

**Совет по правам человека**

Двадцать четвертая сессия

Пункт 3 повестки дня

**Поощрение и защита всех прав человека,
гражданских, политических, экономических,
социальных и культурных прав,
включая право на развитие****Ежегодный доклад Рабочей группы
по вопросу об использовании наемников
как средстве нарушения прав человека
и противодействия осуществлению права
народов на самоопределение***Председатель/Докладчик: Антон Кац**Резюме*

В настоящем докладе содержится обзор деятельности Рабочей группы в отчетный период, включая проведение очередных сессий Рабочей группы, рассмотрение сообщений и посещения стран.

В тематической части настоящего доклада представлены результаты проводимого Рабочей группой обзора национальных законов и правил, касающихся частных военных и/или охранных компаний (ЧВОК). В настоящем докладе Рабочая группа уделяет особое внимание законам и правилам 13 стран Африки – Ботсваны, Гамбии, Ганы, Зимбабве, Кении, Лесото, Маврикия, Намибии, Нигерии, Свазиленда, Сьерра-Леоне, Уганды и Южной Африки – и рассматривает тенденции и различия в нормативных подходах этих стран. Рабочая группа делает вывод о том, что, хотя в законах этих стран и есть общие элементы, различные контексты на национальном уровне влияют на то, каким образом регулируются ЧВОК, и нормативный подход каждой из стран значительно отличается от других. Рабочая группа вновь подчеркивает необходимость эффективного регулирования деятельности ЧВОК и предлагает всем государствам-членам содействовать проводимому ею исследованию национального законодательства, направленному на выявление тенденций и передового опыта, а также на разработку для государств-членов руководства по осуществлению эффективного надзора за деятельностью ЧВОК.

Содержание

| | <i>Пункты</i> | <i>Стр.</i> |
|---|---------------|-------------|
| I. Введение..... | 1–3 | 3 |
| II. Деятельность Рабочей группы..... | 4–18 | 3 |
| A. Шестнадцатая, семнадцатая и восемнадцатая сессии Рабочей группы | 6–8 | 4 |
| B. Сообщения..... | 9 | 4 |
| C. Посещения стран | 10 | 5 |
| D. Замечания по поводу справочников по политике и операциям, касающихся использования услуг вооруженных частных охранных компаний..... | 11 | 5 |
| E. Взаимодействие с межправительственной рабочей группой открытого состава по рассмотрению возможности создания международной нормативной базы для регулирования, мониторинга и контроля деятельности частных военных и охранных компаний | 12 | 5 |
| F. Сбор информации о лицах, осужденных за наемническую деятельность | 13 | 6 |
| G. Другая деятельность членов Рабочей группы..... | 14–18 | 6 |
| III. Исследование, посвященное национальному регулированию деятельности ЧВОК | 19–52 | 7 |
| A. Введение | 19–23 | 7 |
| B. Анализ..... | 24–52 | 8 |
| IV. Выводы и рекомендации..... | 53–59 | 15 |

I. Введение

1. В настоящем докладе Рабочая группа по вопросу об использовании наемников как средстве нарушения прав человека и противодействия осуществлению права народов на самоопределение приводит информацию о своей деятельности за период, истекший с момента представления Совету по правам человека ее последнего доклада (A/HRC/21/43). В тематическом разделе доклада представлены результаты начального этапа проводимого Рабочей группой глобального исследования национального законодательства, посвященного отдельным странам Африки.

2. Настоящий доклад представляется в соответствии с резолюцией 2005/2 Комиссии по правам человека, в которой Комиссия утвердила мандат Рабочей группы, с резолюциями 7/21 и 15/12 Совета по правам человека, продлевающими срок действия этого мандата, и резолюцией 21/8 Совета по правам человека.

3. В состав Рабочей группы входят пять независимых экспертов, действующих в личном качестве: Патриси́я Ариас (Чили), Эльжбета Карска (Польша), Антон Кац (Южная Африка), Фаиза Пател (Пакистан) и Габор Рона (Соединенные Штаты Америки). В декабре 2012 года Рабочая группа приняла решение о назначении г-на Каца Председателем-Докладчиком Рабочей группы на период с января по декабрь 2013 года.

II. Деятельность Рабочей группы

4. В соответствии со своей обычной практикой Рабочая группа провела три очередные сессии: две в Женеве и одну в Нью-Йорке. Она проводила регулярные встречи с представителями государств-членов, неправительственных организаций (НПО) и экспертами. Она рассмотрела утверждения, касающиеся деятельности наемников и частных военных и/или охранных компаний (ЧВОК) и ее воздействия на права человека, а также приняла соответствующие решения.

5. Для целей настоящего доклада ЧВОК может определяться как "корпоративное образование, предоставляющее на компенсационной основе военные и/или охранные услуги, обеспечиваемые физическими и/или юридическими лицами". Военные услуги означают "специализированные услуги, связанные с военной деятельностью, включая стратегическое планирование, стратегическую разведку, исследования, наземную, морскую и воздушную разведку, воздушные операции любого типа с использованием как пилотируемых, так и беспилотных летательных аппаратов, спутниковую разведку, передачу любого рода знаний военного применения, материально-техническую поддержку вооруженных сил и другие соответствующие виды деятельности", а под охранными услугами понимаются "вооруженная охрана или защита зданий, установок, имущества и людей, передача любого рода знаний, применяемых для обеспечения безопасности и порядка, разработка и применение мер информационной защиты и другие соответствующие виды деятельности"¹.

