультации. В ноябре 2020 года г-жа Апарац была назначена новым Председателем-докладчиком. Обе сессии проводились виртуально из-за ограничений на поездки, связанных с пандемией коронавируса (COVID-19).

B. Сообщения и заявления

4. Рабочая группа направила несколько сообщений совместно с другими обладателями мандатов специальных процедур. Было опубликовано заявление для СМИ, в котором подчеркивается обеспокоенность по поводу помилования четырех сотрудников частных охранных компаний, осужденных за военные преступления в Ираке в нарушение международного права. Правительствам трех стран были направлены письма с утверждениями и совместный пресс-релиз по поводу предполагаемой вербовки наемников в ноябре 2020 года в связи с боевыми действиями в Нагорном Карабахе в нарушение международного гуманитарного права. Письма с утверждениями были также направлены правительству и частной компании в отношении предполагаемого жестокого и неправомерного обращения с несопровождаемыми детьми-мигрантами в центре размещения лиц, просящих убежище, в Сербии со стороны сотрудников частной охранной компании. Рабочая группа также обратила особое внимание на утверждения о нарушениях прав человека частными силами безопасности в контексте боевых действий в Центральноафриканской Республике после президентских выборов в 2020 году. За этим последовало совместное заявление для СМИ. Наконец, Рабочая группа приветствовал в пресс-релизе решение Соединенных Штатов Америки прекратить использование частных федеральных тюрем, подчеркнув далее, что данный законопроект должен предусматривать также прекращение передачи на внешний подряд всех мест содержания под стражей, включая места для содержания мигрантов и лиц, ищущих убежище. Рабочая группа опубликовала несколько совместных заявлений, в том числе о негосударственных акторах. Она также поддержала письмо в Международный уголовный суд в соответствии со статьей 15 Римского статута о возможных преступлениях, подпадающих под юрисдикцию Суда, в контексте использования частных военных и охранных компаний и захвата земель в Камбодже.

¹ A/HRC/45/9.

С. Некоторые мероприятия

5. 5 октября 2020 года Рабочая группа совместно с «Прайваси интернэшнл» провела виртуальную экспертную дискуссию о влиянии использования частных военных и охранных служб в сфере иммиграционного и пограничного контроля на защиту прав всех мигрантов. Мероприятие последовало за представлением доклада Рабочей группы Совету по правам человека по этой теме². Г-н Кваджа подчеркнул влияние частной пограничной охраны на права человека и достоинство всех мигрантов. Участники обсудили растущую практику государств по заключению договоров с компаниями на оказание охранных услуг, в том числе в связи с приватизацией мест содержания иммигрантов, и выразили обеспокоенность по поводу воздействия этой тенденции на права человека мигрантов.

6. 2 ноября 2020 года г-н Кваджа представил доклад Рабочей группы о меняющихся формах, тенденциях и проявлениях наемничества и связанной с наемниками деятельности³, подчеркнув, что деятельность наемников во всем мире в последнее время расширилась, угрожая правам человека, защите гражданского населения и международному миру и безопасности.

7. Рабочая группа и Центр военных исследований совместно провели 16 ноября 2020 года виртуальную экспертную дискуссию с ведущими экспертами и практиками по меняющимся формам, тенденциям и проявлениям наемничества и связанной с наемниками деятельности. Выступающие подчеркнули проблемы, связанные с повсеместной секретностью наемнической и связанной с ней деятельности. Они также предостерегли от практики их использования государствами в качестве инструмента воздействия на вооруженные конфликты за рубежом при одновременном отрицании их участия и несоблюдении юридических обязательств. На мероприятии присутствовали более 100 участников из академических кругов, гражданского общества и постоянных представительств и других практиков, которые разделили озабоченность Рабочей группы по поводу меняющихся форм наемничества.

8. В декабре 2020 года и марте 2021 года Рабочая группа провела две виртуальные экспертные консультации по темам: а) предоставление продуктов и услуг военного и охранного характера в киберпространстве кибернаемниками и связанными с ними акторами и их влияние на права человека и б) роль частных военных и охранных компаний в гуманитарной деятельности. В консультациях приняли участие ученые, технические консультанты системы Организации Объединенных Наций, неправительственных организаций (НПО) и частного сектора. Обсуждение в ходе консультаций послужило основой для докладов Рабочей группы за 2021 год Совету по правам человека и Генеральной Ассамблее.

9. 5 марта 2021 года Рабочая группа по наемникам приняла участие в параллельном мероприятии «Обязанности вооруженных негосударственных акторов в области прав человека», организованном Специальным докладчиком о пытках и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видах обращения и наказания и Специальным докладчиком по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях в сотрудничестве с Женевской академией международного гуманитарного права и прав человека и Федеральным департаментом иностранных дел Швейцарии. Председатель Рабочей группы г-жа Апарац затронула обязательства в области прав человека негосударственных акторов, включая иностранных боевиков и частные военные и охранные компании. Она также подчеркнула, что взаимосвязи между компаниями или между компаниями и государствами увеличивают риск безнаказанности в отсутствие прозрачных и публичных договорных отношений.

10. Рабочая группа приняла участие во втором совещании межправительственной рабочей группы открытого состава по мониторингу и контролю за деятельностью частных военных и охранных компаний, которое проходило 26–29 апреля 2021 года.

² Ibid.

³ A/75/259.

Председатель Рабочей группы подчеркнула давние усилия Рабочей группы по содействию действенному регулированию деятельности частных военных и охранных компаний, в частности по разработке мер, направленных как на предотвращение, так и на обеспечение ответственности за нарушения прав человека и международного права, совершенные сотрудниками частных военных и охранных предприятий, а также по обеспечению их соблюдения. Г-жа Апарац повторила, что только четкие правовые нормы, подкрепленные правоприменением государств, могут обеспечить подотчетность и предоставить жертвам эффективные средства правовой защиты. Рабочая группа предложила ряд конкретных рекомендаций для включения в любой будущий правовой акт, таких как тот факт, что государственные и негосударственные акторы должны, как общее правило, воздерживаться от использования и вербовки частных военных и охранных компаний и их персонала, в частности когда имеется повышенный риск нарушения прав человека и международного гуманитарного права.

11. 28 апреля 2021 года г-жа Бобеа приняла участие в открытии Женевским центром управления сектором безопасности электронного курса по укреплению надзорного потенциала национальных правозащитных учреждений с особым акцентом на Латинскую Америку и Карибский бассейн.

D. Поездки в страны

12. Рабочая группа придает большое значение посещению стран. Несмотря на отправку многочисленных просьб о поездке в страны и напоминаний к предыдущим письмам, на большинство запросов ответа получено не было. Тем не менее Рабочая группа по-прежнему готовится к посещению Боснии и Герцеговины в 2021 году и Австралии в 2022 году с учетом ограничений на поездки, связанных с COVID-19. Рабочая группа выражает признательность всем государствам-членам, положительно откликнувшимся на ее просьбу о поездке, в частности Кот-д'Ивуару, и надеется получить приглашения от других государств-членов о проведении официальных поездок в 2022 году и в ближайшем будущем.

III. Тематический доклад

13. Доклад за этот год посвящен роли частных военных и охранных компаний в гуманитарной деятельности. За прошедшие годы Рабочая группа повысила осведомленность о роли и влиянии деловых кругов на права человека уязвимых групп населения, в последнее время в рамках Организации Объединенных Наций, а также в связи с миграционным и пограничным контролем. Большое внимание уделяется отношениям между гуманитарными организациями и органами государственной безопасности. При этом меньше внимания уделяется увеличению числа частных охранных компаний, предоставляющих услуги в этом секторе.

14. Растущая зависимость гуманитарных организаций от частных военных и охранных компаний привела к возникновению серьезных проблем с точки зрения защиты гражданского населения и нарушений прав человека и международного гуманитарного права. Что самое главное, роль этих частных компаний в гуманитарной деятельности и коммерциализация гуманитарной помощи вызывает озабоченность по поводу их влияния на гуманитарные принципы беспристрастности, нейтралитета и независимости деятельности⁴. Рабочая группа продолжает получать сообщения о частных военных и охранных компаниях, привлекаемых в гуманитарную сферу. Настоящий доклад направлен на оценку степени и характера роли частных военных и охранных компаний в гуманитарной деятельности, а также на повышение осведомленности о связанных с этим практических вопросах и вопросах прав человека.

⁴ См., например, резолюцию 58/114 Генеральной Ассамблеи.

