

Проблемы, принципы и перспективы международного-правового регулирования деятельности частных военных и охранных предприятий

Волеводз А. Г.

Современная обстановка, характеризующаяся процессами либерализации, глобализации, сокращения военных потенциалов, привела к быстрому увеличению числа частных военных и охранных предприятий (ЧВОП). В связи с этим возник вопрос о законности их деятельности с точки зрения международного права. В статье рассматриваются текущее состояние и перспективы международного-правового регулирования индустрии ЧВОП, роли и месте России в его формировании.

Приватизация применения силы на международной арене: существо проблемы

Напомним, что ст. 2 Устава Организации Объединенных Наций, принятого в 1945 г., закрепила принципиальные положения о том, что, во-первых, международные споры подлежат разрешению мирными средствами таким образом, чтобы не подвергать угрозе международный мир и безопасность и справедливость. А во-вторых — о необходимости воздерживаться в международных отношениях от угрозы силой или ее применения против территориальной неприкосновенности или политической независимости любого государства¹.

Между тем, только после окончания Второй мировой войны на планете зафиксировано более 400 всевозможных столкновений так называемого «местного» значения, более 50 «крупных» локальных войн. Лишь на одном африканском континенте с 1960 по 1990 г. произошло 18 локальных войн и вооруженных конфликтов достаточно крупного масштаба, зарегистрировано 11 случаев геноцида и массового политического террора. Более 30 военных конфликтов ежегодно — вот реальная статистика последних лет XX в. С 1945 г. локальные войны и вооруженные кон-

фликты унесли более 30 млн. жизней. В финансовом отношении потери составили 10 трлн. долларов².

И во многих из них принимали, да и сейчас принимают участники наемники — физические лица, вступающие в вооружённые конфликты не из идеологических, национальных, политических соображений и не в соответствии с воинской обязанностью, а исключительно с целью извлечения собственной экономической выгоды. Практически все вооруженные конфликты современности свидетельствуют, что действия наемников наносят серьезный ущерб суверенитету, стабильности и безопасности государств, нарушают права человека и противодействуют осуществлению права народов на самоопределение.

Наемники без каких-либо правовых оснований присваивают себе публичные функции, связанные с применением вооруженной силы, и тем самым, не будучи уполномоченными законом, реализуют функции, свойственные государству. Понимание этого привело к разработке и принятию Резолюцией 44/34 от 04.12.89 г. Генеральной Ассамблеи ООН Международной конвенции о борьбе с вербовкой, использованием, финансированием и обучением наемников (далее — Конвенция), которой наемни-

Волеводз А. Г. — доктор юридических наук, профессор МГИМО (У) МИД РФ, Эксперт Рабочей группы ООН по вопросу об использовании наемников.

чество признано одним из тягчайших преступлений международного характера³.

Хотя Конвенция является важным международно-правовым документом по предотвращению использования наемников как средства нарушения прав человека и прав народов на самоопределение, многие страны, в т.ч. Россия, не подписали и не ратифицировали ее «в силу ряда обстоятельств, в том числе весьма широкой трактовки понятия наемничества, неконкретности отдельных формулировок и жесткого подхода к проблеме выдачи наемников другим государствам и их уголовному преследованию»⁴.

Борьба с наемничеством является проблемой, которая длительное время находится в фокусе внимания ООН и ее специализированных органов. Еще в 1987 г. Комиссия по правам человека ООН назначила Специального докладчика для изучения вопроса об использовании наемников как средства нарушения прав человека и противодействия осуществлению права народов на самоопределение (Резолюция 1987/16), который собирал для предоставления ООН информацию о ее ратификациях, принятых государствами-участниками законах, а также о проявлениях наемничества в мире. Результаты работы Специального докладчика ежегодно доводились до сведения Генерального Секретаря и Генеральной Ассамблеи ООН⁵.

За более чем 15 лет Специальный докладчик собрал и представил ООН уникальные фактические и аналитические материалы. Они свидетельствуют о поступательном расширении «приватизации применения силы» негосударственными акторами, которая осуществляется в формах:

- индивидуального наемничества;
- деятельности незаконных вооруженных формирований либо негосударственных военных компаний в ходе конфликтов внутри страны или между государствами;
- экспорта услуг частными военными компаниями и частными охранными предприятиями или ЧВОП⁶ (private military companies and private security companies или PMSC's) иностранным государствам либо негосударственным субъектам.