¹ Проект возможной Конвенции о частных военных и охранных компаниях (ЧВОК) для рассмотрения и принятия решения Советом по правам человека, A/HRC/15/25, приложение I.

А. Шестнадцатая, семнадцатая и восемнадцатая сессии Рабочей группы

6. Рабочая группа провела свою шестнадцатую сессию 30 июля – 3 августа 2012 года в Нью-Йорке. В рамках этой сессии она организовала круглые столы с экспертами по вопросу о проекте Конвенции о частных военных и охранных компаниях и с представителями НПО, работающих в сфере предпринимательской деятельности и прав человека, по вопросу о потенциальной связи между деятельностью Рабочей группы и выполнением Руководящих принципов предпринимательской деятельности в аспекте прав человека. Рабочая группа выражает свою признательность экспертам и представителям НПО, принявшим участие в обсуждениях. Кроме того, Рабочая группа встретила заместителя Генерального секретаря по вопросам охраны и безопасности Грегори Старром для обсуждения вопроса о разработке политики в отношении использования вооруженных частных охранных компаний органами и учреждениями Организации Объединенных Наций. В конце сессии Рабочая группа постановила направить ему комментарии по проектам Справочника Организации Объединенных Наций по политике обеспечения безопасности, касающейся вооруженных частных охранных компаний (Справочника по политике), а также Справочника по операциям по обеспечению безопасности и Руководящих принципов по использованию услуг вооруженных частных охранных компаний (Справочника по операциям).

7. Семнадцатая сессия Рабочей группы состоялась 17–19 декабря 2012 года в Женеве. В ходе этой сессии Рабочая группа провела пресс-конференцию, посвященную ее визиту в Сомали 8–14 декабря 2012 года, а также консультации с представителями государств-членов и Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека. Кроме того, в целях осуществления резолюции 21/8 Совета по правам человека, в которой он просил Рабочую группу создать базу данных по лицам, осужденным за наемническую деятельность, Рабочая группа постановила направить государствам-членам вербальную ноту с просьбой о предоставлении информации о наемниках, осужденных национальными судами.

8. 11–15 марта 2013 года Рабочая группа организовала в Женеве свою восемнадцатую сессию, в ходе которой она провела консультации с представителями государств-членов, независимой международной комиссии по расследованию событий в Сирийской Арабской Республике, Международного комитета Красного Креста, Управления по координации гуманитарных вопросов и НПО. Во время этой сессии Рабочая группа постановила начать исследование использования ЧВОК Организацией Объединенных Наций и представить Генеральной Ассамблее доклад по этому вопросу в 2014 году. Она постановила также в рамках этого исследования провести по данной теме экспертное обсуждение в группе в ходе своей следующей сессии, которая состоится в Нью-Йорке. Кроме того, Рабочая группа изучила ответы Бахрейна, Боснии и Герцеговины, Ганы, Германии, Маврикия, Польши, Того, Франции и Швейцарии на ее запрос о предоставлении информации о лицах, осужденных за наемническую деятельность.

В. Сообщения

9. С момента представления своего последнего доклада Совету по правам человека Рабочая группа направила четыре сообщения соответственно прави-

тельствам Гондураса, Колумбии, Либерии и Соединенных Штатов Америки. Резюме сообщений, направленных Гондурасу, Колумбии и Либерии, содержится в докладе двадцать второй сессии Совета по правам человека (A/HRC/22/67), а резюме сообщения, направленного Соединенным Штатам Америки, включено в добавление к настоящему докладу. Рабочая группа выражает признательность правительству Колумбии, которое представило свой ответ, и предлагает правительствам остальных стран как можно скорее последовать его примеру.

С. Посещения стран

10. В течение отчетного периода Рабочая группа посетила две страны. Она посетила Сомали 8–14 декабря 2012 года и Гондурас 18–22 февраля 2013 года. Доклады о посещениях Сомали и Гондураса представлены в качестве добавлений к настоящему докладу.

Д. Замечания по поводу справочников по политике и операциям, касающихся использования услуг вооруженных частных охранных компаний

11. Рабочая группа следит за подготовкой справочника по политике и справочника по операциям, касающихся использования услуг вооруженных частных охранных компаний, и взаимодействует с Департаментом по вопросам охраны и безопасности, с тем чтобы внести свой вклад в разработку последовательных и согласующихся с правами человека основ политики закупки и использования услуг вооруженных частных охранных компаний органами и учреждениями Организации Объединенных Наций. 28 августа 2012 года Рабочая группа высказала свои замечания по проектам справочников по политике и операциям, подчеркнув необходимость эффективного учета норм прав человека в этих документах. Рабочая группа, в частности, рекомендовала ужесточить стандарты отбора вооруженных частных охранных компаний путем введения требования о том, чтобы у компании была безупречная репутация с точки зрения соблюдения прав человека и чтобы она провела оценку воздействия своей деятельности на осуществление прав человека.