15. Тематический доклад начинается с описания контекстов, в которых возник и функционирует этот предпринимательский сектор, высвечивая проблемы прав человека и международного гуманитарного права, связанные с присутствием частных военных и охранных компаний. Доклад проясняет характер и разнообразие услуг, предоставляемых этими частными компаниями в гуманитарной сфере, и рассматривает их влияние на права человека. В нем анализируется принципиальная непрозрачность их деятельности, особенно во взаимоотношениях между клиентами и этими поставщиками услуг. В нем рассматриваются последствия для реального надзора, подотчетности и средств правовой защиты жертв нарушений прав человека и международного гуманитарного права, прямо или косвенно связанных с деятельностью частных военных и охранных компаний. Доклад завершается рекомендациями государствам, компаниям и гуманитарным акторам, включая Организацию Объединенных Наций.

Методика и определения

16. Используемая методика включала несколько методов, в том числе масштабное аналитическое исследование; углубленный стратегический анализ контрактов и процедур, связанных с привлечением частных военных и охранных компаний; а также обобщение представленных материалов и записей бесед. Кроме того, Рабочая группа провела виртуальный круглый стол по этой теме, на котором специалисты по гуманитарным проблемам и ученые поделились мнениями и результатами критического анализа. Обсуждение помогло Рабочей группе определить приоритетность основных вопросов, относящихся к этому тематическому докладу.

17. Настоящий доклад основан на предыдущей работе, проделанной Рабочей группой, включая ее доклад 2020 года о влиянии использования частных военных и охранных служб на миграционных и пограничный контроль⁵, глобальное исследование 2016 года о законодательстве государств о частных военных и охранных компаниях⁶ и ее доклад 2014 года об использовании частных военных и охранных компаний Организацией Объединенных Наций⁷. В январе 2021 года Рабочая группа обратилась с просьбой ко всем соответствующим заинтересованным сторонам направить свои материалы. Рабочая группа признательна всем тем, кто откликнулся на ее просьбу о представлении материалов, принял участие в мероприятиях и столь щедро поделился своими знаниями и опытом.

18. Рабочая группа столкнулась с такими проблемами, как непрозрачность деятельности частных военных и охранных компаний, включая их использование в гуманитарных операциях, а также трудности с определением соответствующих функций и обязанностей многочисленных участвующих государственных и негосударственных акторов. Понимание роли частных военных и охранных компаний — сложная задача, не в последнюю очередь из-за ограниченности имеющихся данных. Кроме того, крайне слабо изучено использование частных военных и охранных компаний в гуманитарной сфере.

19. Особого внимания заслуживают два термина, использованные в докладе. Во-первых, Рабочая группа использует термин «частные военные и охранные компании» для обозначения юридических лиц, предоставляющих на возмездной основе военные и (или) охранные услуги физическим и (или) юридическим лицам⁸. В этом определении выделяется деятельность, выполняемая юридическими лицами, а не то, к какой категории компания может относить себя. В соответствии с этим определением тематический доклад сосредоточен на тех компаниях, которые предоставляют частные военные и охранные услуги, включая не только частные военные и охранные компании, но и оборонные компании, корпорации, специализирующиеся на информации и передовых технологиях, а также авиакомпании. Относя себя к другой

⁵ A/HRC/45/9.

⁶ A/HRC/36/47.

⁷ A/69/338.

⁸ Полное определение см. A/HRC/15/25, приложение, статья 2.

категории, эти компании выступают в качестве ведущих поставщиков услуг, связанных с безопасностью, в гуманитарной деятельности⁹.

20. Во-вторых, «гуманитарные действия» — это действия, предпринимаемые «помимо оказания немедленной помощи, и охватывающие спектр видов деятельности, от подготовки к стихийным бедствиям до гуманитарного реагирования и, наконец, раннего восстановления»¹⁰. Гуманитарные действия могут проводиться в условиях вооруженного конфликта или в мирное время. Термин «гуманитарные акторы» используется в докладе для определения всех акторов, основная цель которых заключается в спасении жизни и облегчении страданий при одновременном уважении и восстановлении достоинства личности. Принципы независимости, нейтралитета и беспристрастности определяют гуманитарную работу и требуют самостоятельности гуманитарных акторов. Как таковые, те не подлежат контролю или подчинению экономическим, политическим, военным или другим негуманитарным целям. В практическом плане гуманитарное «пространство» означает, что должна проводиться беспристрастная и независимая оценка потребностей¹¹.

IV. Роль и услуги частных военных и охранных компаний в условиях гуманитарной деятельности

A. Современные вызовы гуманитарной деятельности и приватизация

21. За десятилетия, прошедшие после окончания «холодной войны», произошло значительное увеличение числа, типов и размеров гуманитарных организаций, в том числе акторов, действующих в условиях чрезвычайных гуманитарных ситуаций. В своем стремлении не отставать от растущих требований, связанных с затяжными конфликтами, антропогенными и стихийными бедствиями, пандемиями и перемещениями, «гуманитарный ландшафт» в традиционном понимании претерпевает значительные изменения. Это привело к увеличению числа «новых» участников, включая частные военные и охранные компании, а также к появлению новых форм и условий гуманитарной помощи.

22. Согласно «Глобальному гуманитарному обзору 2021 года», в 2021 году 235 млн человек понадобится гуманитарная помощь и защита. Это число возросло до 1 из 33 человек во всем мире, намного больше по сравнению с 1 из 45 в 2020 году, что уже было самым высоким показателем за десятилетия. Согласно прогнозам, в 2021 году Организация Объединенных Наций и партнерские гуманитарные организации окажут гуманитарную помощь 160 млн человек¹². При этом сложные чрезвычайные ситуации и конфликты становятся более интенсивными и затяжными, нанося тяжелый урон гражданскому населению и в непропорционально большой степени сказываясь на женщинах и детях¹³.

23. Таким образом, гуманитарные организации активно работают в удаленных полевых условиях в течение продолжительных периодов времени, выполняя широкий спектр задач, от оказания гуманитарной помощи до долгосрочной деятельности в области развития. Однако число нападений на сотрудников гуманитарных организаций растет. В гуманитарной среде теперь ожидаются адекватные стандарты безопасности организаций и их сотрудников, а недостатки могут привести к юридической ответственности. За последние десятилетия сотни сотрудников

⁹ Материалы, представленные Ассоциацией Международного кодекса поведения, URL: www.ohchr.org/EN/Issues/Mercenaries/WGMercenaries/Pages/report-pmsc-humanitarian-action-2021.aspx.

¹⁰ The Sphere Project, *Humanitarian Charter and Minimum Standards in Humanitarian Response*, URL: www.unhcr.org/50b491b09.pdf, p. 10.

¹¹ Filipa Schmitz, “A humanitarian–development nexus that works”, ICRC blog, 21 June 2018, URL: <https://blogs.icrc.org/law-and-policy/2018/06/21/humanitarian-development-nexus-that-works>.

¹² URL: <https://gho.unocha.org>.

¹³ См. S/2020/366.

гуманитарных организаций получили ранения и стали жертвами убийств и похищений¹⁴.

24. Рабочая группа отмечает все более широкую коммодификацию услуг, предоставляемых в гуманитарном контексте. Хотя такая конкуренция не нова, Рабочая группа обеспокоена растущей легитимизацией усилий этих частных акторов. Глобальный спрос на гуманитарную помощь стимулировал конкурентный и прибыльный рынок товаров и услуг, производимых и предоставляемых частными военными и охранными компаниями. Коммерциализация безопасности может в свою очередь вызвать озабоченность способностью частных акторов применять силу, влиять на политические программы, передавать технический опыт и знания принимающего государства и выводить процесс принятия решений за пределы досягаемости механизмов подотчетности государств. Отсутствие ясности в отношении иерархии подчиненности или контроля за персоналом частных военных и охранных компаний также может затруднить подотчетность. Возрастающая зависимость от частных охранных компаний может означать, что такие акторы играют роль в выработке «политики защиты» и концептуализации проблем безопасности в различных контекстах, поскольку они прямо определяют и формируют среду, в которой действуют гуманитарные организации, пересекаясь с вооруженными силами и частным бизнесом государства¹⁵.

25. Присутствие частных военных и охранных компаний имело место в контексте, в котором гуманитарное пространство рассматривается как полное угроз безопасности, которые могут быть купированы, если не уменьшены, службами безопасности¹⁶. Рабочая группа отмечает возросшую склонность к криминализации гуманитарных действий, особенно если они не соответствуют целям государства. Гуманитарные организации также действуют в условиях усиления антитеррористического законодательства. От них часто требуется вести переговоры о доступе к нуждающемуся населению с вооруженными группами, которые некоторые могут относить к числу террористических. Это может привести к обращению гуманитарных организаций за помощью к частным военным и охранным компаниям, поскольку присутствие последних считается критически важным для эффективности деятельности, что еще больше ставит под угрозу соблюдение принципов беспристрастности, нейтралитета и независимости. Гуманитарные акторы также могут восприниматься как поддерживающие акторов, подозреваемых в терроризме, всякий раз, когда они вступают с ними в гуманитарный диалог. К этой проблеме добавляется присутствие частных военных и охранных компаний в ситуациях вооруженного конфликта, в которых они действуют как комбатанты¹⁷.