Две первые из названных форм относятся к т.н. «традиционному» наемничеству, борьба с которым возможна на основе названной выше Конвенции. А экспорт услуг ЧВОП представляет собой, по мнению Специального докладчика, новый вид наемничества в том смысле, в каком это понятие сформулировано в Конвенции.

Этот вывод обусловлен тем, что:

- «частные военные предприятия» — это негосударственные организации, оказывающие на возмездной договорной основе военные услуги физическим и юридическим лицам, а также государствам; при этом под военными услугами понимаются специализированные услуги, свя-

занные с военными действиями, включая боевые операции, стратегическое планирование, сбор информации, оперативную или логистическую поддержку, подготовку военного персонала, материально-техническое снабжение и иное;

- «частные охранные предприятия» — представляют собой негосударственные организации, оказывающие на возмездной договорной основе физическим и юридическим лицам, а также государствам, охранные услуги: вооруженную охрану имущества и физических лиц, разработку и принятия мер в сфере обеспечения информационной безопасности; деятельность по использованию технических и иных средств, не причиняющих вреда жизни и здоровью человека и окружающей среде.

Частная военная деятельность и частная охранная деятельность существенно различаются между собой. В этой связи законодательство различных государств разграничивает их между собой. Во многих странах законодательно частная военная деятельность не разрешена, в то время, как частная охранный деятельность законодательно урегулирована (Россия и другие государства-участники СНГ). В некоторых государствах на законодательном и практическом уровне эти два вида деятельности не разделяются (США, Великобритания). В странах, где допускается частная военная деятельность, разрешен ее экспорт — оказание военных услуг за пределами государственной границы государства, в котором зарегистрировано частное военное предприятие, оказывающее такие услуги.

Практика использования частных лиц и предприятий для выполнения функций, обычно возлагаемых на вооруженные силы, восходит еще ко времени Второй мировой войны, когда, в частности, в роли переводчиков и специалистов по ведению допросов в армии США нередко выступали гражданские лица, нанимаемые по индивидуальным контрактам. Дальнейшее продолжение эта тенденция получила в ходе войны во Вьетнаме, когда рост объемов вводимой в строй новой боевой техники превышал темпы подготовки в ВС специалистов по ее обслуживанию. В связи с этим распространение получили контракты, по которым производители не только поставляли технику в войска, но и брали на себя часть функций по ее эксплуатации и обслуживанию в полевых условиях.

Несмотря на столь длительную историю, эта практика была в основном незаметна для стороннего наблюдателя. Тем большим стало удивление мировой общественности, когда оказалось, что в 2003–2004 гг. до 20 000 вооруженных лиц, действующих на стороне Коалиции в ходе операции по поддержанию стабильности в Ираке являются сотрудниками частных военных предприятий (далее — ЧВП), работающими по контракту с правительством США, Временной коалиционной администрацией или с компаниями, получившими контракты на послевоенное восста-

новление Ирака. Не менее симптоматичным, хотя и менее известным является тот факт, что в ходе активной фазы боевых действий 2003 г. примерно 10% личного состава военной группировки США составляли как раз представители ЧВП, выполнявшие задачи тылового, и отчасти, боевого обеспечения операции «Свобода Ираку»⁷.

Более того, в Ираке, согласно различным источникам и методам учета, число «частных контрактников», выполняющих военные и полувойсковые функции, колеблется от 20 000⁸ до почти 50 000 иностранных военных «частных контрактников»⁹. По данным Ассоциации частных охранных предприятий Ирака, вооруженную охрану обеспечивают около 70 000 человек, 14 000 из которых являются незарегистрированными иракцами и 20 000 — незарегистрированными иностранцами¹⁰. Другие оценки дают следующие цифры: 3000–5000 обеспечивающих охрану контрактников из США, 7000–10 000 экспатриантов, таких, как австралийцы, британцы, канадцы и южноафриканцы, 15 000–20 000 граждан третьих стран (Болгария, Гондурас, Колумбия, Непал, Перу, Российская Федерация, Румыния, Сальвадор, Украина, Фиджи, Филиппины, Чили), а также 25 000–30 000 иракцев¹¹. Согласно докладу Главного контрольного управления Правительства США, насчитывается более 100 000 контрактников, из которых 48 000 — «частные солдаты».

