



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
2 July 2012
Russian
Original: English

Совет по правам человека

Двадцать первая сессия

Пункт 3 повестки дня

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

Доклад Рабочей группы по использованию наемников как средства нарушения прав человека и противодействия осуществлению права народов на самоопределение

Председатель/Докладчик: Фаиза Пател

Резюме

Настоящий доклад Рабочей группы по использованию наемников как средства нарушения прав человека и противодействия осуществлению права народов на самоопределение содержит обзор деятельности за отчетный период, включая ее взаимодействие с межправительственной рабочей группой, учрежденной Советом по правам человека на его пятнадцатой сессии, а также работу, проделанную ею в связи с подготовкой проекта устава надзорного механизма для Международного кодекса поведения частных поставщиков охранных услуг.

Кроме того, Рабочая группа обсуждает свой проект по сбору и анализу примеров национального законодательства, посвященного частным военным и охранным компаниям. В докладе излагается выборочный анализ национального законодательства трех стран, в которых приняты на вооружение различные подходы к этому вопросу. Опираясь на этот анализ, Рабочая группа приступает к выявлению общих элементов, присутствующих в национальных законах, а также некоторых проблем, которые возникают в процессе регулирования данного сектора.

В заключение Рабочая группа выносит рекомендации для государств-членов, включая рекомендацию продолжить разработку национального законодательства, посвященного частным военным и охранным компаниям, и принять участие в проводимом Рабочей группой обследовании национального законодательства.

Как уже отмечала Рабочая группа, национальное законодательство следует дополнить прочной международной нормативно-правовой базой. Рабочая группа рекомендует государствам-членам рассмотреть возможность разработки имеющего обязательную силу международного договора для регулирования деятельности частных военных и охранных компаний и настоятельно призывает все государства-члены принять участие в деятельности межправительственной рабочей группы, учрежденной Советом по правам человека. Рабочая группа рекомендует государствам-членам обеспечить привлечение к ответственности за нарушения прав человека, совершаемые частными военными и охранными компаниями, и предоставление жертвам нарушений прав человека эффективного средства правовой защиты.

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	1–3	4
II. Деятельность Рабочей группы	4–16	4
A. Тринадцатая, четырнадцатая и пятнадцатая сессии Рабочей группы	5–8	4
B. Сообщения	9	5
C. Замечания по проекту устава надзорного механизма для Международного кодекса поведения частных поставщиков охранных услуг	10	6
D. Замечания по проекту федерального закона Швейцарии о предоставлении частных охранных услуг за рубежом	11	6
E. Другая деятельность членов Рабочей группы.....	12–16	6
III. Участие Рабочей группы в процессах разработки стандартов, регулирующих деятельность частных военных и охранных компаний на международном уровне	17–23	7
A. Межправительственная рабочая группа по нормативному регулированию частных военных и охранных компаний.....	18	7
B. Проект устава надзорного механизма для Международного кодекса поведения частных поставщиков охранных услуг	19–23	8
IV. Исследования по вопросу о нормативном регулировании частных военных и охранных компаний на национальном уровне	24–66	9
A. Три модели национального законодательства: Южная Африка, Соединенные Штаты и Швейцария	27–51	10
B. Анализ	52–66	17
V. Заключение и рекомендации.....	67–71	22

I. Введение

1. В настоящем докладе Рабочая группа по использованию наемников как средства нарушения прав человека и противодействия осуществлению права народов на самоопределение информирует о своей деятельности за период времени представления Совету по правам человека своего предыдущего доклада (A/HRC/18/32). Тематический раздел доклада посвящен сравнительному анализу трех подходов к национальному законодательству, который позволил выявить общие элементы и проблемы в сфере регулирования деятельности частных военных и охранных компаний.

2. Настоящий доклад представляется в соответствии с резолюцией 2005/2 Комиссии по правам человека, в которой определен мандат Рабочей группы, и с резолюциями 7/21, 15/12 и 18/4 Совета по правам человека, продлевающими срок действия этого мандата.

3. В состав Рабочей группы входят пять независимых экспертов, действующих в личном качестве: Патрисия Ариас (Чили), Эльжбета Карска (Польша), Антон Катц (Южная Африка), Фаиза Пател (Пакистан) и Габор Рона (Соединенные Штаты Америки). В октябре 2011 года Рабочая группа приняла решение о назначении г-жи Пател Председателем-Докладчиком Рабочей группы до декабря 2012 года.

II. Деятельность Рабочей группы

4. В рамках своей обычной практики Рабочая группа провела три очередные сессии: две в Женеве и одну в Нью-Йорке. Она проводила регулярные встречи с представителями государств-членов, неправительственных организаций и экспертами. Она рассмотрела также утверждения, касающиеся деятельности наемников и частных военных и охранных компаний и ее последствий для прав человека, а также приняла соответствующие решения.

A. Тринадцатая, четырнадцатая и пятнадцатая сессии Рабочей группы

5. Тринадцатая сессия Рабочей группы состоялась в Нью-Йорке 5–8 июля 2011 года. В ходе сессии прошел семинар экспертов, посвященный обсуждению вопросов о содержании и состоянии монополии государств на законное применение силы и ее возможных последствиях для нормативного регулирования деятельности частных военных и охранных компаний. Рабочая группа выражает признательность десяти экспертам, внесшим вклад в проведение этого мероприятия¹. 8 июля 2011 года Рабочая группа провела пресс-конференцию, на которой рассматривались вопросы, имеющие отношение к ее мандату.

¹ Александр Волеводз, Московский государственный институт международных отношений, Российская Федерация; Рене Вярк, Юридический факультет Тартуского университета, Эстония, и Эстонский колледж национальной обороны; Марк Ангар, Нью-Йоркский городской университет, Соединенные Штаты Америки; Елена Торроха Матеу, Барселонский университет, Испания; Сара Перси, Оксфордский университет, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии; Прагап Чаттерджи, Центр за американский прогресс, Соединенные Штаты; Ирене Кабрера, Колумбийский

6. Четырнадцатая сессия состоялась в Женеве 24–28 октября 2011 года. В ходе сессии прошли консультации с представителями государств-членов, Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека, Международного комитета Красного Креста и неправительственных организаций. Эта сессия явилась первым совещанием для пяти новых членов Рабочей группы после истечения в августе–октябре 2011 года мандатов членов группы, назначенных при учреждении Рабочей группы. После рассмотрения положения в нескольких странах письмом от 16 сентября 2011 года Рабочая группа продлила свою предыдущую просьбу о посещении Кот-д'Ивуара. Эта просьба была принята правительством Кот-д'Ивуара, о чем указано в его письме от 14 ноября 2011 года.

7. Пятнадцатая сессия состоялась в Женеве 12–16 марта 2012 года. На этой сессии Рабочая группа провела консультации с представителями государств-членов, Департамента по вопросам охраны и безопасности, Детского фонда Организации Объединенных Наций и неправительственных организаций. Она приняла решение представить замечания по проекту устава надзорного механизма для Международного кодекса поведения частных поставщиков охранных услуг. Члены группы встретились также с заместителем Генерального секретаря по вопросам охраны и безопасности для обсуждения вопроса о разработке политики Организации Объединенных Наций в отношении использования вооруженных частных охранных компаний органами и учреждениями Организации Объединенных Наций. Группа с удовлетворением отметила усилия, прилагаемые в рамках системы Организации Объединенных Наций по формированию последовательных, согласующихся с правами человека основ политики, касающейся закупки и использования услуг вооруженных частных охранных компаний, включая соответствующие критерии, и приняла решение о продолжении сотрудничества в рамках этого процесса с Департаментом по вопросам охраны и безопасности.