Е. Взаимодействие с межправительственной рабочей группой открытого состава по рассмотрению возможности создания международной нормативной базы для регулирования, мониторинга и контроля деятельности частных военных и охранных компаний

12. Рабочая группа сделала представление на второй сессии межправительственной рабочей группы открытого состава по рассмотрению возможности создания международной нормативной базы для регулирования, мониторинга и контроля деятельности частных военных и охранных компаний, которая состоялась 13–17 августа 2012 года. Тогдашний Председатель-Докладчик Рабочей группы г-жа Пател приняла участие во второй сессии в качестве эксперта. Г-жа Пател довела до собравшихся мнение Рабочей группы о том, что наиболее эффективным решением проблемы регулирования ЧВОК является международная конвенция, поскольку нормы международного права в его нынешней форме не запрещают передачу государственных функций на подряд ЧВОК и не содержат четкого определения минимального содержания обязательств госу-

дарств проявлять должную осмотрительность для обеспечения соблюдения ЧВОК норм международного гуманитарного права и международного права прав человека. Г-жа Пател указала также, что недостаток адекватного национального законодательства, регулирующего деятельность ЧВОК, и транснациональный характер многих их мероприятий являются дополнительными факторами, подтверждающими необходимость международной конвенции о ЧВОК.

Ф. Сбор информации о лицах, осужденных за наемническую деятельность

13. В своей резолюции 21/8 Совет по правам человека обратился к Рабочей группе с просьбой "создать базу данных по лицам, осужденным за наемническую деятельность" (пункт 18). В соответствии с этой просьбой 22 января 2013 года Рабочая группа направила всем государствам-членам вербальную ноту, в которой она запросила информацию о наемниках, осужденных национальными судами. 6 марта 2013 года было направлено напоминание об этой просьбе. На момент подготовки доклада Рабочая группа получила ответы от следующих 17 стран: Бахрейна, Боснии и Герцеговины, Ганы, Гватемалы, Германии, Ирака, Кубы, Маврикия, Польши, Российской Федерации, Сербии, Того, Туниса, Украины, Франции, Черногории и Швейцарии. Из этих стран Куба, Франция и Черногория сообщили о конкретных случаях вынесения обвинительных приговоров, а другие ответили, что не сталкивались с наемничеством или не располагают соответствующей информацией в силу отсутствия особого законодательства, запрещающего наемническую деятельность.

Г. Другая деятельность членов Рабочей группы

14. 6–8 сентября 2012 года г-жа Пател участвовала в организованном в Сан-Ремо (Италия) 35-м ежегодном круглом столе по текущим вопросам международного гуманитарного права, где она представила обзор проекта конвенции о частных военных и охранных компаниях.

15. 21 сентября 2012 года г-н Рона принял участие в состоявшемся в Вашингтоне (округ Колумбия) совещании гражданского общества по проекту устава надзорного механизма для Международного кодекса поведения частных поставщиков охранных услуг, проведенном организацией "Международная амнистия" и Фондом Рокфеллера.

16. 5 февраля 2013 года г-н Рона представил документ о деятельности Рабочей группы на юридическом факультете Университета Миннесоты.

17. 5 апреля 2013 года г-н Рона в рамках ежегодного заседания Американского общества международного права, состоявшегося в Вашингтоне (округ Колумбия), организовал обсуждение в группе по вопросу о подотчетности ЧВОК, в котором приняла участие г-жа Пател.

18. 11 апреля 2013 года г-жа Пател и г-н Рона приняли делегацию из Школы национальной стратегии безопасности и использования ресурсов им. Дуайта Д. Эйзенхауэра для обсуждения современных проблем, связанных с деятельностью ЧВОК.

III. Исследование, посвященное национальному регулированию деятельности ЧВОК

A. Введение

19. Как указано в прошлогоднем докладе Совету по правам человека (A/HRC/21/43, пункты 24–26), Рабочая группа считает, что крайне важно изучить и выявить законодательные подходы к регулированию деятельности ЧВОК, а также провести оценку эффективности такого законодательства с точки зрения защиты прав человека и поощрения подотчетности за их нарушения. Такое исследование послужило бы вкладом в усилия Рабочей группы, стремящейся наглядно продемонстрировать потребность в принятии юридически обязывающего международного договора, регулирующего деятельность в данной сфере. Кроме того, оно способствовало бы выявлению примеров передовой практики и, возможно, информационной подпитке будущих проектов по разработке руководства для государств-членов, стремящихся обеспечить регулирование деятельности ЧВОК.

20. Для целей этого исследования 9 мая 2012 года Рабочая группа направила всем государствам-членам письмо с просьбой представить копии имеющихся в открытом доступе законов и правил, касающихся ЧВОК. 26 июня 2012 года было направлено напоминание об этой просьбе. Рабочая группа хотела бы выразить признательность всем государствам-членам, представившим подобные законы и правила.

21. Параллельно с этим Рабочая группа проводила независимое исследование национального законодательства, касающегося ЧВОК, на порегиональной основе. Первый этап исследования был посвящен отдельным англоязычным странам Африки, и в настоящем докладе представлены результаты изысканий Рабочей группы. Следующий этап исследования будет охватывать франкоязычные африканские страны, после чего очередь дойдет и до других регионов мира.

22. В число африканских стран, анализируемых в настоящем докладе, вошли Ботсвана, Гамбия, Гана, Зимбабве, Кения, Лесото, Маврикий, Намибия, Нигерия, Свазиленд, Сьерра-Леоне, Уганда и Южная Африка.