Приблизительно 4000–6000 граждан США, Великобритании, Австралии, Новой Зеландии и ЮАР, а также 1500–2000 граждан третьих стран из Непала, Фиджи, Сингапура, Филиппин и Нигерии, около 15 000–20 000 афганских граждан осуществляют частные охранные функции в Афганистане¹².

Индустрия ЧВОП в настоящее время обеспечивает на международном рынке оказание широкого спектра таких услуг, как охрана зданий и территорий, сопровождение транспортных колонн, услуги телохранителей, консультирование и обучение местных сил, воздушная поддержка, материально-техническая поддержка, тюремная охрана, тактика пропагандистских мероприятий, разведка, тайные операции и наружное наблюдение. Эти задачи обычно выполнялись национальными вооруженными силами и полицией. ЧВОП обеспечивают также транснациональным корпорациям вооруженную охрану в беспокойных регионах. Их услугами пользуются правительства и НПО, транснациональные корпорации, гуманитарные организации, средства массовой информации и международные организации.

Индустрия ЧВОП является транснациональной по своему характеру и развивается весьма быстрыми темпами, особенно после недавних конфликтных ситуаций в Афганистане и Ираке, а общая стоимость контрактов оценивается в сумму от 20 до 100 млрд. долларов США в год. Хотя эта индустрия развивается во всем мире, 70% услуг на мировом рынке приходится на долю высокопрофессиональных компаний из

США и Великобритании. Некоторые ЧВОП зарегистрированы на фондовых биржах и приносят своим инвесторам доход. Большинство из них привлекают в свои руководящие органы бывших высокопоставленных военнослужащих или старших должностных лиц гражданских или разведывательных служб¹³.

Расширение деятельности ЧВОП в значительной степени обусловлено тем, что во многих странах мира идет процесс стремительного сокращения «традиционных» армий, рассчитанных на ведение войн против других армий. Взамен этого требуются специальные силы — для полицейских операций в странах третьего мира. Поскольку очень немногие граждане западных стран желают сегодня этим заниматься, становясь «универсальными солдатами», то у властей появляются два варианта — наем в вооруженные силы иностранцев и приватизация войны. По мнению военных специалистов «речь идет о приватизации войны, об отказе от государственной монополии на насилие. Тем более что противником вооруженных сил государства теперь гораздо чаще становится не «нормальная» регулярная армия, а партизанские и террористические группировки. Потому так резко выросла популярность частных военных компаний (ЧВК) Тот факт, что государственное руководство не несет формальной ответственности ни за потери ЧВК, ни за преступления, совершаемые их сотрудниками, ведет ко все более широкому их использованию в войнах либо вместе с регулярными армиями, либо вместо них. Форсированное сокращение армий и пацификация того, что от армий осталось, неадекватны реальной геополитической ситуации. Вакуум естественным образом начинают заполнять иностранцы и частники. Роль государств все больше размывается, их место начинают занимать корпорации в широком смысле этого слова¹⁴.

Эти тенденции и неясность правового статуса ЧВОП стали одной из причин того, что, завершая свою работу в 2005 г., Специальный докладчик отметил, что «не понятен сам статус частных военных компаний и компаний, занимающихся вопросами безопасности. По существующему определению понятия «наемник», многие из них можно отнести к наемникам или тем, кто использует услуги наемников, хотя сами они расценивают свою деятельность иначе. Такие компании работают по контрактам с государствами-членами, неправительственными организациями и все чаще с ООН, обеспечивая безопасность, материально-техническую поддержку и обучение в условиях конфликтов и постконфликтных ситуаций, например в Ираке и Афганистане.

Современная обстановка, характеризующаяся процессами либерализации, глобализации, сокращения военных потенциалов, приватизации и привлечения внешних подрядчиков, привела к быстрому увеличению числа частных военных компаний и компаний, занимающихся вопросами безопасности, в связи с чем возник вопрос о законности деятельнос-

ти таких компаний с точки зрения международного права. Государствам все чаще приходится решать нелегкий вопрос о том, в какой мере они готовы отказаться от своей традиционной прерогативы и монополии на применение силы и уступить ее негосударственным субъектам, и не следует ли им пересмотреть концепцию ответственности современного государства за решение вопросов безопасности и применения силы»¹⁵.