8. Рассмотрев положение в нескольких странах, Рабочая группа направила Ливии и Сомали просьбы о посещении. Письмом от 26 апреля 2012 года правительство Ливии сообщило о своем согласии удовлетворить эту просьбу.

В. Сообщения

9. Рабочая группа направила правительствам два сообщения и одно повторное письмо, касающиеся предполагаемой деятельности наемников и деятельности частных военных и охранных компаний и последствий этой деятельности для прав человека. Рабочая группа выразила свою признательность правительствам, представившим содержательные ответы на ее сообщения, и предлагает правительствам, не представившим ответы, сделать это в соответствии с мандатом, предоставленным ей Советом по правам человека и Генеральной Ассамблеей.

университет Экстернадо, Богота; Сабело Гумедзе, Институт по изучению проблем безопасности, Претория; Патрисия Ариас, Центр исследований проблем развития, Чили; Дебора Эвент, Калифорнийский университет, Эрвин, Соединенные Штаты.

С. Замечания по проекту устава надзорного механизма для Международного кодекса поведения частных поставщиков охранных услуг

10. 16 января 2012 года Временный руководящий комитет Международного кодекса поведения частных поставщиков охранных услуг обнародовал проект устава надзорного механизма для Кодекса в целях проведения консультаций с общественностью. Письмом от 30 марта 2012 года Рабочая группа представила свои замечания по проекту устава. Эти замечания рассматриваются ниже.

Д. Замечания по проекту федерального закона Швейцарии о предоставлении частных охранных услуг за рубежом

11. 12 октября 2011 года Федеральный департамент иностранных дел правительства Швейцарии обнародовал проект федерального закона о предоставлении частных охранных услуг за рубежом в целях проведения консультаций с общественностью. Рабочая группа приветствовала такой открытый и транспарентный процесс и направила свои замечания письмом от 31 января 2012 года. Проект закона Швейцарии рассматривается ниже.

Е. Другая деятельность членов Рабочей группы

12. Рабочая группа подписала в порядке *amicus curiae* записку, представленную организацией "Права человека прежде всего" Апелляционному суду Соединенных Штатов по четвертому округу по делам *Al-Shimari v. CACI International, Inc.* и *Al-Quinaishi v. L-3 Services, Inc.*, где утверждается, что подрядчикам, обвиняемым в нарушениях международного права прав человека, а именно в применении пыток, в судах Соединенных Штатов не следует предоставлять иммунитет от гражданской ответственности в связи с "боевыми действиями". 11 мая 2012 года апелляционный суд в полном составе отклонил апелляцию, поданную ответчиками, и возвратил это дело в окружные суды для дальнейшего установления фактов.

13. Председатель-Докладчик Рабочей группы приняла участие в ежегодном совместном семинаре Отделения Организации Объединенных Наций в Женеве и Женевского центра по вопросам демократического контроля над вооруженными силами, который состоялся 7 декабря 2011 года и был посвящен вопросу о приватизации охранных услуг. Председатель-Докладчик выступила с заявлением о вызовах в области нормативного регулирования частных военных и охранных компаний, пробелах в нормативном регулировании на международном и национальном уровнях и о потребности в принятии юридически обязывающего международного договора, обеспечивающего привлечение к ответственности частных военных и охранных компаний, нарушающих права человека, и предоставление жертвам эффективных средств правовой защиты. 30 мая – 1 июня 2012 года Председатель-Докладчик приняла участие в конференции в Центре по международной безопасности и дипломатии им. Сие Чеу-Кана при Денверском университете (Соединенные Штаты), на которой она выступила с сообщением по вопросу о современных усилиях в области нормативного регулирования и сохраняющихся вызовах, связанных с деятельностью частных военных и охранных компаний.

14. Г-жа Ариас приняла участие в региональном рабочем совещании для стран Северо-Восточной и Центральной Азии, посвященном обсуждению Документа Монтрё о соответствующих международно-правовых обязательствах и передовых практических методах государств, касающихся функционирования частных военных и охранных компаний в период вооруженного конфликта, состоявшемся 12 и 13 октября 2011 года в Улан-Баторе. Рабочее совещание было организовано правительствами Монголии и Швейцарии, Международным комитетом Красного Креста и Женевским центром по вопросам демократического контроля над вооруженными силами. Г-жа Ариас выступила с сообщением о деятельности частных военных и охранных компаний в случае применения силы, последствиях такой деятельности для прав человека и связанных с ней рисках и вызовах.

15. В ходе тридцать первой Международной конференции Красного Креста и Красного Полумесяца, состоявшейся в Женеве 28 ноября – 1 декабря 2011 года, г-жа Карска приняла участие в параллельном мероприятии под названием "Защита гражданских лиц в вооруженном конфликте: за рамками Документа Монтрё – изменения на международном уровне в сфере нормативного регулирования частных военных и охранных компаний", которое было организовано Федеральным департаментом иностранных дел правительства Швейцарии, Женевским центром по вопросам демократического контроля над вооруженными силами и Международным комитетом Красного Креста. Она выступила с сообщением, посвященным пробелам в международном праве прав человека и гуманитарном праве с точки зрения привлечения к ответственности за нарушения международного права частными военными и охранными компаниями.

16. 28 марта 2012 года г-н Рона принял участие в качестве эксперта во второй сессии Комитета по насильственным исчезновениям, в ходе которой Комитет провел консультации, посвященные определению негосударственных субъектов и их вовлеченности в насильственные исчезновения, включая вопросы установления и привлечения к ответственности.

III. Участие Рабочей группы в процессах разработки стандартов, регулирующих деятельность частных военных и охранных компаний на международном уровне

17. Рабочая группа приветствует неослабные усилия Совета по правам человека и государств-членов, направленные на разработку международной нормативно-правовой базы для частных военных и охранных компаний и принятие добровольных стандартов для этого сектора. Она с признательностью отмечает возможность для информационной подпитки этих продолжающихся процессов.

A. Межправительственная рабочая группа по нормативному регулированию частных военных и охранных компаний

18. В своей резолюции 15/26 Совет по правам человека учредил 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. Члены Рабочей группы планируют принять участие в качестве экспертов во второй сессии межправительственной рабочей группы открытого состава, которая состоится 13–17 августа 2012 года в Женеве.

В. Проект устава надзорного механизма для Международного кодекса поведения частных поставщиков охранных услуг

19. 16 января 2012 года Временный руководящий комитет Международного кодекса поведения частных поставщиков охранных услуг, являющегося многосторонней инициативой, пользующейся поддержкой правительства Швейцарии, обнародовал проект устава надзорного механизма для Кодекса в целях проведения консультаций с общественностью. Письмом от 30 марта 2012 года Рабочая группа выразила свою неизменную поддержку процессу разработки Кодекса и устава как средства улучшения положения с соблюдением частными военными и охранными компаниями международных гуманитарных и правозащитных норм. Рабочая группа признала вызовы, связанные с подготовкой устава, и представила обширные замечания, с тем чтобы повысить качество проекта, что позволит в более полной мере оправдать надежды на обеспечение с помощью Кодекса защиты прав человека в контексте деятельности частных военных и охранных компаний.