23. В результате исследования было установлено, что ни одна из изученных стран, кроме Южной Африки, не располагает законодательством, касающимся экспорта военных или охранных услуг. Однако в некоторых странах имеются законы, регулирующие деятельность внутренних частных охранных компаний. В ходе исследования, были рассмотрены основные следующие темы: а) охватывает ли законодательство в этих странах деятельность как частных военных компаний, так и частных охранных компаний; б) применяется ли законодательство к экспорту охранных и/или военных услуг за пределами страны; и с) при наличии подобных законов, применяются ли они экстерриториально. В исследовании указываются также требования к учреждению ЧВОК, в том числе соответствующие механизмы лицензирования и регистрации. Кроме того, был рассмотрен вопрос о том, имеются ли в указанных странах законы и/или правила, касающиеся применения силы и огнестрельного оружия, а также незаконной торговли оружием со стороны поставщиков охранных и военных услуг. Также была затронута проблема введения в действие законов, направленных на выполнение международных договорных инструментов, о наемниках.

В. Анализ

24. Исследование показывает, что уровень регулирования деятельности ЧВОК в проанализированных странах сильно различается. На одном конце этого спектра находятся страны, которые устанавливают особую схему лицензирования и запрещают ЧВОК осуществлять определенные виды деятельности. Одним из адептов такого подхода является Южная Африка, оказавшаяся единственной в исследовании страной, имеющей всеобъемлющее законодательство, регулирующее деятельность ЧВОК и конкретно запрещающее экспорт военных и охранных услуг. Некоторые другие проанализированные страны в разной степени регулируют только деятельность частных охранных компаний внутри страны и не запрещают оказание военных или охранных услуг за ее пределами. Усилия, предпринимаемые этими государствами для регулирования деятельности ЧВОК, свидетельствуют о признании ими определенного уровня риска, который несет в себе передача функций государства на подряд подобным частным компаниям. На другом конце этого спектра находятся страны, которые либо не имеют никакого законодательства, конкретно касающегося деятельности ЧВОК, либо в настоящее время рассматривают возможность создания соответствующей законодательной базы.

25. Законодательство Южной Африки уникально также в том смысле, что оно запрещает наемническую деятельность. Хотя закрепленное в нем определение термина "наемник" отличается от определения, содержащегося в международных и региональных договорах, южноафриканское законодательство непосредственно направлено на запрет наемнической деятельности и требует получения разрешения на оказание военных или охранных услуг стороне вооруженного конфликта или определенной стране. Другие проанализированные страны не имеют законов, запрещающих наемническую деятельность.

26. Принимая во внимание эти различия в подходах, следует все же отметить, что в законах рассматриваемых стран есть некоторые общие элементы, которые используются в качестве основы для приводимого ниже сравнительного анализа.

1. Регулирование деятельности ЧВОК

27. Из 13 проанализированных стран все, кроме Кении и Свазиленда, располагают законодательством, касающимся сектора частных охранных услуг². В настоящее время в Кении нет закона, непосредственно связанного с индустрией

² Ботсвана: Закон № 28 о контроле за услугами охранников 1984 года; Гамбия: Закон № 5 о частных охранных компаниях 2011 года; Гана: Правила полицейской службы (частные охранные организации) 1992 года, законодательный документ № 1571 с поправками, внесенными в него законодательным документом № 1579; Зимбабве: Закон о контроле за частными детективами и охранниками, глава 27:10 (1996 год); Лесото: Закон о сотрудниках частных служб безопасности 2002 года; Маврикий: Закон № 5 о частных охранных услугах 2004 года с поправками, внесенными в него Законом о частных охранных услугах (поправка) 2008 года; Намибия: Закон № 19 об охранных предприятиях и сотрудниках служб безопасности 1998 года с поправками, внесенными в него Законом № 21 о поправках к Закону об охранных предприятиях и сотрудниках служб безопасности 2002 года; Нигерия: Закон № 23 о частных охранных компаниях 1986 года; Сьерра-Леоне: Закон № 10 о национальной безопасности и централизованной разведке 2002 года; Уганда: Правила полиции (контроль за частными охранными организациями) 1997 и 2004 годов; и Южная Африка: Закон № 56 о регулировании индустрии частных охранных услуг 2001 года.

стрией частных охранных услуг, а законодательство Свазиленда регулирует не деятельность индустрии, предприятий или компаний и даже не деятельность сотрудников служб безопасности, а только "заработную плату" сотрудников индустрии охранных услуг посредством указа о регулировании заработной платы (индустрия охранных услуг) 2011 года.

28. Две страны – Южная Африка и Ботсвана – в настоящее время находятся на этапе преобразований, поскольку занимаются внесением поправок в уже существующие законы. В то время как Ботсвана рассматривает законопроект о внесении поправок в Закон о регулировании оказания частных охранных услуг 2008 года, Южная Африка рассматривает законопроект о внесении поправок в Закон о регулировании индустрии частных охранных услуг 2012 года. Вероятно, это повысит эффективность нормативной базы для частных охранных услуг в обеих странах. Вполне возможно также, что данные меры побудят другие государства региона рассмотреть возможность в ближайшем будущем внести поправки в свое законодательство и/или ввести его в действие, с тем чтобы соответствовать динамике развития индустрии частных охранных услуг.