26. В общем контексте усиления силовой составляющей этика нейтралитета и независимости, ограничивающая гуманитарную деятельность, постепенно размывается из-за привлечения ориентированных на контракты частных военных и

¹⁴ Fabrice Weissman, “MSF and kidnappings – the secrets and the dilemmas”, 18 September 2020, URL: <https://msf-crash.org/en/publications/war-and-humanitarianism/msf-and-kidnappings-secrets-and-dilemmas>; Jane Warren, “Aid workers under attack”, *Royal Society for the Prevention of Accidents Occupational Safety and Health Journal*, vol. 50, No. 1 (2020), pp. 17–20.

¹⁵ Peter W. Singer, “Humanitarian principles, private military agents: some implications of the privatized military industry for the humanitarian community”, in *Resetting the Rules of Engagement: Trends and Issues in Military-Humanitarian Relations*, Victoria Wheeler and Adele Harmer, eds. (Humanitarian Policy Group Report 21, February 2006).

Только в 2018 году на сотрудников гуманитарных организаций было совершено 221 нападение, в результате которых 126 сотрудников гуманитарных организаций погибли, 144 — получили ранения, а 130 — были похищены. Jane Warren, “Aid workers under attack”, *Royal Society for the Prevention of Accidents Occupational Safety and Health Journal*, vol. 50, No. 1 (2020).

¹⁶ См. далее Albert McBell Ninepence, “Is donor State ‘securitization’ a threat or an opportunity for humanitarianism?”, *Young African Leaders Journal of Development*, vol. 3 (2021).

¹⁷ См. далее <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=26025>, <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=26305> и <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=25681>.

охранных компаний. При этом такие компании оперируют в структурном контексте, определяемом (контрактной) зависимостью, от клиентов в гуманитарном контексте и конкуренцией с другими акторами безопасности. Их выживание как компаний зависит от их признания другими в качестве законных акторов безопасности, в то время как их услуги в первую очередь оцениваются по краткосрочным экономическим показателям, а не по критерию реагирования на потребности гражданского населения во время чрезвычайных гуманитарных ситуаций.

В. Виды услуг, предоставляемых частными военными и охранными компаниями в гуманитарной сфере

27. Услуги, предлагаемые частными военными и охранными компаниями в гуманитарном секторе, очевидно, обширны и расширяются. Гуманитарные акторы привлекают эти компании для обеспечения вооруженной охраны колонн с гуманитарной помощью и сопровождающего их персонала. Предоставление услуг охраны (вооруженной и невооруженной) объектов гуманитарных организаций, таких как лагеря, здания, складские помещения и жилье для персонала, стало обычным явлением¹⁸. Частные военные и охранные компании также привлекаются гуманитарными агентствами, в частности НПО, для сопровождения в технических вопросах и вопросах безопасности¹⁹, оценки и анализа рисков²⁰, обеспечения системы управления безопасностью и слежения, кризисного управления, действий в ситуациях похищения и требования выкупа, а также для обучения по вопросам безопасности.

28. Частные военные и охранные компании часто предоставляют логистические услуги, включая техническое обслуживание наземных и воздушных транспортных средств, выполнение полетов, транспортировку гуманитарной помощи и персонала, экспедирование грузов и логистику, а также связь. Кроме того, эти частные акторы участвуют в предоставлении услуг по эвакуации, включая охрану и обслуживание эвакуационных объектов, а также военную и медицинскую эвакуацию в условиях вооруженных конфликтов, стихийных бедствий, эпидемий и других кризисов.

29. Использование частных военных и охранных компаний гуманитарными организациями неизбежно вызывает определенные проблемы, вызывающие озабоченность, не в последнюю очередь возможность нарушения прав человека и международного гуманитарного права или обычных уголовных преступлений. Тенденция передачи гражданских задач этим частным компаниям таит в себе риски, в том числе их неподготовленность к продвижению гендерного, расового, этнического и классового равенства при распределении товаров первой необходимости и гуманитарной помощи.

С. Биобезопасность и стихийные бедствия

30. В последние годы частные военные и охранные компании также участвовали в реагировании на санитарные кризисы, включая эпидемию Эболы и пандемию COVID-19, что вызвало риск усиления силовой составляющей в сфере здравоохранения. В их ведение передаются места содержания, охрана медицинских учреждений, предоставление услуг по обнаружению и отслеживанию и т. д. Это

¹⁸ Например, «Дефенс системз лимитед» предоставляла охранников Детскому фонду Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) в Судане и Сомали, а также Всемирной продовольственной программе в Анголе. Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев привлекло «Арморгруп Кения» для предоставления сотрудников охраны его отделения. См. далее Åse Gilje Østensen, "UN use of private military and security companies: practices and policies", *SSR Papers*, Paper No. 3 (Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2011), pp. 14–15.

¹⁹ Jan Litavski, "The challenges of the private security sector in the new century", *Quarterly of the Centre for Euro-Atlantic Studies* (2012), см. www.ceas-serbia.org.

²⁰ Åse Gilje Østensen, "UN use of private military and security companies: practices and policies", p. 15.

вызывает ряд опасений, не в последнюю очередь связанных с защитой данных, обязанностью проявлять заботу о здоровье персонала частных военных и охранных компаний и их семей, которые подвергаются повышенному риску инфицирования, а также с отношением местных жителей к охране медицинских учреждений этими частными охранниками, особенно когда те вооружены²¹.

31. Поступали сообщения о нарушениях прав человека, в том числе о неоправданном применении силы для обеспечения соблюдения ограничений, связанных с COVID-19, и о повышении риска для здоровья уязвимых групп, в том числе в условиях заключения²². В случае заключения маргинализированные группы, такие как лица из числа ЛГБТК+, меньшинства, несопровождаемые несовершеннолетние, пожилые и беременные женщины подвергаются возросшему риску, особенно в условиях скученности²³.

32. Оказание помощи в условиях стихийных бедствий и ухудшения состояния окружающей среды также представляет собой область, в которой мы все чаще видим наложение деятельности гуманитарных организаций, государственных структур и частных военных и охранных компаний.

D. Участие частных военных и охранных компаний в миротворческих операциях

33. Мандаты операций по поддержанию мира превратились из ответных мер физической защиты в комплексные стратегии защиты на протяжении всей миссии. Миротворческие операции способствуют повседневной безопасности благодаря патрулированию и сдерживающему присутствию. В ограниченных случаях миротворческие операции активно участвовали в активных операциях против вооруженных групп для нейтрализации угроз для гражданского населения. Безопасность в условиях миротворческих операций приобрела большое значение для Организации Объединенных Наций, особенно после ее опыта в Руанде и Сомали в 1990-х годах. Это сопровождалось переходом от нацеленности на уход после решения задачи к нацеленности на продолжение присутствия в условиях повышенного риска²⁴.

34. Однако более широкое использование миротворческими операциями недостаточно регулируемых частных военных и охранных компаний для поддержки управления рисками в сфере безопасности часто может создавать проблемы для защиты гражданских лиц. Одна из таких проблем возникает тогда, когда частные военные и охранные компании, обеспечивающие операции Организации Объединенных Наций, прибегают к применению силы. При этом, когда Организация Объединенных Наций привлекает частные военные и охранные компании, она требует от них принятия правил применения силы, которые согласуются с правилами применения силы Организации Объединенных Наций. Любое применение силы должно соответствовать следующим критериям: они должны быть разумными и соразмерными угрозе; они должны быть необходимыми в обстоятельствах, известных на тот момент, в отсутствие реальной альтернативы; а также представлять собой минимум, необходимый для нейтрализации угрозы. Применение смертоносной силы допустимо только в целях самообороны или защиты людей от неминуемой угрозы причинения вреда.

35. Часто отсутствует ясность в отношении роли и обязанностей этих частных военных и охранных компаний. В последнее время миссии были развернуты там, где

²¹ Sorcha MacLeod, "Private security, human rights and COVID-19: regulatory challenges at the margins", University of Copenhagen Faculty of Law research paper No. 99 (21 October 2020), URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3716492.

²² CIVICUS: World Alliance for Citizen Participation, "Freedom of expression and the COVID-19 pandemic: a snapshot of restrictions and attacks" (2021).

²³ Sorcha MacLeod, "Private security, human rights and COVID-19: regulatory challenges at the margins", pp. 9–13; См. также A/HRC/45/9, пункт 50.