20. В качестве механизма применения Кодекса структура и процедуры, закрепленные в уставе, должны сыграть важную роль в осуществлении принципов, целей и норм Кодекса. Эффективность устава и есть тот безошибочный критерий легитимности Кодекса как средства улучшения соблюдения частными военными и охранными компаниями правозащитных норм. Рабочая группа считает, что проект устава не отвечает надеждам, возлагаемым на Кодекс, в нескольких отношениях, в частности из-за присущих добровольному подходу к нормативному регулированию ограничений, что свидетельствует о необходимости принятия юридически обязывающего международного договора.

21. В целом Рабочая группа считает, что в устав следует внести изменения, позволяющие недвусмысленно выдвинуть на первый план защиту прав человека, которая является заявленной целью Кодекса и устава. Рабочая группа рекомендует и впредь добиваться большего соответствия устава Руководящим принципам предпринимательской деятельности в аспекте прав человека, которые были разработаны Специальным представителем Генерального секретаря по вопросу о правах человека и транснациональных корпорациях и других предприятиях (см. A/HRC/17/31, приложение) и были единогласно одобрены Советом по правам человека в его резолюции 17/4. Этот подход нашел конкретное воплощение в Кодексе, и, как считает Рабочая группа, именно в Руководящих принципах изложены основные параметры, которым должен соответствовать механизм странового саморегулирования. Рабочая группа осведомлена о критическом отношении к Руководящим принципам, в частности со стороны неправительственных организаций, но она отмечает, что такая критика не затрагивает вопрос о полезности Руководящих принципов как документа, в котором изложены исходные параметры для таких механизмов саморегулирования, как Кодекс и устав².

² С примерами заявлений гражданского общества можно ознакомиться на вебсайте: www.escr-net.org/usr_doc/Joint_Statement_draftGPs_wendorsements-final-2.pdf and

22. Рабочая группа указала на конкретные области, по которым можно было бы усилить положения устава. Например, в него следует включить требование о проведении проверок на местах. Кроме того, учрежденный уставом механизм рассмотрения жалоб третьими сторонами следует пересмотреть, с тем чтобы открыть возможность для рассмотрения третьей стороной жалоб по существу (как это предусмотрено в Кодексе), а не ограничиваться лишь процедурными вопросами соблюдения норм компаниями-членами. И наконец, в проекте устава содержатся положения, позволяющие компаниям отказываться от обмена информацией с механизмами мониторинга на основании положений, включенных в контракты, или в связи с возможностью проведения параллельного правового разбирательства. Хотя Рабочая группа признает доводы в пользу таких положений, она считает, что они создают существенные пробелы, которые могли бы препятствовать эффективной работе уставных механизмов, и что включение таких положений отражает внутреннюю ограниченность механизма саморегулирования, который ни в коем случае не может заменить ответственность, устанавливаемую по закону.

23. Рабочая группа с удовлетворением отметила возможность принять участие в открытых консультациях по проекту устава и выражает надежду, что ее замечания помогут Временному руководящему органу усилить проект устава, а также подготовить окончательный документ, который соответствовал бы обязательствам, принятым на себя компаниями, подписавшими Кодекс.

IV. Исследования по вопросу о нормативном регулировании частных военных и охранных компаний на национальном уровне

24. Рабочая группа считает, что было бы полезно изучить и выявить принятые на вооружение законодательные подходы к регулированию деятельности частных военных и охранных компаний, а также провести оценку эффективности национального законодательства с точки зрения защиты прав человека. Такое исследование послужило бы вкладом в усилия Рабочей группы, стремящейся наглядно продемонстрировать потребность в принятии юридически обязывающего международного договора. Кроме того, оно способствовало бы выявлению примеров передовой практики и, возможно, информационной подпитке будущих проектов по разработке руководства для государств-членов, стремящихся обеспечить нормативное регулирование деятельности частных военных и охранных компаний.

25. Рабочая группа проводит эту работу на основе поэтапного подхода. Во-первых, она занимается анализом национальных законодательных актов, которые находятся в открытом доступе, в целях разработки предварительных выводов о моделях, используемых государствами. Примером этого подхода является анализ национального законодательства трех стран, о котором говорится ниже. Во-вторых, Рабочая группа инициировала проведение обследования в целях сбора информации о национальном законодательстве, относящемся к частным военным и охранным компаниям. Она просила государства-члены представить информацию по этому вопросу, а затем на основе собранной информации проведет дополнительное исследование. По некоторым аспектам этого исследо-

<http://fian.org/news/press-releases/CSOs-respond-to-ruggies-guiding-principles-regarding-human-rights-and-transnational-corporations/pdf>.

вания будет проводиться совместная работа с партнерами, представляющими гражданское общество.

26. Рабочая группа планирует проанализировать национальное законодательство на основе регионального подхода. Ожидается, что первый анализ в масштабах регионов будет включен в доклад Рабочей группы Совету по правам человека на его двадцать четвертой сессии в 2013 году.

A. Три модели национального законодательства: Южная Африка, Соединенные Штаты и Швейцария

27. Как отмечалось выше, Рабочая группа приступила к работе по изучению национального законодательства с анализа национального законодательства Южной Африки и Соединенных Штатов, которое касается частных военных и охранных компаний, а также вышеупомянутого швейцарского законопроекта. В законодательстве этих стран отражены разные подходы к нормативному регулированию деятельности частных военных и охранных компаний. Южная Африка, являющаяся одной из первых стран, занявшихся регулированием деятельности таких компаний, жестко ограничивает экспорт военных услуг, в то время как Соединенные Штаты и Швейцария заняли позицию, предусматривающую значительно меньше ограничений. Но даже между Соединенными Штатами и Швейцарией имеются различия в подходах. В законодательстве Соединенных Штатов основное внимание уделяется усилению ответственности за преступления, совершенные подрядчиками за рубежом, в то время как в швейцарском законопроекте делается больший упор на усилении процесса нормативного регулирования деятельности частных военных и охранных компаний.

28. Рабочая группа сознает тот факт, что национальное законодательство Южной Африки и Соединенных Штатов уже принято, в то время как швейцарское законодательство по-прежнему находится в процессе подготовки, в связи с чем Рабочая группа будет ожидать его принятия.

1. Южная Африка

29. Южная Африка является одной из первых стран, принявших законодательство, регулирующее деятельность частных военных и охранных компаний³. В основу этого законодательства положен пункт b) статьи 198 Конституции страны, который гласит, что решимость жить в мире и согласии исключает участие любого южноафриканца в вооруженном конфликте, внутри страны или между странами, за исключением случаев, предусмотренных в Конституции или законодательстве страны. В состав законодательства, регулирующего деятельность частных военных и охранных компаний, входят Закон о порядке предоставления иностранной военной помощи (№ 15 от 1998 года)⁴ и Закон о запрете наемничества и регулировании некоторых видов деятельности в стране вооруженного конфликта (№ 27 от 2006 года)⁵.

30. Для решения проблемы, связанной с ростом числа южноафриканцев, обладающих военными навыками и опытом и предлагающих свои услуги за рубежом в эпоху после ликвидации апартеида, в Южной Африке в 1998 году принят Закон о порядке предоставления иностранной военной помощи. Закон затраги-

³ A/HRC/18/32/Add.3, пункт 20.