29. Как указано выше, Южная Африка придерживается наиболее всеобъемлющего подхода и имеет законодательство, не только регулирующее индустрию частных охранных услуг, но и запрещающее экспорт военных и охранных услуг. Законом № 56 о регулировании индустрии частных охранных услуг 2001 года создается орган регулирования индустрии частных охранных услуг и подробно определяются конкретные условия, при которых юридическое лицо может быть зарегистрировано этим органом в качестве поставщика охранных услуг. Кроме того, Закон о порядке предоставления иностранной военной помощи (№ 15 от 1998 года) и Закон о запрете наемничества и регулировании некоторых видов деятельности в стране вооруженного конфликта (№ 27 от 2006 года) непосредственно запрещают наемническую деятельность и регулируют оказание помощи или услуг стороне вооруженного конфликта или определенной стране. Согласно этим законам, никто не может оказывать какую-либо помощь или услугу стороне вооруженного конфликта или стране, подпадающей под регулирование и определенной Президентом по рекомендации Национального комитета по контролю за обычными вооружениями.

30. Другие страны придерживаются различных подходов к регулированию индустрии частных охранных услуг внутри страны. Хотя сфера охвата законодательства и предусматриваемая им степень контроля значительно варьируются от страны к стране, многие из них устанавливают процедуры и критерии для лицензирования, разрешения деятельности и регистрации ЧВОК.

31. В Зимбабве имеются очень строгие правила, касающиеся индустрии частных охранных услуг, включая деятельность частных детективов, а также установлена схема лицензирования и определены некоторые обязанности частных детективов и охранников³. Сектор частных охранных услуг в Ботсване регулируется Законом о контроле за услугами охранников. Этот закон предусматривает создание института контролера охранных услуг, ответственного за выдачу лицензий на осуществление деятельности по предоставлению охранников. Он не регулирует поведение частных охранников как таковых, поэтому вышеупомянутый законопроект о внесении поправок в Закон о регулировании оказания частных охранных услуг призван заполнить этот пробел путем учреждения Совета по вопросам регулирования индустрии частных охранных услуг в целях обеспечения соблюдения поставщиками частных охранных услуг ми-

³ См. Закон о контроле за частными детективами и охранниками.

нимальных стандартов поведения. Что касается Лесото, то Закон о сотрудниках частных служб безопасности регулирует деятельность сотрудников частных служб безопасности и частных охранников при посредстве Совета сотрудников частных служб безопасности и запрещает любому юридическому лицу оказывать частные охранные услуги без свидетельства о регистрации, выданного этим Советом. Намибийское законодательство, представленное Законом об охранных предприятиях и сотрудниках служб безопасности и Законом о поправках к Закону об охранных предприятиях и сотрудниках служб безопасности, регулирует деятельность "охранных предприятий" и "сотрудников служб безопасности" при посредстве Совета по вопросам охранных предприятий и сотрудников служб безопасности.

32. Гамбийское законодательство регулирует деятельность "частных охранных компаний" и лиц, нанимаемых подобными компаниями в качестве частных охранников. Оно также предусматривает создание в рамках Министерства внутренних дел лицензирующего органа для частных охранных компаний. В Уганде Правила полиции (контроль за частными охранными организациями) запрещают любым организациям осуществлять или предлагать охранные услуги, если они не зарегистрированы у Генерального инспектора полиции в качестве частных охранных компаний. Аналогично этому, законодательство Нигерии, представленное Законом о частных охранных компаниях, запрещает любой организации оказывать "услуги наблюдения, охраны, патрулирования или транспортировки денежных средств в целях обеспечения защиты от преступлений", если она не зарегистрирована в Министерстве внутренних дел⁴.

33. Все изученные страны, за исключением Свазиленда, имеют точки соприкосновения в плане разработки правил, обеспечивающих осуществление основных законов, касающихся индустрии частных охранных услуг. За промульгацию правил, связанных с выполнением законов о частных охранных услугах, отвечают соответствующие министры (как предписано в законах). Только в случае вовлеченности в определенные виды деятельности в странах вооруженного конфликта за промульгацию этих правил отвечает президент как глава государства и правительства (примером подобного подхода может служить Южная Африка).

2. Сфера охвата законодательства

а) Терминология

34. Сфера охвата законодательства, регулирующего деятельность ЧВОК, варьируется от страны к стране, отчасти в силу различных определений военных и охранных услуг, подпадающих под действие указанных законов. Из всех регулятивных баз законодательство Южной Африки разработано гораздо более тщательно, чем законодательство всех остальных стран, поскольку в нем "охранным услугам" дано широкое определение, включающее в себя любую защиту или охрану лица или имущества, консультирование по защите или охране лица или имущества, оказание услуг реагирования в связи с безопасностью помещений, производство, импорт, распространение или рекламирование устройств наблюдения, выполнение функций частного детектива, проведение профессиональной подготовки или инструктажа по вопросам безопасности для поставщика охранных услуг, установку, обслуживание или ремонт средств безопасности и выполнение функций мастера по замкам⁵. Для сравнения, напри-

⁴ Раздел 1(1) Закона о частных охранных компаниях, 1986 год.

⁵ Раздел 1(1) Закона о регулировании индустрии частных охранных услуг, 2001 год.

мер, в законодательстве Маврикия частные охранные услуги определяются как "деятельность по оказанию охранных услуг, услуг охранника и по обеспечению безопасной транспортировки и доставки имущества за гонорар или вознаграждение" без уточнения того, что означает термин "охранные услуги"⁶.