²⁴ Elke Krahmann and Anna Leander, "Contracting security: markets in the making of MONUSCO peacekeeping", *International Peacekeeping*, vol. 26, No. 2 (2019), p. 170.

«мира для поддержания» мало или нет совсем. Без четко сформулированных параметров нет не только внешних пределов защиты, но и минимальных ожиданий относительно того, что требуется. Более четкое определение объема услуг этих частных акторов поможет прояснить их роль в гуманитарной сфере и решить проблемы защиты. Еще одна проблема использования частных военных и охранных компаний в миротворческих операциях связана с тем, что они работают на рынок, а продолжающаяся нестабильность поддерживает спрос на нем. Это оставляет открытым вопрос в заинтересованности этих частных компаний в результатах мирного процесса²⁵.

36. В своем докладе за 2014 год Рабочая группа подробно рассмотрела вопрос об использовании Организацией Объединенных Наций частных военных и охранных компаний²⁶ и с сожалением отмечает, что проблемы, связанные с использованием этих компаний, сохраняются и что их использование и взаимодействие с ними Организацией Объединенных Наций в своей деятельности продолжает усугублять риски для прав человека уязвимых групп населения.

Е. Расходы на частные военные и охранные компании в гуманитарной деятельности

37. Рабочая группа попыталась определить, сколько в совокупности гуманитарные организации тратят на частные военные и охранные компании. Большинство организаций не смогли предоставить данных о таких расходах или даже оценки затрат. Причин таких трудностей несколько.

38. Во-первых, организации не отслеживают расходы на безопасность, выделяя их отдельной строкой бюджета. Услуги по обеспечению безопасности могут быть предоставлены как часть проекта с соответствующим бюджетом. Во-вторых, организации с децентрализованной структурой и широким присутствием на местах могут столкнуться с трудностями при сборе информации на уровне штаб-квартиры из-за реальных или предполагаемых препятствий для документирования и передачи информации о расходах. В-третьих, обеспечение безопасности расплывлено между учреждениями, фондами и программами Организации Объединенных Наций. Все основные учреждения имеют свои структуры обеспечения безопасности и защищают свою независимость²⁷. Наконец, что касается внешних ресурсов, различия во внутренних административных правилах найма и процедурах закупок часто являются ключевыми препятствиями для расчета затрат. Расходы фиксируются в соответствии с характером услуги (консультационные услуги, техническая поддержка и т. д.), а не результатом, поэтому затраты, непосредственно относящиеся к услугам безопасности, не проводятся надлежащим образом.

39. Хотя Рабочая группа признает эти проблемы и необходимость ресурсов для отслеживания расходов и их отражения в документах, ее эксперты отмечают, что в отсутствие таких данных трудно определить, насколько обоснованы решения руководства о привлечении частных военных и охранных компаний.

V. Нормативная база

40. Согласно международному гуманитарному праву государства — участники конфликта несут главную ответственность за оказание гуманитарной помощи гражданскому населению, находящемуся под их контролем²⁸. Третьи государства

²⁵ Huseyin Yigit, "Privatization of peacekeeping: UN's institutional capacity to control private military and security companies" (Naval Postgraduate School, Monterey, United States of America, 2013).

²⁶ A/69/338.

²⁷ United Nations System Chief Executives Board for Coordination, Inter-Agency Security Management Network Meeting, thirteenth session, Vienna, 22–25 June 2010, CEB/2010/HLCM/20, point 78.

²⁸ International Committee of the Red Cross (ICRC), *Customary International Humanitarian Law Database*, rule 55, see https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/rus/docs/v1_rul_rule55.

(которые не участвуют в конфликте) имеют право оказывать помощь жертвам вооруженного конфликта, но не обязаны этого делать. Любые такие действия должны соответствовать гуманитарным принципам. Третьи государства должны также разрешить транзит гуманитарной помощи через свою территорию. Международное гуманитарное право также защищает право гражданского населения на получение гуманитарной помощи²⁹.

41. При определенных обстоятельствах другие акторы имеют право, но не обязаны, оказывать гуманитарную помощь. Это в основном применимо к гуманитарным организациям, которые проводят операции по оказанию помощи. Помимо Международного комитета Красного Креста (МККК), прямо упомянутого в Женевских конвенциях, другие организации могут оказывать гуманитарную помощь при условии их беспристрастности³⁰.

42. Гуманитарная деятельность регулируется гуманитарными принципами гуманности, нейтралитета, беспристрастности и независимости деятельности от политических или иных целей³¹. Эти принципы вытекают из международного гуманитарного права, применимого в вооруженном конфликте, но с тех пор они были признаны применимыми и в мирное время³², в том числе при реагировании на стихийные бедствия и пандемии. Более того, право на гуманное обращение лежит в основе как права в области прав человека, так и международного гуманитарного права³³.

43. Хотя международное гуманитарное право и гуманитарные принципы регулируют гуманитарную помощь, в них не упоминаются частные военные и охранные акторы. Отсутствует единая и обязательная международно-правовая база регулирования, мониторинга и контроля за частными военными и охранными компаниями и их персоналом. Они не подлежат в сколь-нибудь существенной степени регулированию, не считая законов о государственных компаниях. В последние годы в этом предпринимательском секторе был реализован ряд инициатив с участием многих заинтересованных сторон (включая правительства, гражданское общество и этот предпринимательский сектор), которые носят характер саморегулирования. Однако в них не учитывались отношения между частными военными и охранными компаниями и гуманитарными акторами³⁴.

44. В 2008 году был разработан документ Монтрё о соответствующих международно-правовых обязательствах и передовой практике государств, связанных с деятельностью частных военных и охранных компаний во время вооруженного конфликта. В нем подтверждаются действующие обязательства по международному гуманитарному праву и международному праву в области прав человека, применимые к государствам, включая проявление должной осмотрительности, в контексте их отношений с частными военными и охранными компаниями. В нем также определяется передовая практика регулирования этих частных компаний. В частности, ожидается, что договаривающиеся государства будут соблюдать требования в

²⁹ Ibid.

³⁰ См., например, статьи 10–11, 15 (пункт 1), 59 (пункт 2) и 61 (пункт 1) Женевской конвенции о защите гражданского населения во время войны; статья 70 Дополнительного протокола к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 года, касающегося защиты жертв международных вооруженных конфликтов (Протокола I); статья 18 Дополнительного протокола к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 года, касающегося защиты жертв вооруженных конфликтов немеждународного характера (Протокола II).

³¹ Дополнительную информацию о четырех гуманитарных принципах от Управления по координации гуманитарной деятельности см. https://www.unocha.org/sites/dms/Documents/OOM-humanitarianprinciples_eng_June12.pdf.

³² Резолюции 46/182 и 58/114 Генеральной Ассамблеи.

³³ См. статья 27 Женевской конвенции о защите гражданского населения во время войны от 12 августа 1949 года; а также общую ст. 3 Женевских конвенций от 12 августа 1949 года.

³⁴ Sorcha MacLeod, "Private security companies and shared responsibility: the turn to multi-stakeholder standard-setting and monitoring through self-regulation-‘plus’", *Netherlands International Law Review*, vol. 62 (2015), pp. 119, 214, 124, 127.

отношении уважения прав человека и международного гуманитарного права. Однако документ Монтрё ограничен в нескольких важных отношениях, в том числе в сфере применения, поскольку он посвящен частным военным и охранным компаниям в ситуациях вооруженного конфликта.

45. В 2010 году был разработан Международный кодекс поведения поставщиков частных охранных услуг. Он непосредственно применяется подписавшими его частными военными и охранными компаниями, когда те действуют в «сложных условиях». В нем перечислен широкий спектр норм, основанных на международном праве в области прав человека и международном гуманитарном праве. Кодекс также обязывает компании, подписавшие его, проявлять должную осмотрительность для обеспечения соблюдения Кодекса, в том числе при проверке персонала и обеспечении контроля за поведением. Компании обязуются обеспечить обучение персонала по международному гуманитарному праву, международному праву в области прав человека, международному уголовному праву и соответствующему уголовному праву. Компании, подписавшие Кодекс, соглашаются создать доступные механизмы подачи жалоб и предоставить средства правовой защиты жертвам³⁵.

46. Ассоциации Международного кодекса поведения обеспечивает сертификацию соблюдения частными компаниями. Для этого разработан отраслевой «стандарт качества и управления», который должен быть утвержден Советом директоров Ассоциации. Сертификация частной военной и охранный компании должна свидетельствовать о том, что она проявляет должную осмотрительность в обеспечении соблюдения стандартов прав человека в ее системах и процессах, а также в отношении клиентов и подрядчиков³⁶.