ЧВОП не являются субъектами международного права и носителями предусмотренного Уставом ООН обязательства не применять силу в международных отношениях, но все шире привлекаются на договорной основе отдельными государствами и международными организациями для оказания военных и охранных услуг на территориях третьих стран — самостоятельных субъектов международного права и участников международных отношений. Действующее международное право пока не содержит каких-либо норм о принципах и условиях такой деятельности, что, по большому счету, ставит под угрозу суверенитет и независимость государств, где действуют ЧВОП.

В этих условиях для международного сообщества в целом и для каждого его члена исключительно важно установление единых и общих правовых предписаний, которые позволят, с одной стороны, предотвратить превращение ЧВОП и их персонал в наемников. А с другой — не допускать передачу им неотъемлемых государственных военных функций, к которым, в соответствии с принципом монополии государства на легитимное применение силы, ныне относятся прямое участие в военных конфликтах, ведение боевых операций, захват военнопленных, военная разведка, применение оружия массового поражения или любая деятельность, связанная с таким оружием и некоторые другие.

Причем речь не идет о признании *de jure* легитимного характера учреждения, существования и деятельности ЧВОП, т.к. это, безусловно, относится к внутренней компетенции суверенных государств, которые по своему усмотрению могут запрещать, разрешать или частично ограничивать деятельность таких предприятий. Как представляется, на международном уровне необходимо формирование специальных нормативно-правовых предписаний, призванных урегулировать, во-первых, экспорт военных и/или охранных услуг за пределы государства, в котором зарегистрировано ЧВОП, а во-вторых — импорт военных и/или охранных услуг на территорию государства ЧВОП, зарегистрированных в иностранном государстве.

Несмотря на то, что ЧВОП осуществляют экспорт и импорт услуг особого характера, для оказания которых даже на внутригосударственном уровне в странах, где такая деятельность разрешена, установлены специальные правовые режимы; используемые ими обычные вооружения и бое-

припасы находятся под контролем международного сообщества на основании многочисленных международных договоров; регулирование правил и обычаев войны осуществляется международным гуманитарным правом, деятельность ЧВОП и их персонала на международной арене до настоящего времени не стала предметом международно-правового регулирования.

Саморегулирование деятельности ЧВОП

В настоящее время правовые основы деятельности ЧВОП за пределами собственных государств не созданы в законодательстве ни одной страны мира¹⁶. Вместе с тем, в зависимости от особенностей государственного устройства, политического режима и правовой системы ныне существует несколько вариантов отношения различных стран к правовому регулированию деятельности ЧВОП на внутригосударственном уровне. В частности, выделяются:

1. государства, установившие «исключительную монополию» на применение силы (Бельгия, Куба); они оставляют исключительно за собой право на применение вооруженной силы, а в случаях, предусмотренных международным правом, за пределами государства, что является ничем иным как своеобразным экспортом/импортом военных услуг (миротворческие операции, нахождение за пределами государства военных баз и т.п.);
2. государства, допускающие отдельные изъятия из «исключительной монополии» на применение силы, (1) оставляют исключительно за собой право на применение вооруженной силы, (2) осуществляют в необходимых случаях ее экспорт/импорт, (3) вместе с тем, они делегируют (не запрещают) на внутригосударственном законодательном уровне частному сектору право на применение силы в строго ограниченном объеме на собственной территории, как правило, путем формирования индустрии частных охранных услуг и некоторых иных (например, детективных), не допуская их экспорта/импорта (Россия, Франция, Германия, Италия, Португалия, Финляндия, Голландия и некоторые другие);
3. государства т.н. «ограниченной монополии» на применение силы (1) оставляют за собой право на применение вооруженной силы, (2) осуществляют в необходимых случаях ее экспорт/импорт, (3) не запрещают на внутригосударственном законодательном уровне частному сектору право на применение силы в любом объеме, что реализуется путем формирования индустрии частных военных и охранных услуг, (4) не запрещают их экспорт/импорт или только экспорт (импорт) негосударственными субъектами (США, Великобритания).

В большинстве же случаев деятельность ЧВОП за пределами государства учреждения строится на основе саморегулирования и осуществляется в рамках

корпоративных Кодексов поведения и деятельности ЧВОП. Эти кодексы, по общему правилу, касаются внутрикорпоративных аспектов профессиональной подготовки и деятельности их персонала, общих принципов соблюдения которых компании требуют при оказании военных и охранных услуг, и некоторых других аспектов.