⁴ Можно ознакомиться на вебсайте: www.info.gov.za/view/DownloadFileAction?id=70672.

⁵ Можно ознакомиться на вебсайте: www.info.gov.za/view/DownloadFileAction?id=75729.

вает как наемничество, так и деятельность частных военных и охранных компаний. Наемническая деятельность, определяемая как "прямое участие в качестве комбатанта в вооруженном конфликте в целях личного обогащения", запрещена наряду с вербовкой, использованием, финансированием и подготовкой наемников. Закон затрагивает частные военные и охранные компании путем регулирования предоставления ими иностранной военной помощи. Иностранная военная помощь определяется как весьма широкое понятие и включает в себя военную помощь стороне вооруженного конфликта (например, консультации или обучение; кадровая, финансовая, материально-техническая, разведывательная или оперативная поддержка; набор личного состава; медицинское или медико-санитарное обслуживание; либо закупки оборудования), а также охранные услуги (например, защита лиц, участвующих в вооруженном конфликте, или их имущества). Любые действия, направленные на свержение правительства или подрыв конституционного строя, суверенитета или территориальной целостности государства, и иные действия, которые служат военным интересам стороны вооруженного конфликта, также являются частью иностранной военной помощи.

31. Согласно статье 4 Закона любое лицо или компания, желающие предоставить военную помощь за рубежом, обязаны получить разрешение у Национального комитета по контролю за обычными вооружениями, который является комитетом Кабинета министров, имеет в своем составе восемь министров и трех заместителей министров, назначаемых президентом, и был учрежден в 1995 году для рассмотрения заявок на продажу оружия. По получении такой заявки Комитет выносит рекомендацию Министру обороны, который принимает окончательное решение в соответствии с критериями, определенными в статье 7 Закона. В соответствии с этой статьей разрешение не выдается, если оно не будет соответствовать международно-правовым обязательствам страны, приведет к нарушению прав человека, поставит под угрозу мир в результате создания дестабилизирующего военного потенциала, будет способствовать региональной нестабильности или окажет негативное влияние на баланс сил либо послужит для поддержки или поощрения терроризма.

32. В обязанности Комитета входит ведение регистра разрешений и решений об утверждении, принимаемых Министром обороны. Кроме того, он обязан представлять исполнительной власти страны, парламенту и Парламентскому комитету по вопросам обороны и ветеранов войн ежеквартальные доклады по вопросам ведения регистра и своей деятельности в рамках этого Закона.

33. В соответствии с Законом установлена уголовная ответственность за деятельность, запрещенную законом, и осуществление деятельности без соответствующего разрешения. В целях содействия привлечению к уголовной ответственности в статье 9 Закона установлена экстерриториальная юрисдикция национальных судов по делам о правонарушениях, подпадающих под действие этого Закона. Вместе с тем за нарушение Закона не установлены конкретные виды наказаний.

34. Рабочая группа отметила в докладе о посещении Южной Африки в 2010 году, что Закон, судя по всему, не обеспечивает эффективного регулирования частного военного и охранного сектора⁶. Действительно, после появления информации, согласно которой ряд граждан Южной Африки приняли участие в

⁶ A/HRC/18/32/Add.3, пункты 27–39.

попытке переворота в Экваториальной Гвинее⁷, в 2006 году в Южной Африке было принято более жесткое законодательство, а именно Закон о запрете наемнической деятельности и регулировании некоторых видов деятельности в стране вооруженного конфликта.

35. В этом Законе нашел отражение подход, принятый в Законе о порядке предоставления иностранной военной помощи. В нем сохранена двуединая задача, связанная с установлением запрета на наемническую деятельность⁸ и регулированием предоставления "помощи или услуг", включая "охранные услуги". По сравнению с предыдущим законом в нем более подробно характеризуется деятельность, подлежащая регулированию. Термин "помощь или услуги" означает любую форму помощи, услуг или деятельности, имеющих военный характер или связанных с деятельностью вооруженных сил, либо любую форму помощи или услуг стороне вооруженного конфликта путем консультирования или подготовки; кадровой, финансовой, материально-технической, разведывательной или оперативной поддержки; набора персонала; оказания медицинских или санитарных услуг; либо закупки услуг. Согласно определению термин "охранные услуги" означает предоставление караульных и охранных услуг, консультативных услуг по вопросам охраны и подготовку, установку, обслуживание или ремонт охранного оборудования и слежение за передаваемыми сигналами или сообщениями. Согласно статье 3 Закона ни одно лицо, не имеющее особого разрешения Национального комитета по контролю за обычными вооружениями, не может проводить переговоры или предлагать помощь, включая оказание услуг, стороне вооруженного конфликта или в пределах страны, подпадающей под регулирование; предоставлять любую помощь или оказывать любую услугу стороне вооруженного конфликта или в пределах страны, подпадающей под регулирование; вербовать, использовать, готовить, поддерживать или финансировать какое-либо лицо для предоставления или оказания любой услуги стороне вооруженного конфликта или в пределах страны, подпадающей под регулирование; либо совершать любое другое действие, результатом которого является содействие военным интересам стороны вооруженного конфликта или в пределах страны, подпадающей под регулирование. В целях определения сферы охвата Закона вместо опоры исключительно на расплывчатый термин "вооруженный конфликт" в статье 6 предусмотрено, что президент по рекомендации Национального комитета по контролю за обычными вооружениями может объявить любую страну "подпадающей под регулирование" Законом.

36. В Законе сохранена центральная роль Комитета в применении его положений и даже предусмотрено усиление этой роли. Комитет, как и прежде, является разрешающим органом, наделенным правом вести регистры (в статье 8 Закона сохранено положение, предписывающее Комитету направлять национальным органам исполнительной власти и парламенту соответствующие ежеквар-

⁷ См. Adam Roberts, *The Wonga Coup* (London, Profile Books, 2006). См. также A/HRC/18/32/Add.2.

⁸ Запрет на наемническую деятельность означает, что никто не может участвовать в вооруженном конфликте в качестве комбатанта в целях извлечения личной выгоды; прямо или косвенно вербовать, использовать, готовить, поддерживать или финансировать комбатанта для извлечения личной выгоды из участия в вооруженном конфликте; прямо или косвенно участвовать в любой форме в провоцировании, создании условий или усилении вооруженного конфликта; либо в государственном перевороте, организации восстания или бунта против любого правительства; либо прямо или косвенно совершать любые действия, направленные на свержение правительства или подрыв конституционного порядка, суверенитета или территориальной целостности государства.

тальные отчеты и регистрировать заявления президента в отношении стран, подпадающих под регулирование). Вместе с тем Комитету также поручено рассматривать просьбы о предоставлении гуманитарной помощи в районах вооруженных конфликтов и выдавать соответствующие разрешения, в отличие от Закона о порядке предоставления иностранной военной помощи, в котором из определения иностранной военной помощи, содержащегося в пункте iii) статьи 1, в прямой форме исключались "гуманитарные или гражданские виды деятельности, направленные на облегчение страданий гражданских лиц в районе вооруженного конфликта". Кроме того, как и в предыдущем Законе, в нем установлена экстерриториальная юрисдикция судов Южной Африки в отношении правонарушений, подпадающих под действие Закона.