47. Руководящие принципы предпринимательской деятельности в аспекте прав человека подтверждают примат ответственности государства за нарушения прав человека³⁷. Они предусматривают, что государства должны учитывать превентивные и корректирующие меры при ведении предпринимательской деятельности³⁸. В Руководящих принципах подчеркивается, что в своей деятельности предприятия должны обеспечивать соблюдение прав человека. В них указывается на обязанность государств проявлять должную осмотрительность для защиты от нарушений прав человека третьими сторонами, включая предприятия. В них также затрагиваются обязательства корпораций по обеспечению должной осмотрительности, призванные не допустить и уменьшить их любое возможное неблагоприятное воздействие на права человека³⁹.

48. Кроме того, Рабочая группа отмечает позитивные попытки выработать единый документ, содержащий правовые положения, регулирующие гуманитарную деятельность. В 2016 году Комиссия международного права доработала свои проекты статей о защите людей в случае бедствий и рекомендовала Генеральной Ассамблее разработать конвенцию на основе этого текста⁴⁰. Проект направлен на обеспечение эффективности гуманитарной помощи при сохранении территориального суверенитета государства, пострадавшего от стихийного бедствия. Он сохраняет специфику международного гуманитарного права. Его достоинство состоит в том, что он сводя воедино режим помощи в мирное время, объединяя защиту в случае

³⁵ See further Nigel D. White, “Due diligence obligations of conduct: developing a responsibility regime for PMSCs”, in *Private Military and Security Companies (PMSCs) and the Quest for Accountability*, George Andreopoulos and John Kleinig, eds. (London, Routledge, 2015), p. 34.

³⁶ A/74/244, пункт 58; см. далее Sorch MacLeod, “Private security companies and shared responsibility: the turn to multi-stakeholder standard-setting and monitoring through self-regulation-‘plus’”.

³⁷ *Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations “Protect, Respect and Remedy” Framework*, HR/PUB/11/04 (2011).

³⁸ A/HRC/17/31, приложение, комментарий к принципу 1.

³⁹ Там же, принципы 13, 15 и 17–21.

⁴⁰ A/71/10, пункт 46.

стихийных бедствий, экологических, технологических или промышленных бедствий⁴¹. Рабочая группа настоятельно призывает государства рассмотреть вопрос о роли частных охранных компаний в этом контексте.

49. На этом фоне Рабочая группа обеспокоена возможностью неправомерного использования гуманитарной помощи частными охранными компаниями. Использование частных охранных компаний может подорвать безопасность гуманитарных акторов, размывая разграничение между гуманитарными действиями и военными приоритетами и приоритетами безопасности. Более того, когда частные военные и охранные компании обеспечивают вооруженную защиту гуманитарных организаций, они могут подорвать нейтралитет помощи и, таким образом, оказание помощи нуждающемуся населению, создавая дополнительные проблемы безопасности для гуманитарных акторов⁴². Государства, у которых есть веские основания подозревать, что оказание помощи не ставит такой цели, могут отказать в оказании помощи на своей территории⁴³. Это, вероятно, может быть оправдано, если для оказания помощи используются частные военные и охранные компании.

50. В свете слабости режимов саморегулирования эксперты, включая Рабочую группу, изучали и поддерживали систему обязательных международных норм для регулирования частных военных и охранных компаний⁴⁴.

VI. Нарушения прав человека и международного гуманитарного права

51. Рабочая группа продолжает получать информацию о персонале частных военных и охранных компаний, который, как сообщается, причастен к нарушениям прав человека, включая насильственные исчезновения, казни без надлежащего судебного разбирательства, неизбирательные убийства, а также сексуальную эксплуатацию и надругательства⁴⁵. Более того, частные персонал военных и охранных компаний может способствовать нарушениям прав человека, совершаемым другими лицами, в результате оказываемых ими услуг. В таких случаях гуманитарные организации, пользующиеся услугами этой частной компании, могут быть связаны с ее действиями и даже с другими ее клиентами на местном уровне⁴⁶. Более того, если гуманитарные организации не проявляют должной осмотрительности в процессе заключения контрактов с частными военными и охранными компаниями и не поддерживают контроля, они могут непреднамеренно нанимать персонал, связанный со сторонами конфликта, или с лицами, причастными к нарушениям прав человека. Применение силы персоналом частных военных и охранных компаний может подорвать принцип нейтралитета и создать впечатление, что гуманитарные организации вовлечены в конфликт⁴⁷. Таким образом, работа с компаниями с сомнительной репутацией в области прав человека действительно наносит ущерб

⁴¹ Alina Miron, "Les fondements normatifs de l'assistance humanitaire dans les autres situations : catastrophes naturelles, technologiques, environnementales et pandémies", sect. 1 "Catastrophes", in Sandra Szurek, Marina Eudes and Philippe Ryfman, *Droit et pratique de l'action humanitaire* (L.G.D.J., 2019).

⁴² См. статью 23 Женевской конвенции о защите гражданского населения во время войны.

⁴³ См., например, статью 59 Женевской конвенции о защите гражданского населения во время войны; ICRC *Customary International Humanitarian Law Database*, rule 55.

⁴⁴ См., например, A/HRC/WG.10/3/2, пункты 48–51.

⁴⁵ James Pattison, *The Morality of Private War: The Challenge of Private Military and Security Companies* (Oxford University Press, 2014).

⁴⁶ Для проведения операций по разминированию в Афганистане в 2008 году Управление Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов привлекла компанию «Арморгруп». Сообщается, что «Арморгруп» связалась с полевыми командирами, чтобы обеспечить охрану. Lou Pinget, *Dangerous Partnership: Private Military and Security Companies and the UN*, Report (Global Policy Forum and Rosa Luxemburg Foundation, 2012), p. 28.

⁴⁷ Rob Grace, "Surmounting contemporary challenges to humanitarian-military relations", in *Civilian-Military Coordination in Humanitarian Response: Expanding the Evidence Base* (Watson Institute, August 2020), pp. 4 и 37.

репутации, создает риски для безопасности и серьезно препятствует деятельности гуманитарных организаций.

А. Неизбирательные нападения и частные военные и охранные компании

52. Против частных военных и охранных компаний выдвигались многочисленные обвинения в неизбирательном и чрезмерном применении силы в отношении гражданского населения, которое привело к гибели многих мирных жителей. Такие инциденты также имели место, когда этот персонал привлекался к оказанию вспомогательных услуг гуманитарного характера, включая охрану автоколонн, персонала и помещений. Когда вооруженные сотрудники частных служб безопасности действуют вместе с военными, например армией государства или миротворческими контингентами Организации Объединенных Наций, и применяют силу, это может поставить под угрозу принцип проведения различия между гражданскими и военными лицами и объектами, создавая путаницу в отношении законных целей⁴⁸.

53. Неспособность проводить различие между гражданскими и военными целями представляет собой нарушение основополагающего принципа проведения различия, лежащего в основе международного гуманитарного права. Примеры деятельности вооруженного персонала частных военных и охранных компаний иллюстрируют трудности, которые могут возникнуть при их привлечении, что отрицательно сказывается на правах человека. Вооруженный персонал частных военных и охранных компаний иногда трудно отличить от военных. Поэтому они могут рассматриваться как законные военные цели. В свою очередь они могут ответить силой. Иногда персонал частных военных и охранных компаний применял силу, не подвергаясь нападению. Если такие частные военные и охранные компании сопровождают гуманитарных акторов или работают с ними, те, вероятно, будут связываться с ними. В результате гуманитарные акторы и их помещения могут восприниматься как законные военные цели, что приведет к их вовлечению в конфликт.

54. Во время неспровоцированного инцидента в Ираке в 2007 году четыре частных охранника компании «Блекуотер» вели беспорядочную стрельбу по иракским мирным жителям на площади Нисур. В результате 17 мирных жителей были ранены, а 14 человек погибли, включая женщин и детей⁴⁹. «Блекуотер» была нанята для охраны зданий и сотрудников коалиции⁵⁰. Последующее осуждение четырех охранников, приговоренных судом Соединенных Штатов к тюремному заключению на срок от 30 лет до пожизненного заключения, было воспринято как исключение⁵¹. Эти четверо были помилованы в 2020 году тогдашним президентом Дональдом Трампом — оскорбление правосудия⁵². Совсем недавно «Дайк эдвайзори групп», которую правительство Мозамбика наняло для противодействия насилию со стороны повстанческой группировки «Аш-Шабааб» в Кабу-Делгаду на севере Мозамбика, обвинялась в неизбирательных убийствах гражданских лиц и в том, что она не проводит различия между гражданскими лицами и военными целями⁵³.

⁴⁸ См.