35. Хотя ряд других стран не дают конкретного определения термина "частные охранные услуги", он, по всей видимости, зачастую понимается только как наблюдение, охрана и патрулирование в целях защиты от преступлений. Например, законы Ганы и Нигерии определяют организации, подпадающие под их действие, как оказывающие услуги наблюдения, охраны и патрулирования в целях защиты от преступлений. Законодательство Зимбабве также делает акцент на охране, определяя "охранника" прежде всего как лицо, занимающееся охраной имущества или людей за вознаграждение. Аналогичным образом, законодательство Ботсваны определяет термин "охранник" как лицо, выступающее в качестве охранника или охранника и сторожа⁷, а законодательство Лесото определяет "частного охранника" как лицо, нанятое для защиты или охраны людей или имущества⁸.

36. Подобное отсутствие последовательности в терминологии и различие в диапазоне услуг, охватываемых таким законодательством в каждой стране, приводят к пробелам в нормативной базе, поскольку ЧВОК, помимо охраны и патрулирования, оказывают широкий спектр услуг, включающий в себя профессиональную подготовку и консультации по вопросам безопасности и принятие мер безопасности.

b) Экстерриториальное применение

37. Только в южноафриканском законодательстве имеется клаузула об экстерриториальном применении и юрисдикции. Она содержится в разделе 39(1) Закона о регулировании индустрии частных охранных услуг и предусматривает, что любое деяние, считающееся правонарушением в соответствии с этим законом и совершенное за пределами Южной Африки, считается совершенным на ее территории. Кроме того, как указывалось выше, Южная Африка непосредственно запрещает оказание военных и охранных услуг стороне вооруженного конфликта или стране, подпадающей под регулирование.

38. В других странах законы, касающиеся ЧВОК, применяются только на внутреннем уровне и не регулируют оказание военных или охранных услуг за границей. В частности, законы не запрещают ЧВОК осуществлять определенные виды деятельности, например непосредственно участвовать в военных действиях. Это наиболее серьезный пробел в законодательстве, учитывая растущую значимость роли ЧВОК в ситуациях вооруженных конфликтов, вооруженных конфликтов малой интенсивности или в постконфликтных условиях.

3. Органы, контролирующие или регулирующие деятельность субъектов индустрии частных охранных услуг

39. В ряде стран, таких как Гамбия, Зимбабве и Нигерия, органы и лица, контролирующие и/или регулирующие деятельность субъектов индустрии частных охранных услуг, назначаются министерством, отвечающим за государственную безопасность, в частности Министерством внутренних дел, и существуют внутри него. Например, в Нигерии за индустрию частных охранных

⁶ Раздел 2 Закона о частных охранных услугах.

⁷ Раздел 2 Закона о контроле за услугами охранников, 1984 год.

⁸ Раздел 2 Закона о сотрудниках частных служб безопасности, 2002 год.

услуг отвечает сотрудник Министерства внутренних дел, который является основной лицензирующей инстанцией для частных охранных компаний, как предусмотрено законодательством страны. В Ботсване такая обязанность лежит на Министерстве юстиции, обороны и безопасности. Что касается Южной Африки, то там за регулирование оказания частных охранных услуг отвечает Министерство государственной безопасности, хотя Министерство обороны регулирует оказание иностранной военной помощи и/или участие в определенных видах деятельности в стране вооруженного конфликта через Национальный комитет по контролю за обычными вооружениями⁹.

40. В некоторых странах лицензированием и регистрацией ЧВОК занимается Управление полиции. В Гане индустрия частных охранных услуг определяется Законом о полицейской службе, а за регулирование сектора частных охранных услуг отвечают Министерство внутренних дел и Управление полиции Ганы. Что касается Маврикия, то обязанность по выдаче лицензий на оказание частных охранных услуг лежит на Комиссаре полиции. Аналогичным образом, в Уганде Генеральный инспектор полиции, Председатель окружного комитета и начальник участка полицейских сил страны играют ключевую роль в регулировании сектора частных охранных услуг.

41. В других странах, таких как Лесото, Намибия и Сьерра-Леоне, за лицензирование и регулирование ЧВОК отвечает межправительственный орган под руководством министерства, занимающегося вопросами государственной безопасности. Например, в Сьерра-Леоне регулированием индустрии частных охранных услуг занимается Национальный совет безопасности, состоящий из политиков – глав различных министерств, в целом и Управление национальной безопасности в частности. Кенийский законопроект о регулировании индустрии частных охранных услуг также предусматривает, что за регулирование сектора частных охранных услуг отвечает Орган регулирования индустрии частных охранных услуг.

42. Ни в одной из стран не имеется специального органа, занимающегося исключительно лицензированием, регулированием и мониторингом ЧВОК. Хотя возможны различные модели надзора, адаптированные к местным условиям, опыт Рабочей группы подсказывает, что такой специальный орган может быть необходим и желателен для надлежащего изучения поведения ЧВОК и обеспечения эффективного надзора за их деятельностью.

4. Правила применения силы и огнестрельного оружия ЧВОК

43. Ряд стран разработали правила, касающиеся владения огнестрельным оружием и его применения со стороны ЧВОК в тех случаях, когда это разрешено. В законодательстве Южной Африки положение относительно применения огнестрельного оружия содержится в разделе 35 m) Закона о регулировании индустрии частных охранных услуг и гласит, что Министр может издавать правила, касающиеся, в частности, выдачи, хранения и применения огнестрельного и других видов оружия поставщиками охранных услуг. В Лесото и Маврикии законодательство требует, чтобы применение огнестрельного оружия поставщиками частных охранных услуг соответствовало законам о применении огнестрельного оружия населением в целом. Интересный контраст в этом смысле представляют собой Правила полиции (контроль за частными охранными орга-

⁹ См. Закон о порядке предоставления иностранной военной помощи, 1998 год, и Закон о запрете наемничества и регулировании некоторых видов деятельности в стране вооруженного конфликта, 2006 год.