Кодексы поведения обычно составлены по общей схеме и требуют от ЧВОП и их персонала уважения действующего внутригосударственного законодательства и норм международного права, признанных моральных норм, прав человека и особенно Женевских конвенций. В силу этого они излагают (повторяют) уже существующие правила и стандарты поведения.

В последние годы предпринимаются различные международные инициативы в сфере саморегулирования деятельности ЧВОП и выработки рекомендаций для них.

В этой связи, прежде всего, следует обратить внимание на Документ Монтрё¹⁷. Он разработан в рамках т.н. Швейцарской инициативы Правительством Швейцарской Конфедерации в сотрудничестве с Международным комитетом Красного Креста в целях содействия соблюдению международного гуманитарного права и права, касающегося прав человека, применительно к ЧВОП, действующим в ситуациях конфликта. Данный документ, не являясь правовым, преследует три цели:

- содействовать межправительственному обсуждению вопросов, возникающих в связи с использованием ЧВОП;
- подтвердить и уточнить существующие обязательства государств и других действующих лиц по международному праву, в частности по международному гуманитарному праву и праву, касающемуся прав человека;
- проанализировать и разработать эффективную практику, регулятивные модели и другие соответствующие меры на национальном и, возможно, региональном или международном уровнях с целью оказать содействие государствам в соблюдении и обеспечении уважения международного гуманитарного права и права, касающегося прав человека.

Вместе с тем, как указано во введении Документа Монтрё, он сам и «содержащиеся в нем положения не создают правовых обязательств. Каждое государство отвечает за выполнение обязательств, взятых им согласно международным соглашениям, участником которых оно является, с учетом любых сделанных оговорок, пониманий и заявлений, а также согласно обычному международному праву».

В мае–июне 2010 г. Швейцария планирует инициировать подписание частными компаниями в г. Ньоне Кодекса поведения ЧВОП, проект¹⁸ которого к настоящему времени разработан в рамках Швейцарской инициативы в русле Документа

Монтрё от 17 сентября 2008 года. Проект Кодекса поведения ЧВОП обращен к самим предприятиям, а не к государствам, и в нем идет речь об общих правилах саморегулирования ЧВОП, создании финансируемого ими надзорного органа («профсоюза компаний») и механизма отчетности. Принципы саморегулирования не будут носить обязывающего характера и обращены в большей степени к самим ЧВОП, чем к государствам. Как указано во введении этого документа:

- он дополняет, но не заменяет и не призван заменить контроль компетентных правоохранительных органов государств;
- любая профессиональная деятельность ЧВОП должна вестись в соответствии с законами, правилами и корпоративными стандартами поведения в бизнесе того государства, на территории которого они осуществляют свою деятельность.

Данный Кодекс не регулирует все ситуации, которые могут сложиться в сфере деятельности ЧВОП за рубежом, но устанавливает базовые принципы поведения их персонала, включая сотрудников и руководителей. Более того, он на обобщенном уровне закрепляет уже существующие обязанности ЧВОП и их персонала в соответствии с законами и правилами, действующими в государствах, на территории которого зарегистрировано или осуществляет свою деятельность ЧВОП или его персонал.

С учетом отсутствия обязательного характера кодексов поведения, значительная часть ЧВОП лишь декларирует приверженность их принципам. Более того, согласно некоторым социологическим исследованиям лишь 30% ЧВОП открыто признают необходимость соблюдения таких кодексов¹⁹.

Кроме того, саморегулирование не позволяет обеспечить надлежащее реагирование и пресечение нарушений прав и свобод человека, которые допускаются персоналом ЧВОП при реализации военных и охранных услуг, особенно на территориях иностранных государств. Тем самым порождается безнаказанность персонала ЧВОП даже в случаях совершения тяжких, в т.ч. международных преступлений и преступлений международного характера. Так, по данным международной неправительственной организации «Международная амнистия», из 20 известных дел по обвинению лиц из числа персонала ЧВОП, подозреваемых в совершении преступных деяний, имел место только один обвинительный приговор, вынесенный подрядчику по обвинению в совершении нападения, повлекшего смерть одного из задержанных лиц в Афганистане. При этом не было ни единого случая судебного преследования персонала различных ЧВОП в Ираке²⁰, где в результате применения ими оружия погибло большое число гражданских лиц.