<https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=26025>.

⁴⁹ James Pattison, *The Morality of Private War: The Challenge of Private Military and Security Companies*.

⁵⁰ Karen A. Mingst, "Private contractors and NGOs: new issues about humanitarian standards", paper presented at the International Studies Association Convention, Honolulu, United States, March 2005, p. 8.

⁵¹ Материал предоставлен Центром перспективных исследований в области международного гуманитарного права, URL: www.ohchr.org/EN/Issues/Mercenaries/WGMercenaries/Pages/report-pmsc-humanitarian-action-2021.aspx.

⁵² "US pardons for Blackwater guards an 'affront to justice' – UN experts", URL: www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26633&LangID=E.

⁵³ Amnesty International, *"What I Saw is Death": War Crimes in Mozambique's Forgotten Cape* (2021).

55. Неизбирательное или чрезмерное применение силы нарушает право на жизнь. Гибель другого человека в ситуации самообороны продиктована принципом соразмерности и должна быть единственным возможным средством сохранения собственной жизни⁵⁴. В ряде вышеупомянутых инцидентов применение силы против гражданского персонала было несоразмерным, и в большинстве случаев оно даже не основывалось на праве на самооборону. В данных конкретных обстоятельствах деятельность этих частных военных и охранных компаний не была связана с поддержкой гуманитарных организаций. Тем не менее они были связаны с деятельностью акторов, которые оправдывали многие свои операции защитой гражданского населения или приводили ее в качестве их основы.

В. Оперативная совместимость

56. Что касается недавней ситуации в Центральноафриканской Республике, которая рассматривалась Рабочей группой⁵⁵, то российским частным военным и охранным компаниям, поддерживающим государственные военные структуры в борьбе с повстанческими группировками, также предъявлялись серьезные обвинения⁵⁶, в том числе в массовых бессудных казнях заключенных, неизбирательных нападениях на гражданское население и гражданские объекты, насильственных исчезновениях, насильственных перемещениях, нарушениях права на здоровье, нападениях на гуманитарных акторов и в пытках. Помимо выражения озабоченности Центральноафриканской Республике, Российской Федерации, Многоаспектной интегрированной миссии Организации Объединенных Наций по стабилизации в Центральноафриканской Республике (МИНУСКА) и вовлеченным компаниям в связи с нарушениями прав человека и международного гуманитарного права, включая воспрепятствование гуманитарному доступу, Рабочая группа выразила озабоченность по поводу «близости и оперативной совместимости» между российскими подрядчиками в Центральноафриканской Республике и миссией Организации Объединенных Наций, МИНУСКА. Они отмечала, что «стирание границ между гражданскими, военными и миротворческими операциями в период боевых действий создает неопределенность в отношении законных целей и повышает риски массовых нарушений прав человека и гуманитарного права»⁵⁷. Сообщалось также, что с этими коммерческими структурами было очень трудно договориться о гуманитарном диалоге и доступе.

С. Сексуальная эксплуатация и насилие

57. В докладе за 2019 год Рабочая группа рассмотрела гендерные последствия использования частных военных и охранных компаний для прав человека⁵⁸. Частные военные и охранные компании часто предоставляют свои услуги в государствах с нестабильной ситуацией, в которой сексуальное насилие нередко приобретает массовый характер. В докладах Генерального секретаря Организации Объединенных Наций о сексуальной эксплуатации и надругательствах содержатся некоторые подробности обвинений в отношении подрядчиков. Однако невозможно определить, затрагивали ли эти обвинения в отношении подрядчиков какой-либо частный военный и охранный персонал. Неясно, в какой степени сексуальная эксплуатация и

⁵⁴ См. далее Federico Lenzerini, Francesco Francioni, "The role of human rights in the regulation of private military and security companies", в Francesco Francioni, Natalino Ronzitti, eds., *War by Contract: Human Rights, Humanitarian Law and Private Contractors*, (Oxford University Press, 2011), pp. 61–66.

⁵⁵ "CAR: Experts alarmed by government's use of "Russian trainers", close contacts with UN peacekeepers", URL:

www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26961&LangID=E.

⁵⁶ См.

<https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=26305>.

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ A/74/244.

надругательства становятся проблемой, когда эти частные акторы привлекаются в контексте гуманитарной деятельности. Тем не менее, если имеют место сексуальные надругательства и эксплуатация, это создает многочисленные риски — в том числе репутационные и операционные — для гуманитарных учреждений, взаимодействующих с частными военными и охранными компаниями, причастными к сексуальной эксплуатации и надругательствам или сексуальному насилию.

VII. Отсутствие прозрачности, надзора, подотчетности и эффективных средств правовой защиты

A. Отсутствие прозрачности и проблемы с доступом к информации

58. Отсутствует прозрачность в отношении использования частных военных и охранных компаний⁵⁹, в том числе их привлечения к гуманитарной деятельности. Недостаточно общедоступной информации конкретике деятельности этих компаний и контрактов между ними и их клиентами, которые остаются конфиденциальными⁶⁰. Между тем, приватизация безопасности снижает уровень контроля и надзора за теми, кто участвует в обеспечении безопасности, особенно когда частные организации действуют за пределами государства своей регистрации и в государствах с гуманитарными потребностями, чьи институты могут быть полупарализованы.

59. Что касается частных военных и охранных компаний, то часто отсутствует ясность в договорных иерархиях, корпоративных структурах и отношениях между материнскими компаниями, дочерними компаниями и субподрядчиками⁶¹. Кроме того, эти компании часто создаются, распускаются, сливаются и перемещаются или действуют через несколько дочерних компаний⁶². Это сочетается с множеством договорных и страховых уровней в разных юрисдикциях⁶³, что еще больше затрудняет определение того, на каком уровне должна падать ответственность в случае нарушения прав человека. Местные частные военные и охранные компании также часто нанимаются гуманитарными организациями, что также вызывает опасения относительно потенциальных негативных последствий для гражданского населения и гуманитарных принципов.

60. В гуманитарном секторе существует еще большая потребность в прозрачности в отношении закупок частных военных и охранных компаний, в том числе в отношении процесса торгов, процедур закупок и проявления должной осмотрительности в отношении прав человека. Гуманитарным организациям часто не удается систематическим образом контролировать соблюдение охранными компаниями, с которыми они заключают контракты, должной осмотрительности в вопросах прав человека, включая проверку структуры их собственности, что приводит к риску оказаться связанными с нарушениями. Более того, может существовать разрыв между политикой организации на уровне штаб-квартиры и практикой на местах. Некоторые организации требуют, чтобы поставщики услуг безопасности заполняли анкеты только для того, чтобы выбрать компанию, которая не соответствует их критериям⁶⁴. Кроме того, выбор подходящего поставщика услуг безопасности не всегда может входить в компетенцию гуманитарных организаций, а некоторые из них ограничены в ограниченных бюджетах на такие контракты.

⁵⁹ Alan Bryden and Marina Caparini, eds., *Private Actors and Security Governance* (Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, January 2006), p. 200.

⁶⁰ A/HRC/45/9, пункт 62.

⁶¹ См., например, A/74/244, пункт 28; A/HRC/7/7, пункты 16 и 51.

⁶² A/HRC/45/9, пункт 62; A/74/244, п. 28.

⁶³ См. далее A/HRC/7/7, пункт 51.

⁶⁴ Jamie Williamson, “Aid agency security is a disaster waiting to happen”, *The New Humanitarian* (18 May 2021).

В. Надзор и подотчетность

61. Из-за приватизации безопасности в гуманитарном секторе появляется множество частных военных и силовых акторов, для которых не имеется действенных механизмов надзора и контроля. Государства осуществляют контроль за своими вооруженными силами, когда те размещены за рубежом — воинское право следует за ними. Такая же степень контроля над людьми необязательно распространяется на персонал частных военных и охранных компаний⁶⁵. Однако государства и международные организации сохраняют обязательства в области прав человека и международного гуманитарного права при заключении контрактов с этими компаниями, в том числе экстерриториальное действие.

62. В случае государств и международных организаций ответственность за нарушения прав человека сопряжена с присвоением ответственности за поведение персонала частных военных и охранных компаний. В соответствии с правовыми актами в области прав человека и международного гуманитарного права государства и международные организации связаны обязательствами должной осмотрительности по отношению к местному населению, которые могут включать обязательства государства по расследованию и судебному преследованию преступников, принятие превентивных мер и предоставление средств возмещения вреда, причиненного нарушениями прав человека, в том числе негосударственными акторами. Так, в соответствии с общей статьей 1 Женевских конвенций от 12 августа 1949 года государства обязаны уважать и обеспечивать соблюдение норм международного гуманитарного права во всех ситуациях, находящихся под их юрисдикцией или под их контролем. Это особенно актуально в тех случаях, когда государства нанимают или привлекают частные военные и охранные компании при оказании гуманитарной помощи гражданскому населению. Однако, чем более неясны уровни ответственности, тем труднее добиваться подотчетности⁶⁶. Частично это связано с тем, что правила присвоения поведения плохо переносятся на частные военные и охранные компании.