низациями) Уганды, где конкретно определены обстоятельства, при которых поставщики частных охранных услуг могут применять огнестрельное оружие, и где всем поставщикам частных охранных услуг, имеющим право применять оружие, предписывается пройти специальную подготовку и иметь свидетельство об умении обращаться с огнестрельным оружием.

44. Хотя законодательство Сьерра-Леоне предусматривает применение огнестрельного оружия поставщиками частных охранных услуг, на практике это обычно не разрешается из-за эмбарго на поставки оружия, введенного Организацией Объединенных Наций. Однако компания "Сьерра рутил" располагает частной вооруженной охраной, санкционированной Законом о ратификации Соглашения о компании "Сьерра рутил" 1989 года и Законом о ратификации Соглашения о компании "Сьерра рутил" 2002 года.

45. Некоторые страны прямо запрещают применение огнестрельного оружия поставщиками частных охранных услуг. Что касается Гамбии, то владение огнестрельным оружием или боеприпасами и/или их применение поставщиком частных охранных услуг запрещены. Аналогичным образом, законодательство Нигерии запрещает поставщикам частных охранных услуг применение огнестрельного оружия и боеприпасов во время исполнения их обязанностей.

46. В законах других стран ничего не говорится о применении огнестрельного оружия поставщиками частных охранных услуг. Например, в законодательстве Ганы и в кенийском законопроекте об индустрии частных охранных услуг нет никакого упоминания о том, разрешено ли поставщикам частных охранных услуг применять огнестрельное оружие. Эта проблема может быть решена в правилах, которые будут разработаны в целях выполнения закона Кении об индустрии частных охранных услуг.

47. Несмотря на то, что регулирование применения силы и огнестрельного оружия является одним из ключевых элементов эффективного надзора за ЧВОК, на основании национального законодательства о ЧВОК, представленного Рабочей группой, создается впечатление, что страны, разрешающие ЧВОК владеть огнестрельным оружием и применять его, не имеют достаточно подробных правил на этот счет. Хотя нормы и стандарты международного гуманитарного права и международного права прав человека предусматривают, в частности, разумное применение огнестрельного оружия только в порядке самообороны или защиты третьих лиц и таким образом, чтобы снизить риск причинения ненужного вреда, законы, проанализированные в данном исследовании, не содержат подобных требований или содержат их лишь частично.

5. Поощрение применения стандартов в сфере регулирования отбора, подготовки, оснащения и поведения личного состава ЧВОК

48. В некоторых рассматриваемых странах законы содержат минимальные критерии отбора личного состава ЧВОК, и в число таких критериев обычно входит отсутствие судимости за серьезные преступления, склад характера и финансовое положение предполагаемого сотрудника. Например, законодательство Лесото предусматривает, что лицо не может быть зарегистрировано в качестве сотрудника частной службы безопасности или частного охранника, если оно было осуждено за любое правонарушение, караемое тюремным заключением, или признано виновным в любом правонарушении, связанном с мошенничеством или применением опасных видов оружия, если оно страдает психическим расстройством, алкоголизмом, пристрастием к наркотикам или наркотической зависимостью, если ему меньше 18 лет или оно является нереабилитированным банкротом. В некоторых странах законодательство идет еще дальше,

предписывая личному составу прохождение соответствующей подготовки. Например, в законодательстве Южной Африки содержится требование о том, чтобы личный состав прошел курс обучения, сертифицированный Органом по вопросам обучения и подготовки сектора охраны и безопасности.

49. В некоторых странах, являющихся объектами данного исследования, на органах, ответственных за регулирование и/или контролирование сектора частных охранных услуг, лежит также ответственность за обеспечение и поощрение применения стандартов подготовки для сотрудников частных служб безопасности. Например, намибийский Закон об охранных предприятиях и сотрудниках служб безопасности предусматривает, в частности, что одной из функций Совета по вопросам регулирования деятельности сотрудников служб безопасности является консультирование по проблемам подготовки сотрудников служб безопасности в Намибии и содействие разработке стандартов такой подготовки¹⁰.

В соответствии с этим законом Министр может также устанавливать правила, касающиеся подготовки сотрудников служб безопасности¹¹. Южноафриканский Закон о регулировании индустрии частных охранных услуг предусматривает, что Орган, в частности, поощряет соблюдение высоких стандартов в сфере подготовки поставщиков охранных услуг и будущих поставщиков охранных услуг¹².

50. По результатам данного исследования создается впечатление о том, что соблюдение норм международного гуманитарного права и международного права прав человека не признано в качестве важного элемента процесса отбора личного состава ЧВОК. В соответствии с информацией, представленной Рабочей группе, ни одна из стран не принимает во внимание сообщения о нарушениях прав человека, совершенных личным составом ЧВОК, при принятии решения о найме того или иного лица. Аналогичным образом, ни в одной стране не имеется законодательства, в котором от личного состава ЧВОК прямо требуется пройти соответствующую подготовку в области норм международного гуманитарного права и международного права прав человека.