При таких обстоятельствах целесообразно, не исключая развивающееся саморегулирование, установить двухуровневое регулирование деятель-

ности ЧВОП, связанной с экспортом (импортом) военных и охранных услуг:

- *нормами международного права* в рамках соответствующего международного договора,
- *нормами внутригосударственного законодательства*, призванного, с одной стороны, имплементировать международные обязательства, а с другой — учесть особенности национальных правовых систем и традиций.

Формирование международно-правового регулирования

В связи с прекращением деятельности Специального докладчика, Комиссия ООН по правам человека Резолюцией 2005/2 от 07.04.05 г. учредила Рабочую группу ООН по вопросу об использовании наемников как средстве нарушения прав человека и противодействия осуществлению права народов на самоопределение (далее — Рабочая группа). В ее мандат включено требование «отслеживать и анализировать воздействие деятельности частных компаний, предлагающих военную помощь, консультативные услуги и услуги в сфере безопасности на международном рынке, на осуществление прав человека, в частности права народов на самоопределение, и подготовить проект международных основных принципов поощрения уважения прав человека со стороны указанных компаний при осуществлении ими своей деятельности»²¹. В состав Рабочей группы входят Наджат аль-Хаджаджи (Ливийская Арабская Джамахирия), Амада Бенавидес (Колумбия), Хосе Луис Гомес дель Прадо (Испания), Александр Иванович Никитин (Российская Федерация) и Шайста Шамим (Фиджи).

Собранные Рабочей группой материалы свидетельствуют, что «деятельность ЧВОП и их сотрудников представляет собой «серую зону», которая Международной конвенцией [о борьбе с вербовкой, использованием, финансированием и обучением наемников] конкретно не охватывается. В результате международное сообщество сталкивается со сложным явлением: наемники, завербованные ЧВОП, действуют в условиях вооруженного конфликта и оказываются причастными к таким деяниям, как суммарные казни, пытки, торговля людьми, оборот наркотиков и оружия, терроризм, проведение полувоенных и тайных операций и нарушение прав человека, а также прослеживается связь между использованием наемников, осуществлением связанной с наемниками деятельности и деятельностью ЧВОП и добывающих отраслей промышленности»²².

«Тенденция к передаче на внешний подряд и приватизации различных военных функций целым рядом государств-членов в последние 10 лет привела к появлению множества ЧВОП. Они являются поставщиками по контрактам, например, с Министерством обороны или Государственным департаментом США, что привело к огромному увеличению числа

ЧВОП, связанных с конфликтными ситуациями в Афганистане и Ираке. В целях выполнения заключенных контрактов и для получения наибольшей прибыли некоторые из этих транснациональных компаний через филиалы или компании, набирающие персонал, сформировали, стимулировали и подпитывали спрос в странах «третьего мира» на бывших военных и сотрудников полиции для их вербовки в качестве «охранников», которые фактически являются по-настоящему вооруженными частными солдатами. Когда они оказываются в зонах вооруженного конфликта, наличие в национальном законодательстве положений об иммунитете персоналу ЧВОП может легко превратиться в фактическую безнаказанность. При том, что эти частные солдаты, как представляется, подотчетны лишь той компании, которая нанимает их. Некоторые правительства, как представляется, не считают их ни гражданскими лицами, ни комбатантами, хотя они очень хорошо вооружены. Они представляют собой новый вид наемников, однако могут легко ассоциироваться с расплывчатым понятием «нерегулярные комбатанты»²³.

С учетом этого, Генеральная Ассамблея ООН Резолюцией 62/145 от 18.12.07 г. призвала «государства, импортирующие услуги частных компаний по оказанию военной помощи, их консультативные и охранные услуги, создать национальные механизмы, регулирующие регистрацию и лицензирование этих компаний, для обеспечения того, чтобы импортируемые услуги, оказываемые этими частными компаниями, не препятствовали осуществлению прав человека и не нарушали прав человека в стране-получателе»²⁴.

Во исполнение этого призыва, Совет по правам человека Резолюцией 7/21 от 28.03.08 г. поручил Рабочей группе «отслеживать и анализировать воздействие деятельности частных компаний, предлагающих военную помощь, консультативные услуги и услуги в сфере безопасности на международном рынке, на осуществление прав человека, в частности права народов на самоопределение, и *подготовить проект международных основных принципов* [выделено нами] поощрения уважения прав человека указанными компаниями при осуществлении ими своей деятельности»²⁵.