63. Рабочая группа провела исследование имеющихся в государствах законов и систем контроля за деятельностью частных военных и охранных компаний. Она установила, что, хотя в большинстве государств существуют системы контроля за частными военными и охранными компаниями, действующими на их территории, часто эти системы не распространяются на зарубежную деятельность. Внутригосударственные процессы контроля обычно не охватывают соблюдения прав человека и международного гуманитарного права. Механизмы контроля, скорее, сосредоточены на нарушениях «разрешенных видов деятельности, лицензирования, утверждения, привлечения и других административных процессов», что приводит к возможным административным санкциям. Положение об уголовных и гражданских санкциях в отношении этих компаний встречается редко⁶⁷. Ссылки на нормы прав человека и международного гуманитарного права, а также требования проверки часто отсутствуют в процедурах лицензирования и утверждения⁶⁸.

64. Преступления, совершаемые персоналом частных военных и охранных компаний, обычно относятся к категории нарушений внутригосударственного уголовного права, а не международных преступлений, в силу чего они должны рассматриваться в рамках национальной юрисдикции. В отсутствие обращения к правосудию существует опасность того, что это будет восприниматься как безнаказанность. Судебное преследование этого персонала в национальных судах является сложной задачей из-за таких факторов, как юрисдикция, собирание и сохранение доказательств, проведение расследований на отдаленных территориях,

⁶⁵ См. A/HRC/36/47.

⁶⁶ Jean d'Aspremont et al., "Sharing responsibility between non-State actors and States in international law: introduction", *Netherlands International Law Review*, vol. 62 (July 2015), p. 62.

⁶⁷ A/HRC/36/47, пункты 43–46 и 50.

⁶⁸ Там же, пункты 52–53.

готовность государств рассматривать такие дела и перемещение персонала⁶⁹. Женщины могут столкнуться с дополнительными препятствиями при доступе к правосудию, не в последнюю очередь с гендерной дискриминацией⁷⁰.

65. С трудностями также сопряжена применимость международного уголовного права к персоналу частных военных и охранных компаний. Международное уголовное право затрагивает ответственность за военные преступления, преступления против человечности и геноцид, которые подлежат судебному преследованию на национальном и международном уровнях. Международные уголовные суды обладают юрисдикцией не в отношении юридических лиц, а в отношении физических лиц. Однако для судебного преследования должны быть соблюдены высокие критерии, по крайней мере на международном уровне. Они включают тяжесть правонарушений, механизмы привлечения к ответственности, а также сотрудничество между юрисдикциями и судебными органами. Получение доказательств того, что сотрудники частных военных и охранных компаний совершают преступления, действуя в сложных чрезвычайных гуманитарных ситуациях, скорее всего, окажется сложной задачей.

С. Доступ к эффективным средствам правовой защиты

66. Доступ к средствам правовой защиты для жертв нарушений прав человека и международного гуманитарного права или преступлений, совершенных персоналом частных военных и охранных компаний, зависит от наличия механизмов ответственности, доступности механизмов возбуждения дела против юридического или физического лица и финансовых ресурсов, а также от множества других факторов. Во многих случаях механизмы рассмотрения жалоб в частной военной и охранной компании остаются неизвестными: они могут отсутствовать или могут применяться от случая к случаю.

67. Права жертв нарушений прав человека на эффективные средства правовой защиты прочно закреплены в международном праве⁷¹. Возмещение может включать прекращение противоправного поведения, гарантии неповторения, компенсацию, сатисфакцию или обязательство принять дисциплинарные или уголовные меры в отношении лиц, ответственных за причиненный вред⁷². Обязательства государств по защите и соблюдению прав человека распространяются на защиту от нарушений прав человека третьими сторонами, включая частные военные и охранные компании⁷³. Неспособность государства проявить должную осмотрительность в отношении этих частных акторов может привести к возникновению права на средство правовой защиты, которое теоретически может быть обращено против государства, причастного к поведению частного актора, или не проявившего должной осмотрительности.

VIII. Выводы и рекомендации

А. Выводы

68. Рабочая группа обеспокоена растущим участием частных военных и охранных компаний в гуманитарной деятельности, поскольку это может

⁶⁹ Angela Snell, "The absence of justice: private military contractors, sexual assault, and the U.S. government's policy of indifference", *University of Illinois Law Review* (January 2011), pp. 1125 and 1149.

⁷⁰ A/74/244, пункт 28.

⁷¹ См., например, Основные принципы и руководящие положения, касающиеся права на правовую защиту и возмещение ущерба для жертв грубых нарушений международных норм в области прав человека и серьезных нарушений международного гуманитарного права, резолюция 60/147 Генеральной Ассамблеи, приложение.

⁷² Там же; Dinah Shelton, *Remedies in International Human Rights Law*, second edition (Oxford University Press, 2006), pp. 76 and 80.

⁷³ См., например, замечание общего порядка № 31 (2004) Комитета по правам человека; Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин, общая рекомендация № 28 (2010).

поставить под угрозу эффективность безопасности как функции государства и общественного блага, обеспечивая безопасность только тем, кто может себе это позволить. В докладе отмечается, что некоторые частные военные и охранные компании работают одновременно на нескольких клиентов, что может поставить под угрозу деятельность гуманитарных организаций и нейтралитет их мандатов. Полученные данные также указывают на то, что рост числа частных военных и охранных компаний, действующих в гуманитарном пространстве, усугубляет риск нарушений прав человека и международного гуманитарного права и подрывает гуманитарные принципы.

69. Таким образом, растущая диверсификация их рынков вызывает тревогу, поскольку они все чаще работают в непосредственной близости от уязвимых групп населения. В силу такой диверсификации услуг их регулирование и контроль за ними становятся еще более важным. Таким образом, необходимо критически осмыслить виды ситуаций и пространств, в которых они действуют, а также массив нарушений прав человека и международного гуманитарного права, которые могут возникать и возникают. Такие размышления следует принимать во внимание при устранении пробелов в нормативно-правовой базе, регламентирующей деятельность частных военных и охранных компаний. В частности, Рабочая группа призывает государства регламентировать, как минимум, такие важные вопросы, как предотвращение нарушений прав человека и международного гуманитарного права, объем допустимой деятельности частных военных и охранных компаний, ответственность и средства правовой защиты для жертв таких нарушений.

70. Важное значение имеют также жесткое государственное регулирование и контроль за частными военными и охранными компаниями в соответствии с законодательством. Государства могут создавать независимые механизмы контроля за компаниями и обеспечения надлежащей проверки персонала. Роль доноров, особенно государств, критически важна в продолжающемся процессе пересборки «индустрии безопасности гуманитарной деятельности». Государствам также следует создать механизмы санкций за несоблюдение законов, применимые к частным военным и охранным компаниям, включая нормы в области прав человека. Повышенная прозрачность в отношении использования частных военных и охранных компаний, а также эффективное регулирование и контроль усилят воздействие на эти частные компании, призванное гарантировать, чтобы и они, и их персонал соблюдали нормы в области прав человека и международного гуманитарного права в соответствии с множеством соответствующих руководящих принципов и кодексов, которые были разработаны в последние годы. В свою очередь, гуманитарные акторы несут ответственность за то, чтобы те, с кем они работают, соблюдали нормы прав человека и международного гуманитарного права, прямо закрепляя такие обязательства в контрактах с частными поставщиками услуг.

71. Идя дальше, Рабочая группа рекомендует разносторонний ответ на регулирование частных военных и охранных компаний. Только комплексный подход, принятый на государственном и международном уровнях, способен обеспечить действенное регулирование этих частных компаний и подотчетность. В контексте гуманитарной деятельности это требует дальнейшей оценки использования частных военных и охранных компаний гуманитарными акторами и другими акторами, занимающимися деятельностью в гуманитарном контексте, с целью получения эмпирических данных для оценки последствий таких действий для прав человека. Государства, которые на протяжении десятилетий активно заключали контракты с частными охранными предприятиями, должны возглавить такие усилия.