6. Ратификация региональных и международных договоров о наемниках

51. Ни одна из рассматриваемых стран не ратифицировала Международную конвенцию о борьбе с вербовкой, использованием, финансированием и обучением наемников, хотя Нигерия ее подписала. Что касается определения термина "наемник", то оно содержится в пункте 2 статьи 47 Дополнительного протокола к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 года, касающегося защиты жертв международных вооруженных конфликтов (Протокол I). Ботсвана присоединилась к Протоколу I в 1979 году, Лесото – в 1994 году, Намибия – в 1994 году, Южная Африка и Свазиленд ратифицировали его в 1995 году, а Зимбабве – в 1992 году. Это означает, что перечисленные страны взяли на себя юридическое обязательство выполнять указанный Протокол.

52. Согласно списку, отражающему статус стран, ратифицировавших Конвенцию Организации африканского единства о ликвидации наемничества в Африке 1977 года, ее ратифицировали только Гамбия, Гана, Зимбабве, Лесото и

¹⁰ Раздел 4 с) Закона о поправках к Закону об охранных предприятиях и сотрудниках служб безопасности, 2001 год.

¹¹ Раздел 38 (1) с) Закона о поправках к Закону об охранных предприятиях и сотрудниках служб безопасности, 2001 год.

¹² Раздел 3 j) Закона о регулировании индустрии частных охранных услуг, 2001 год.

Нигерия. Однако в странах, ратифицировавших Конвенцию, как представляется, не имеется никаких законов, эффективно вписывающих ее положения во внутреннюю юрисдикцию.

IV. Выводы и рекомендации

53. Анализ внутреннего законодательства, касающегося ЧВОК, показывает, что рассмотренные в этом исследовании африканские государства по-разному отреагировали на приватизацию сектора безопасности. Из-за отсутствия юридически обязательного международного договора о ЧВОК имеется мало руководящих указаний относительно способов эффективного регулирования данного явления. Это привело к появлению разных нормативных подходов на национальном уровне и к образованию некоторых пробелов в нормативных базах.

54. То, каким образом сформулированы законы стран, отражает проблемы, которые порождает приватизация сектора безопасности в различных государствах. Такие страны, как Южная Африка, столкнувшись с ситуацией, когда их граждане, имевшие обширные военные навыки и опыт, оказывали военные и охранные услуги за рубежом и в некоторых случаях оказывались вовлечены в наемническую деятельность, отреагировали посредством принятия законодательства, напрямую запрещающего наемничество и экспорт военных и охранных услуг, а также регулирующего деятельность ЧВОК внутри страны. В других странах, где индустрия частных охранных услуг выполняет главным образом более традиционную функцию охраны людей и имущества, законы еще не приспособлены для решения подобных проблем.

55. Положения о применении или неприменении поставщиками частных охранных услуг огнестрельного оружия, особенно об открытии огня на поражение, также являются индикаторами, которые, в частности, отражают то, как эти государства рассматривают сектор частных охранных услуг. Введенный в некоторых странах запрет на применение ЧВОК огнестрельного оружия свидетельствует о признании опасности передачи на внешний подряд тех функций, которые могут считаться обязанностями государства. В других странах, где применение огнестрельного оружия разрешено законом или где в законах ничего не говорится по данному вопросу, существует риск того, что применение ЧВОК огнестрельного оружия может привести к нарушениям прав человека, поскольку в существующем законодательстве практически не содержится руководящих указаний по поводу применения силы в соответствии со стандартами международного гуманитарного права и международного права прав человека.

56. Рабочая группа подчеркивает, что право на безопасность является неотъемлемым правом каждого и лежит в основе реализации других прав человека.

57. В некоторых случаях без эффективного надзора и контроля деятельность ЧВОК может серьезно подорвать принцип верховенства права и эффективное функционирование демократического государственного института, ответственного за обеспечение общественной безопасности в соответствии с международными стандартами в области прав человека и национальным законодательством. Существует насущная необходимость установления минимальных международных стандартов для того, чтобы госу-

дарства могли регулировать деятельность ЧВОК и их личного состава в процессе реализации этого основного права человека.

58. Есть надежда, что с помощью этого исследования, проведение которого еще продолжается, Рабочая группа сможет выявить передовую практику и разработать для государств-членов руководство по эффективному регулированию деятельности ЧВОК и обеспечению реализации права на безопасность всеми людьми. Например, регулирование экспорта военных и охранных услуг является одним из примеров передового опыта, и государства должны рассмотреть возможность его учета в своих нормативных базах. Очевидно, что для выявления тенденций, пробелов и передовой практики в сфере регулирования деятельности ЧВОК необходимо дальнейшее изучение национальных регламентирующих стратегий. С этой целью Рабочая группа призывает государства-члены, которые еще не ответили на ее просьбу о представлении ей законов и правил, касающихся ЧВОК, сделать это.

59. Рабочая группа вновь подчеркивает, что, по ее мнению, наилучшим способом обеспечения надлежащей защиты прав человека является всеобъемлющий юридически обязательный международный нормативный акт. В этой связи Рабочая группа приветствует работу межправительственной рабочей группы, учрежденной Советом по правам человека в целях рассмотрения возможности разработки международного договора о регулировании деятельности ЧВОК, и призывает все государства к активному участию в этом процессе.