По результатам проведенных выездных миссий и консультаций²⁶ Рабочая группа приступила к созданию базы принципов и критериев, которые могут быть положены в основу национальных и международных регулирующих механизмов контроля за деятельностью ЧВОП.

При разработке руководящих положений и принципов регулирования деятельности ЧВОП и предотвращения нарушения ими норм и стандартов в области прав человека, Рабочая группа сосредоточила свое внимание на изучении и правовой кодификации всеобъемлющего режима надзора и регулирования их деятельности, включая меры правового и проце-

дурного характера на международном, региональном и внутригосударственном уровнях. В результате она пришла к выводу о том, что правовое регулирование деятельности ЧВОП должно обеспечить:

- a) соблюдение ЧВОП как юридическими лицами и их сотрудниками как физическими лицами всеобщих норм в области прав человека и гуманитарного права;
- b) соблюдение ЧВОП и их сотрудниками национальных законов стран происхождения, транзита и осуществления деятельности;
- c) уважение суверенитета государств, международно признанных границ и прав народов на самоопределение;
- d) неучастие ЧВОП и их сотрудников в любой деятельности, направленной на: свержение законных правительств или органов власти, насильственное изменение международно признанных границ или установление насильственного иностранного контроля над природными ресурсами;
- e) гарантии законного приобретения, экспорта, импорта, владения и использования оружия ЧВОП и их сотрудниками;
- f) гарантии надлежащего, санкционированного и соразмерного применения силы;
- g) воздержание от чрезмерного использования оружия, полное запрещение использования оружия массового уничтожения или оружия, приводящего к массовой гибели, массовым жертвам или чрезмерным разрушениям;
- h) подотчетность ЧВОП перед правительствами страны происхождения (регистрация) и страны осуществления деятельности;
- i) надлежащую публичную транспарентность деятельности ЧВОП;
- j) механизм подробной регистрации ЧВОП;
- k) механизм лицензирования выдачи ЧВОП контрактов на деятельность за рубежом;
- l) механизмы контроля, направления запросов, проведения расследований и рассмотрения жалоб и обвинений по поводу деятельности ЧВОП;
- m) механизм введения санкций, которые могут применяться на национальном и/или международном уровнях в отношении ЧВОП в случае выявления нарушений;
- n) стандартные механизмы заключения контрактов с национальным и иностранным персоналом»²⁷.

Приведенные принципы явились предметом обсуждения на состоявшихся в г. Москве 16–18 октября 2008 г. Региональных консультациях (для стран Восточной Европы и Центральной Азии) экспертов Рабочей группы по вопросу об использовании наемников как средстве нарушения прав человека и противодействия осуществлению права народов на самоопределение по теме «Деятельность

частных военных и охранных компаний: регулирование и обзор».

При обсуждении правовых вопросов в рамках региональных консультаций был публично представлен разработанный российскими экспертами первый проект Международной конвенции о частных военных и охранных предприятиях (далее — проект Конвенции). На протяжении 2009 г. проект Конвенции был доработан и, в соответствии с решением СПЧ ООН, разослан Управлением Верховного комиссара ООН по правам человека в адрес 169 межправительственных и неправительственных организаций, исследовательских институтов, отдельных экспертов по всем региональным группам ООН для сбора предварительных мнений и оценок, а затем в январе 2010 г. — в адрес всех стран-членов ООН²⁸.

Элементы и принципы проекта Конвенции

Исходя из принципов международного права, целями Конвенции заявляются:

- подтверждение и укрепление принципа ответственности государств за применение силы и утверждение монополии государства на легитимное использование силы;
- определение функций, которые относятся к исключительной компетенции государства и не могут быть переданы государством никому ни при каких обстоятельствах;
- формирование международно-правовых основ деятельности ЧВОП;
- содействие международному сотрудничеству государств в лицензировании и регулировании деятельности ЧВОП;
- создание и обеспечение функционирования механизмов мониторинга деятельности ЧВОП.