72. Также необходимы дальнейшие усилия сектора частных военных и охранных компаний и самого гуманитарного сектора по саморегулированию. Для гуманитарных организаций Глобальный межучрежденческий форум по безопасности, например, создал инструмент/модуль, призванный помочь гуманитарным организациям проявлять должную осмотрительность в

отношении прав человека при заключении контрактов с частными военными и охранными компаниями⁷⁴. Как уже отмечалось, Рабочая группа приветствовала многосторонние усилия, направленные на устранение регулятивных пробелов. Однако итоговые документы не носят обязательного характера, будучи добровольными⁷⁵; и они ни при каких обстоятельствах не могут рассматриваться как достаточная нормативно-правовая база.

В. Рекомендации

1. Рекомендации государствам

73. Государства обязаны уважать, поощрять и выполнять свои обязательства в области прав человека, и они обязаны уважать и обеспечивать соблюдение международного гуманитарного права. Когда государства передают свои функции негосударственным акторам, включая частные военные и охранные компании, они несут ответственность за свое поведение. У них есть дополнительная обязанность контролировать своих контрагентов и обеспечивать соблюдение ими соответствующих правовых норм.

74. В обстоятельствах, когда компания учреждена или имеет лицензию на деятельность в данном государстве, оно должно обеспечить эффективное внутреннее регулирование и контроль за этими компаниями, в том числе с помощью законодательства, процессов контроля и процессов сертификации. При привлечении услуг этих частных компаний государства должны придерживаться абсолютной нетерпимости к коррупции в процессе заключения контрактов⁷⁶.

75. Государствам следует интегрировать обязательные требования должной осмотрительности в отношении прав человека применительно к гуманитарным организациям, чтобы гарантировать проявление теми должной осмотрительности в вопросах прав человека при заключении контрактов с частными военными и охранными компаниями.

76. Государствам следует развивать прочную культуру контроля за своими органами сертификации частных военных и охранных компаний. От любых лиц, участвующих в аккредитации, должно требоваться знание международного права в области прав человека и международного гуманитарного права.

77. Принимающие государства должны обеспечить, чтобы любая частная военная и охранный компания, действующая на их территории, соблюдала их законодательство, а также нормы в области международного гуманитарного права и прав человека. Им следует отказывать во въезде и выдаче лицензий тем, кто совершает нарушения в отношении гражданского населения или способствует им.

2. Рекомендации гуманитарным организациям

78. Гуманитарные организации, заключающие контракты с частными военными и охранными компаниями, должны реально обеспечить должную осмотрительность в вопросах прав человека при привлечении их услуг, что должно быть закреплено в руководящих принципах закупок. Это требует проверки этих компаний, установления их владельца и любых предыдущих сообщений о нарушениях ими прав человека или международного гуманитарного права, а также правил компании в области прав человека и процедур обучения и проверки персонала. Кроме того, гуманитарным акторам не следует заключать

⁷⁴ См. <https://gisf.ngo/gisf-resources>.

⁷⁵ См. страницу Глобального форума: <https://archive.globalpolicy.org/pmscs/50211-regulation-and-oversight-of-pmscs.html#inter>.

⁷⁶ Материалы, представленные Ассоциацией Международного кодекса поведения, URL: www.ohchr.org/EN/Issues/Mercenaries/WGMercenaries/Pages/report-pmsc-humanitarian-action-2021.aspx.

контрактов только на основе критерия минимальных затрат, наоборот, обеспечивая полное соблюдение своих критериев закупок. Следует позаботиться о том, чтобы те, кто участвует в местных закупках, полностью соблюдали правила штаб-квартиры. Гуманитарным организациям следует стремиться к большей прозрачности конкретных критериев, которые они используют при привлечении этих компаний. Им также следует использовать гласные и открытые критерии отбора, которые включают соблюдение гуманитарных принципов, и объяснять влияние на их решения о выборе⁷⁷. С компаниями, которые не соблюдают права человека, контракты заключаться не должны.

79. Гуманитарным организациям следует рассмотреть вопрос о требовании подтвержденного соответствия международным стандартам и передовой практике в качестве условия заключения контракта с частной военной и охранной компанией. Независимая сторонняя сертификация и членство в Ассоциации Международного кодекса поведения могут привести к более независимому надзору и контролю за компаниями⁷⁸.

3. Рекомендации Организации Объединенных Наций

80. Рабочая группа повторяет свой призыв к Организации Объединенных Наций обеспечить реальное выполнение правил, изложенных в Руководящих положениях по использованию услуг вооруженной охраны частных охранных компаний и разработать соответствующие меры воздействия за несоблюдение привлеченными компаниями этих руководящих принципов⁷⁹.

81. Государствам — членам Организации Объединенных Наций и структурам Организации Объединенных Наций следует выдвигать и поддерживать требования проведения независимого и беспристрастного расследования сообщений о нарушении прав человека и (или) международного гуманитарного права частными акторами, действующими по контракту с Организацией Объединенных Наций. Ситуации, в которых Организация Объединенных Наций поддерживает какие-либо отношения с частной военной и охранной компанией, даже при отсутствии контракта, должны подвергаться тщательному контролю для обеспечения надлежащего расследования нарушений прав человека.

82. Организации Объединенных Наций и ее государствам-членам необходимо предпринимать усилия по выработке и предоставлению решений в области безопасности за счет внутренних ресурсов системы безопасности, имеющихся у Организации Объединенных Наций, принимающих стран и государств-членов, развертывающих операции по поддержанию мира. При этом государствам следует пересмотреть ограничения на использование своих воинских контингентов.

83. Если частные военные и охранные компании нанимаются для управления данными, например в контексте пандемии COVID-19 и услуг по обнаружению и отслеживанию, компании должны гарантировать соответствие используемых методов и систем управления данными международному праву и законодательству государств, а также обеспечивать защиту и конфиденциальность данных. Любые собранные данные должны быть получены законным путем, необходимы и соразмерны цели здравоохранения. Кроме того, они должны надежно храниться в течение определенного периода времени, после чего такие данные должны быть уничтожены.

⁷⁷ Компаниям, которые не были выбраны в результате торгов, следует предоставить после них комментарий на этот счет. Материалы, представленные Ассоциацией Международного кодекса поведения, URL: www.ohchr.org/EN/Issues/Mercenaries/WGMercenaries/Pages/report-pmsc-humanitarian-action-2021.aspx.

⁷⁸ Материалы, представленные Международной ассоциацией операций по обеспечению стабильности, URL: www.ohchr.org/EN/Issues/Mercenaries/WGMercenaries/Pages/report-pmsc-humanitar-action-2021.aspx.

⁷⁹ A/69/338, пункт 83.

84. Организации Объединенных Наций следует дополнительно проанализировать статистические данные о сексуальной эксплуатации и сексуальных надругательствах со стороны «подрядчиков», чтобы определить, относятся ли какие-либо из них к категории частных военных и охранных компаний. Следует изучить другие варианты сбора статистических данных о нарушениях прав человека персоналом сектора частных военных и охранных компаний.

4. Рекомендации частным военным и охранным компаниям

85. Компания следует осознавать повышенный риск причастности к нарушениям прав человека и международного гуманитарного права при деятельности в гуманитарном пространстве, особенно при использовании ими оружия. Им следует обеспечить наличие надлежащих процедур и процессов должной осмотрительности в вопросах прав человека для предотвращения нарушений со стороны своего персонала. Это должно включать строгие процессы проверки и отбора; а также четко сформулированные правила в вопросах прав человека, международного гуманитарного права и сексуальной эксплуатации и надругательств, указывающие последствия нарушений, и механизмы их выявления. Компаниям следует сотрудничать с любыми процедурами восстановления нарушенных прав или судебными процессами и следить за тем, чтобы замешанные сотрудники не переводились в другое место.

86. Компаниям следует помнить о рисках, связанных с работой с несколькими клиентами и разными мандатами, и о том, как это может повлиять на их работе с гуманитарными акторами.

5. Рекомендации другим акторам

87. Наконец, Международной ассоциации кодекса поведения и Форуму по документу Монтрё, а также любым другим подобным многосторонним инициативам следует рассмотреть вопрос о том, как прямо устранить пробелы в регулировании в контексте частных военных и охранных служб, используемых гуманитарными организациями.

88. Всем акторам, выступающим в гуманитарном пространстве, следует воздерживаться от найма частных военных и охранных компаний — национальных или международных.

89. Всем участникам гуманитарной деятельности следует рассмотреть возможность разработки детализированных данных о вооруженных акторах, включая частные военные и охранные компании, а также наемников. В противном случае существует риск неполного определения круга вооруженных акторов, что подвергает гуманитарные операции дополнительным угрозам.

90. Рабочая группа также рекомендует выйти за рамки режимов саморегулирования. Она призывает к созданию обязательной международно-правовой базы, регламентирующей поведение частных военных и охранных компаний. Любая такая система должна полностью отражать расширившееся пространство деятельности этих компаний, в том числе в гуманитарной сфере.