37. Хотя этот Закон был принят парламентом еще 17 ноября 2006 года и утвержден президентом 12 ноября 2007 года, он до сих пор не вступил в силу. В ходе посещения страны Рабочая группа была проинформирована южноафриканскими властями о том, что до его вступления в силу необходимо принять некоторые нормативные документы, в частности в отношении форм заявок, сбора платежей и перечня стран, подпадающих под регулирование в соответствии с Законом⁹. Поскольку Закон еще не вступил в силу, пока нельзя утверждать, обеспечит ли он эффективное регулирование деятельности частных военных и охранных компаний.

2. Соединенные Штаты

38. Соединенные Штаты резко увеличили масштабы использования частной военной и охранной индустрии, особенно в рамках военных операций в Афганистане и Ираке¹⁰. В связи с этим они существенно расширили также свою нормативную базу, регулирующую деятельность частных военных и охранных компаний. Современная нормативная база включает в себя национальное законодательство, нормативные акты, регулирующие функционирование вооруженных сил, и административные правила и процедуры заключения контрактов. Можно отметить, что с учетом этой взаимосвязи между расширением практики заключения контрактов правительством Соединенных Штатов и проводимыми им операциями в Афганистане и Ираке законодательство Соединенных Штатов в отношении частных военных и охранных компаний в первую очередь регулирует деятельность подрядчиков правительства, а не компаний, работающих по контрактам с неправительственными организациями, частными компаниями или другими клиентами. Закон о военной экстерриториальной юрисдикции 2000 года и некоторые положения законов об ассигнованиях на национальную оборону, принятые в последние финансовые годы, являются основой национального законодательства Соединенных Штатов, регулирующего деятельность частных военных и охранных компаний. Однако следует отметить, что существенные элементы системы регулирования Соединенных Штатов включены во

⁹ A/HRC/18/32/Add.2, пункты 57–59.

¹⁰ Moshe Schwartz, *Department of Defense Contractors in Afghanistan and Iraq: Background and Analysis*, Congressional Research Service, 13 May 2011, можно ознакомиться на вебсайте: www.fas.org/sgp/crs/natsec/R40764.pdf; Kristine A. Huskey and Scott M. Sullivan, *The American Way: Private Military Contractors & U.S. Law After 9/11*, PRIV-WAR Report – the United States of America, National Reports Series 02/08, можно ознакомиться на вебсайте: <http://priv-war.eu/wordpress/wp-content/uploads/2009/05/nr-02-08-usa.pdf>; and Kristine A. Huskey, *The American Way: Private Military Contractors & US Law After 9/11: An Update - 2010*, PRIV-WAR Report – the United States of America, National Reports Series 03/10, можно ознакомиться на вебсайте: <http://priv-war.eu/wordpress/wp-content/uploads/2010/12/nr-03-10-USA.pdf>.

внутриведомственные нормативные акты, которые выходят за пределы сферы охвата настоящего доклада.

39. Закон о военной экстерриториальной юрисдикции был принят в целях распространения юрисдикции гражданской системы производства по уголовным делам на лиц, сопровождающих вооруженные силы Соединенных Штатов за рубежом. Им установлена уголовная ответственность за совершаемые за рубежом преступления, которые в случае их совершения в Соединенных Штатах рассматривались бы в качестве felonies, наказуемой на срок не менее одного года тюремного заключения.

40. Первоначально в соответствии с Законом допускалось привлечение к уголовной ответственности только подрядчиков, "нанятых вооруженными силами или сопровождающих их", что, судя по всему, ограничивало возможности уголовного преследования кругом подрядчиков Министерства обороны. В 2004 году в этот Закон были внесены изменения, и он стал распространяться на подрядчика любого федерального ведомства "в той степени, в которой такой наем имеет отношение к поддержке задачи, выполняемой Министерством обороны за рубежом".

41. В 2007 году Соединенные Штаты установили военную юрисдикцию в отношении некоторых подрядчиков, занимающихся своей деятельностью за рубежом. Законом об ассигнованиях на национальную оборону на 2007 финансовый год, внесенным Джоном Уорнером, включена поправка в Единый кодекс военной юстиции, регулирующий функционирование национальных вооруженных сил. В соответствии с поправкой военная юрисдикция была распространена на гражданских лиц "в период объявленной войны или при проведении чрезвычайной операции", т.е. "на лиц, обслуживающих или сопровождающих вооруженные силы, выполняющие боевую задачу". Основное изменение состоит во включении чрезвычайных операций в качестве ситуаций, при которых может осуществляться такая юрисдикция. Согласно включенному в закон определению, "чрезвычайная операция" означает такую "военную операцию, проводимую по распоряжению Министра обороны, в ходе которой военнослужащие вовлечены или могут быть вовлечены в военные действия, операции или боевые действия с противником Соединенных Штатов или с вооруженными силами противника".

42. Хотя в поправке сделана попытка распространить военную юрисдикцию на гражданских подрядчиков, судебные разбирательства в отношении гражданских лиц, проведенные ранее военным судом, были объявлены неконституционными, по нескольким рассмотренным в Верховном суде Соединенных Штатов делам¹¹. В этой связи еще неясно, станут ли военные суды эффективным конституционным методом обеспечения привлечения к ответственности сотрудников частных военных и охранных компаний¹².

43. В законах о бюджетных ассигнованиях на национальную оборону на 2008, 2009 и 2011 финансовые годы большое внимание уделяется принятию нормативных актов, касающихся использования частных военных и охранных

¹¹ *Toth v. Quarles* (1955), *Reid v. Covert* (1957).

¹² Первое дело, в рамках которого была непосредственно оспорена конституционность применения Единого кодекса военной юстиции к гражданским подрядчикам, предусмотренного в соответствии с внесенным Джоном Уорнером Законом о бюджетных ассигнованиях на национальную оборону на 2007 финансовый год, *United States v. Ali*, было рассмотрено Апелляционным судом для вооруженных сил 5 апреля 2012 года.

компаний ведомствами правительства Соединенных Штатов. В соответствии с этими законами различным государственным органам предписывается принять нормативные акты в отношении отбора, подготовки, оснащения и поведения сотрудников частных военных и охранных компаний в районах боевых действий¹³ и выполнения требований, касающихся контроля¹⁴ и отчетности¹⁵. Кроме того, Административно-бюджетному управлению было предложено рассмотреть имеющееся определение термина "сугубо государственная функция" для его уточнения и разработать единое четкое определение, в соответствии с которым только государственные служащие или военнослужащие могут выполнять сугубо государственные функции и другие крайне важные функции, необходимые для обеспечения успеха операции, проводимой федеральным ведомством¹⁶.

44. Кроме того, в резолюции, "выражающей мнение Конгресса", указано, что частным подрядчикам, оказывающим охранные услуги, не следует разрешать выполнение сугубо государственных функций в районе боевых действий и что ведение допроса является сугубо государственной функцией, которая "не может быть надлежащим образом передана подрядчикам из частного сектора". Министру обороны поручено принять руководство по вопросам политики, предписывающее сертификацию, проводимую третьей стороной, для частных военных и охранных компаний в качестве условия их отбора для заключения оборонных контрактов на выполнение частных охранных функций, а также предписывающие сотрудникам частных военных и охранных компаний, имеющим право на ношение оружия, получать сертификаты на основные виды оружия у авторитетного сертификационного органа. Из этих требований исключена разведывательная деятельность.

45. Хотя законами о бюджетных ассигнованиях на национальную оборону некоторым государственным органам предписывается принимать указанные выше нормативные документы, сами нормативные документы не относятся к сфере охвата проводимого в настоящем документе анализа.

3. Швейцария

46. Как уже отмечалось выше, швейцарский проект закона о предоставлении частных охранных услуг за рубежом¹⁷ является одной из самых последних попыток всеобъемлющего регулирования деятельности частных военных и охранных компаний. Как и в южноафриканском законодательстве, в швейцарском за-

¹³ Соединенные Штаты, Закон об ассигнованиях на национальную оборону на 2008 финансовый год.

¹⁴ Там же, статьи 861 и 862. В разделе VIII Закона о бюджетных ассигнованиях на национальную оборону на 2011 финансовый год выражается беспокойство по поводу медленного прогресса и существенных проблем в связи с реализацией этих требований.

¹⁵ Соединенные Штаты, внесенный Данканом Хантером Закон о бюджетных ассигнованиях на национальную оборону на 2009 финансовый год, статья 854.

¹⁶ Там же, статья 321. Реагируя на это положение, Управление по вопросам политики федеральных закупок опубликовало инструктивное письмо 11-01 от 12 сентября 2011 года, с которым можно ознакомиться по адресу: www.gpo.gov/fdsys/pkg/FR-2011-09-12/pdf/2011-23165.pdf. В нем приводится новое единое определение "сугубо государственных функций" и конкретные примеры, включая боевые и охранные операции в определенных обстоятельствах, с боевыми действиями или возможностью боевых действий.

¹⁷ Можно ознакомиться по адресу: www.bfm.admin.ch/content/dam/data/sicherheit/gesetzgebung/sicherheitsfirmen/vorentw-f.pdf. В основу замечаний Рабочей группы положен неофициальный перевод этого законопроекта на английский язык.

конопроекте поставлена двуединая задача. Во-первых, предусматривается запрет на некоторые виды деятельности, включая прямое участие в боевых действиях в ходе вооруженного конфликта¹⁸, вербовку, подготовку и предоставление сотрудников охранных служб для прямого участия в боевых действиях, а также оказание охранных услуг, сопряженных с возможностью грубого нарушения прав человека.

47. Во-вторых, законопроектом регулируется деятельность частных компаний, оказывающих охранные услуги. Такие услуги относятся к определенному кругу деятельности, начиная от выполнения задач по обеспечению защиты или охраны заключенных и кончая оказанием оперативной или логистической поддержки вооруженным силам и силам безопасности, а также занятием разведывательной деятельностью.

48. Швейцарским законопроектом предусматривается, что закон будет применяться не только к физическим и юридическим лицам, а также партнерствам, но и к частым охранным компаниям, осуществляющим свою деятельность в Швейцарии, и компаниям, зарегистрированным в Швейцарии и контролирующим охранные компании, действующие за рубежом. Любое лицо или компания, предполагающие заняться оказанием охранных услуг за рубежом, обязаны уведомить правительство, которое принимает решение либо запретить, либо одобрить эту деятельность или провести дальнейшее рассмотрение этого вопроса. В статье 12 проекта предусмотрен перечень видов деятельности – в частности осуществляемых в связи с вооруженным конфликтом, – которые могут противоречить целям закона и которые могут учитываться компетентным органом в связи с принятием решения о возможности установления запрета на какой-либо вид деятельности. Швейцарским законопроектом определены четкие сроки подачи уведомления заявителем на каждом этапе процесса. Кроме того, к частным охранным компаниям предъявляется требование "соблюдать положения" Международного кодекса поведения от 9 ноября 2010 года.

49. В случае найма частных охранных компаний за рубежом федеральные власти Швейцарии обязаны придерживаться определенных руководящих принципов. Они могут использовать частные охранные компании для защиты отдельных лиц; охраны объектов недвижимости и наблюдения за ней; охраны и передачи материальных и нематериальных ценностей и охраны данных и работы с ними. Прежде чем использовать услуги частных охранных компаний, федеральные органы обязаны обеспечить соблюдение этими компаниями требований в отношении набора сотрудников, их подготовки и контроля за ними; подтверждение своей безупречной репутации с точки зрения соблюдения прав человека; и обеспечение достаточного внутреннего контроля, гарантирующего соблюдение ее сотрудниками правил поведения, а также применение к ним санкций за их нарушение. Федеральные власти обязаны также обеспечивать прохождение сотрудниками компании подготовки, связанной с выполнением охранных задач, их ознакомление с применимым национальным и международным законодательством, а также по другим ключевым вопросам, включая основные права, законодательство в области защиты личности и процедурное право, обращение с лицами, оказывающими сопротивление или проявляющими насилие, первую помощь, оценку ущерба здоровью в результате применения силы и борьбу с коррупцией. В соответствии со швейцарским законопроектом

¹⁸ В проекте пункта d) статьи 4 швейцарского законопроекта прямое участие в боевых действиях определено как "прямое участие в боевых действиях, проводимых в рамках вооруженного конфликта за рубежом по смыслу Женевских конвенций и Дополнительных протоколов I и II".

допускаются исключения из этих стандартов в случае отсутствия компании, удовлетворяющей этим требованиям, и невозможности решать задачу по охране иным способом, но максимальная продолжительность таких контрактов ограничивается шестью месяцами.

50. В швейцарском законопроекте определены конкретные условия, необходимые для выдачи разрешения на применение оружия частными охранными компаниями. Такие компании могут применять оружие только для выполнения задачи по охране или в качестве ответной меры в случае законной самообороны либо при возникновении необходимости. Случаи применения оружия должны оговариваться в контрактах, заключаемых с федеральными властями.

51. В статьях 19–21 определены конкретные санкции, включая штрафы и тюремное заключение, за нарушения, в том числе за грубые нарушения прав человека. Консультации с общественностью по швейцарскому законопроекту были завершены 31 января 2012 года, а в настоящее время идет процесс внесения изменений в проект в целях отражения замечаний, полученных в ходе консультаций.

В. Анализ

52. В описанных выше примерах национального законодательства наглядно показаны три основных элемента, характерных для усилий по регулированию деятельности частных военных и охранных компаний: запрет на некоторые виды деятельности таких компаний; предъявление к этим компаниям требования о регистрации национальными властями и о получении ими лицензий на осуществление своей деятельности за рубежом; установление юрисдикции стран базирования таких компаний в отношении нарушений прав человека и уголовного законодательства за рубежом. В законодательство Южной Африки и швейцарский законопроект включен запрет на некоторые виды деятельности и положения, касающиеся регистрации и лицензирования. Напротив, законодательские усилия Соединенных Штатов ориентированы в первую очередь на вопросы юрисдикции. В этой стране нет законодательного запрета на отдельные виды деятельности и не применяется модель регистрации и лицензирования, сопоставимая с моделями Южной Африки и Швейцарии, хотя для осуществления частными военными и охранными компаниями некоторых видов деятельности (например, экспорта оружия) лицензии могут потребоваться, и при этом в заключаемые правительством Соединенных Штатов с частными военными и охранными компаниями контракты нередко включаются положения о проверке сотрудников и требования в отношении их подготовки.

1. Ограничения на деятельность частных военных и охранных компаний

53. В соответствии с южноафриканским законодательством и швейцарским законопроектом частным военным и охранным компаниям запрещено заниматься определенными видами деятельности. В первом случае этот запрет связан с запретом на наемническую деятельность. В последнем случае речь идет об установлении абсолютного запрета на прямое участие в боевых действиях и наделении швейцарских властей в связи с решением вопроса о выдаче лицензии на осуществление деятельности за рубежом полномочиями рассматривать вопрос о том, будет ли эта деятельность осуществляться в контексте вооруженного конфликта.

54. В швейцарском законопроекте предусмотрены также конкретные ситуации, в которых государство может использовать частные охранные компании, и

стандарты, которым эти компании должны соответствовать при заключении контрактов с государством. Частные военные и охранные компании могут использоваться только в целях защиты людей, охраны объектов, защиты и передачи материальных и нематериальных ценностей, а также для защиты данных и работы с ними. Примечательно, что в этом перечне не фигурируют некоторые из наиболее неоднозначных видов использования частных военных охранных компаний, включая операции по задержанию и допросу задержанных. Хотя в законодательстве Соединенных Штатов не исключается использование частных военных и охранных компаний для выполнения любых конкретных функций, в законодательном органе страны наметился определенный сдвиг в плане понимания того, какие виды деятельности являются сугубо государственными и не должны выполняться подрядными организациями; в частности, под эту категорию подпадает ведение допросов.

2. Регулирование деятельности частных военных и охранных компаний

55. Как в швейцарском законопроекте, так и в южноафриканском законодательстве принят на вооружение подход, ориентированный на регулирование деятельности частных военных и охранных компаний. В первом случае предусмотрена обязательная регистрация частной военной и охранной компании и выдача разрешения на ее деятельность за рубежом. Во втором случае регистрация не является обязательной, но для осуществления некоторых видов деятельности за рубежом требуется получение разрешения.

56. Хотя в законодательстве ни одной из рассмотренных стран не предусмотрены конкретные стандарты, касающиеся проведения проверки и подготовки персонала частных военных и охранных компаний, государственные органы обязаны предпринимать дополнительные шаги, направленные на обеспечение соответствующих уровней квалификации лиц, работающих в компаниях, с которыми они хотели бы заключить договор найма. Как правило, законодательство, регулирующее деятельность частных военных и охранных компаний, оставляет на усмотрение органов, соответствующих уровню ведомства, разработку требований в отношении проверки и подготовки. Именно такой подход принят на вооружение в швейцарском законопроекте. В Соединенных Штатах в соответствии с Законом Айка Скелтона об ассигнованиях на национальную оборону на 2011 финансовый год Министру обороны предписано разработать конкретные требования в отношении военных подрядчиков, в частности касающиеся процесса их сертификации третьей стороной, а также сертификации оружия, имеющих право на ношение оружия служащих, частной военной или охранной компании.

57. Накопленный Южной Африкой опыт в реализации схемы выдачи лицензий указывает на ряд проблем, с которыми сталкивается государство. Орган, занимающийся выдачей разрешений на деятельность частной военной или охранной компании за рубежом, является органом при кабинете министров. Хотя возложение такой функции на орган высокого уровня, возможно, позволяет со всей тщательностью подходить к выдаче разрешений на деятельность частных военных и охранных компаний, такая практика является также причиной возникновения административных проблем. В южноафриканском законодательстве не определены сроки, в которые Комитет должен принимать свои решения, и, кроме того, о процессах принятия решений имеется лишь ограниченная публичная информация. Например, Комитет обязан отчитываться перед парламентом о своей деятельности, в том числе о полученных им заявках и о статусе выданных разрешений, но это требование соблюдается не во всех случаях. Кроме того, по-прежнему не ясно, занимается ли Комитет ведением регистра разреше-

ний и утверждений, выданных Министром обороны¹⁹. Все это может приводить к нежелательным последствиям, связанным с выводом сектора частных военных и охранных компаний из правового поля. В ходе посещения Южной Африки несколько компаний сообщили Рабочей группе о том, что они нередко отказываются от обращения за разрешением на свою деятельность, поскольку у них практически нет уверенности в том, что Комитет проведет справедливое и оперативное рассмотрение их заявок²⁰.

58. Законодательство ни одной из рассмотренных стран не предусматривает проведение систематического мониторинга частных военных и охранных компаний и представление ими отчетности в целях обеспечения соблюдения национальных законов и международных норм в области прав человека. По этой причине не ясно, подлежит ли мониторингу со стороны властей, выдающих лицензии, деятельность частной военной или охранный компании после получения ею лицензий на проведение операций некоторых видов. В соответствии со швейцарским законопроектом от частных военных и охранных компаний не требуется представление регулярной или периодической отчетности о своей деятельности, и им также не предусмотрено информирование такими компаниями властей о совершенных преступлениях или нарушениях прав человека. В Южной Африке законом не предусмотрено осуществление мониторинга деятельности компании со стороны Комитета или любого другого органа после получения ею разрешения на предоставление своих услуг за рубежом. Компании не обязаны отчитываться о своей деятельности или проходить проверку на местах.

3. Сфера охвата законодательства

59. При определении сферы охвата нормативного регулирования деятельности частных военных и охранных компаний рассмотренные государства применили различные подходы, как правило, связанные с уделением особого внимания районам вооруженного конфликта и конкретным видам деятельности, относящимся к вооруженному конфликту. Накопленный ими опыт в применении этих подходов свидетельствует о наличии ряда вызовов в этой области.

60. Первый законодательный акт, принятый в Южной Африке, а именно Закон о порядке предоставления иностранной военной помощи (№ 15 от 1998 года), регулировал предоставление военной помощи стороне вооруженного конфликта, а также предоставление охранных услуг в ходе вооруженного конфликта. Однако сам термин "вооруженный конфликт" имел расплывчатое определение и означал любой вооруженный конфликт между вооруженными силами иностранных государств, вооруженными силами иностранного государства и негосударственными вооруженными силами или другими вооруженными группами. Такое нестрогое определение могло бы позволить частным военным и охранным компаниям уклоняться от необходимости обращаться за разрешением на том основании, что определенная ситуация не соответствует уровню вооруженного конфликта. Как установила Рабочая группа в ходе посещения страны, расплывчатость определения создает также препятствия для уголовного преследования, поскольку необходимо получить показания экспертов с подтверждением того, что данная ситуация является вооруженным конфликтом²¹. Еще один вопрос, относящийся к сфере охвата закона, связан с тем, что некоторые компании заявляли о предоставлении гуманитарных услуг, а не военной помо-

¹⁹ A/HRC/18/32/Add.3, пункты 27–29.

²⁰ Там же, пункт 30.

²¹ Там же, пункт 37.

щи или охранных услуг, и в этой связи об отсутствии необходимости в получении разрешения²².

61. Приняв Закон о запрете наемничества и регулировании некоторых видов деятельности в стране вооруженного конфликта (№ 27 от 2006 года), Южная Африка предприняла попытку устранить эти пробелы за счет установления требования, касающегося получения разрешения на оказание военной помощи или охранных услуг странам, которые по рекомендации Национального комитета по контролю над обычными вооружениями объявлены президентом "подпадающими под регулирование". Этот закон охватывает также вопросы гуманитарной деятельности, исключение которых из предыдущего Закона позволяло некоторым частным военным и охранным компаниям уклоняться от процесса выдачи разрешений.

62. Швейцария приняла на вооружение несколько иной подход, предусматривающий подготовку для органов власти ориентировочного перечня факторов, которые могут оказаться "противоречащими целям закона" и которые необходимо учитывать при вынесении решения о выдаче лицензии частным военным и охранным компаниям на осуществление конкретных видов деятельности. Например, власти могут рассмотреть вопрос о том, будет ли деятельность частной военной или охранной компании осуществляться в условиях международного или внутреннего вооруженного конфликта, "в кризисной или конфликтной зоне (определяемой в качестве зоны, в которой имеет место международный или внутренний вооруженный конфликт; зоны внутренней напряженности или внутренних беспорядков, не являющихся вооруженным конфликтом; и зоны, в которой совершаются систематические и грубые нарушения прав человека) или в условиях "конфронтации, связанной с внутренней напряженностью или внутренними беспорядками". К числу других видов деятельности, потенциально противоречащих целям закона, относятся предоставление "оперативной или материально-технической поддержки иностранным вооруженным силам или службам безопасности" либо услуг "в области военных ноу-хау". Кроме того, использование широкой формулировки "противоречащими целям закона" могло бы позволить компетентному органу гибко реагировать при необходимости установить запрет на другие потенциально неприемлемые виды деятельности частных военных и охранных компаний.

63. Законотворческая деятельность Соединенных Штатов по распространению юрисдикции на частные военные и охранные компании и их сотрудников, как правило, осуществлялась с учетом военных операций Соединенных Штатов за рубежом и была направлена на обеспечение охвата подрядчиков, связанных с такими операциями даже в случаях, когда они не сотрудничали с Министерством обороны. Например, в случае распространения действия Закона о военной экстерриториальной юрисдикции на подрядчиков, не связанных с Министерством обороны, Конгресс увязал эту меру с операциями, проводившимися Министерством обороны, и включил их в сферу охвата закона, касавшегося подрядчиков, "поддерживающих операции Министерства обороны". Аналогичным образом, когда Конгресс распространил военную юрисдикцию на гражданских лиц, сопровождающих вооруженные силы Соединенных Штатов, он увязал такую юрисдикцию с проведением "чрезвычайных операций" (операций, проводимых в случаях, когда Министр обороны подтверждает, что вооруженные си-

²² Marina Caparini, "Overview of national regulatory systems for the commercial export of military and security services: the United States and South Africa", в: *Private Military/Security Companies Operating in Situations of Armed Conflict: Proceedings of the Bruges Colloquium* (19–20 October 2006), p. 61.

лы Соединенных Штатов участвуют или, по всей вероятности, примут участие в боевых действиях). Вместе с тем в случаях, когда подрядчики не рассматриваются в качестве стороны, поддерживающей военные операции Соединенных Штатов, неясно, будет ли к ним применяться расширенная юрисдикция²³.

4. Использование действующих органов для применения нового законодательства

64. В законодательстве Южной Африки и Соединенных Штатов отдано предпочтение подходу, при котором полномочия, относящиеся к частным военным и охранным компаниям, представляются действующим органам и не предусматривается создание новых специализированных органов. Рабочая группа уже рассмотрела в настоящем документе некоторые вызовы для Южной Африки, связанные с деятельностью созданного на уровне кабинета министров органа по рассмотрению заявок на получение разрешения о предоставлении военных и охранных услуг за рубежом. В Соединенных Штатах иски против подрядчиков подаются органами прокуратуры Соединенных Штатов, которые также занимаются и другими вопросами. Как представляется, законодатели Соединенных Штатов достигли определенного согласия по поводу того, что для подачи таких исков, возможно, целесообразнее создать специализированное подразделение: в соответствии с проектом закона об экстерриториальной гражданской юрисдикции, который находится на рассмотрении в Конгрессе, предусматривается создание новых подразделений по расследованиям, наделенных полномочиями по расследованию, аресту и уголовному преследованию подрядчиков и сотрудников, совершающих тяжкие преступления²⁴.

65. Неясно, будет ли в Швейцарии создан новый орган по контролю за соблюдением ее закона или функции "компетентного органа" будут возложены на действующий орган. В пояснительном докладе, прилагаемом к швейцарскому законопроекту, отмечается, что в соответствии с ним не требуется создание нового органа и что функции, вытекающие из закона, могут быть возложены на действующий орган.

5. Прогнозы на будущее

66. Приведенный выше анализ носит предварительный характер. Инициированный Рабочей группой проект по сбору и анализу примеров национального законодательства, посвященного частным военным и охранным компаниям, безусловно, позволит выявить дополнительные вызовы и примеры передовой практики. Рабочая группа планирует наладить сотрудничество с государствами-членами в целях сбора информации обо всех соответствующих законодательных актах и других материалах, посвященных национальной нормативно-правовой базе, касающейся частных военных и охранных компаний и их сотрудников. Перевод и публикация национального законодательства обеспечат формирование общедоступных ресурсов, которые будут использоваться заинтересованными сторонами и послужат информационной основой усилий по разработке эффективных нормативно-правовых рамок. Ответы государств-членов на просьбу Рабочей группы предоставить национальные законодательные акты

²³ См. Charles Doyle, *Civilian Extraterritorial Jurisdiction Act: Federal Contractor Criminal Liability Overseas*, Congressional Research Service, 15 February 2012, p. 6. Можно ознакомиться на вебсайте www.fas.org/sgp/crs/misc/R42358.pdf.

²⁴ Соединенные Штаты, Закон об экстерриториальной гражданской юрисдикции 2011 года.

явятся также основой для ее доклада Совету по правам человека на его двадцать четвертой сессии в 2013 году.

V. Заключение и рекомендации

67. С учетом риска для прав человека, создаваемого деятельностью частных военных и охранных компаний, Рабочая группа приветствует усилия государств по разработке соответствующего национального законодательства.

68. Рабочая группа придерживается мнения о том, что необходимо провести дополнительное исследование для изучения эффективных национальных стратегий в области нормативного регулирования, и рекомендует государствам-членам ответить на ее просьбу, связанную со сбором всех национальных законодательных актов, касающихся частных военных и охранных компаний, в целях содействия анализу, проводимому широким кругом заинтересованных сторон.

69. Рабочая группа приветствует усилия, направленные на уточнение обязательств по международному праву и выявление примеров передовой практики, например таких, как Документ Монрё, а также отраслевые инициативы по саморегулированию, в частности Международный кодекс поведения частных поставщиков охранных услуг. Рабочая группа настоятельно призывает государства признать эти инициативы в качестве дополняющих, но не заменяющих эффективные международные и национальные нормативно-правовые основы.

70. Рабочая группа вновь подтверждает свое мнение о том, что для обеспечения надлежащей защиты прав человека необходим всеобъемлющий, юридически обязывающий международный нормативный документ. В этой связи Рабочая группа рекомендует всем государствам принять активное участие в работе межправительственной рабочей группы, учрежденной Советом по правам человека в целях рассмотрения возможности принятия международного документа для регулирования деятельности частных военных и охранных компаний.

71. Государствам следует обеспечить проведение расследований нарушений международного права прав человека с участием частных военных и охранных компаний и их преследование в уголовном порядке с целью гарантировать привлечение к ответственности за нарушения прав человека и предоставление эффективных средств правовой защиты жертвам.