В соответствии с закрепляемым в Конвенции *принципом ответственности государства за легитимное применение силы*, государства-участники несут ответственность за военную и охранную деятельность частных организаций, зарегистрированных или действующих в пределах их юрисдикции; гарантируют, что ЧВОП проходят подготовку и действуют в соответствие с нормами международного гуманитарного права и обеспечения прав человека. При этом государства-участники не могут делегировать или передавать неотъемлемые государственные функции ЧВОП и обязаны законодательно устанавливать (1) правила лицензирования экспорта/импорта военных и охранных услуг и соответствующего перемещения персонала, (2) эффективные таможенные и иные формы контроля над экспортом/импортом и реэкспортом/реимпортом оружия ЧВОП.

Ответственность государств за применение силы дополняется в Конвенции самостоятельным *принципом ограничения применения силы*, в соответствии с которым государства-участники обязаны принять исчерпывающие меры (законодательные, административные и

другие) для установление запрета на участие ЧВОП в вооруженных конфликтах, направленных на:

- свержение органов власти (включая насильственное изменение политического режима) или подрыв конституционного порядка, правовых, экономических, финансовых основ государства;
- насильственное изменение международно-признанных границ государств;
- нарушение суверенитета, поддержку иностранной оккупации части или всей территории государства;
- намеренное нацеливание силовых действий против гражданских лиц и причинение непропорционального ущерба, включая: покушение на жизнь или безопасность гражданских лиц; насильственное изгнание населения с мест его постоянного проживания; ограничение свободы передвижения гражданских лиц; ограничение доступа к ресурсам и средствам существования, включая воду, пищу, землю, жилище, доступа к святым местам и местам отправления культов.

Принцип ограничения делегирования и/или передачи полномочий по использованию оружия обязывает уважать «базовые правила» запрета определенных методов и средств использования оружия, в соответствии с Дополнительным протоколом 1 (1977) к Женевским конвенциям (1949), который определяет оружие, влекущее чрезмерное поражение и доставляющее избыточные страдания жертвам, или влечет обширный, долгосрочный и существенный вред окружающей среде.

Кроме того, реализуя этот принцип государства-участники обязаны принять законодательные, судебные, административные и другие меры для установления запрета на использование ЧВОП оружие массового поражения, включая химическое и биологическое оружие или любое другое оружие для нанесения серьезного или необратимого вреда окружающей среде и по исключению для ЧВОП возможности доступа к ядерному оружию и его использованию.

Принцип уважения и соблюдения прав человека и гуманитарного права требует от государств-участников принятия исчерпывающих мер для соблюдения персоналом ЧВОП прав человека и требований международного гуманитарного права.

В соответствии с *принципом законности (верховенства права)*, государства-участники обеспечивают, чтобы ЧВОП и их персонал действовали на основании законов, которые официально вступили в действие и соответствуют нормам международного права в области прав человека и гуманитарного права. Реализация этого принципа, как указано в проекте, требует, чтобы договоры об оказании военных услуг и/или охранных услуг не противоречили законодательству государств:

- а) на территории которых учреждены и зарегистрированы такие предприятия (государств — происхождения ЧВОП),

- б) которые контрактуют данные военные и охранные предприятия (контрактующих государств),
- с) на территории которых такие предприятия осуществляют свою деятельность и оказывают услуги (государств оперирования ЧВОП).

С принципом законности (верховенства права) корреспондируют предписания проекта Конвенции, касающиеся регламентации обязательств государств-участников по правовой регламентации деятельности ЧВОП.

Прежде всего, отметим, что они обязаны установить всеобъемлющий внутригосударственный режим регулирования и надзора в отношении деятельности ЧВОП и их персонала, в том числе иностранных, в целях недопущения и выявления любых форм незаконной деятельности и наемничества.

Учитывая особый, отличающийся от обычной предпринимательской деятельности характер оказания военных и охранных услуг, каждое государство-участник обеспечивает, чтобы ЧВОП и их персонал осуществляли свою деятельность только на основании соответствующих лицензий и разрешений.

Кроме лицензирования ЧВОП, проектом Конвенции предусмотрены:

- отдельное лицензирование импорта и экспорта военных и охранных услуг;
- особый и обязательный порядок государственной регистрации учреждения ЧВОП;
- особые требования к лицам, поступающим на работу в качестве персонала ЧВОП, касающиеся, среди прочего, их подготовки и опыта работы;
- запрет на регистрацию ЧВОП в оффшорных зонах;
- ведение единого государственного регистра ЧВОП, находящихся в его юрисдикции;
- создание государственных органов для осуществления контроля за деятельностью ЧВОП.

Ряд норм проекта призваны урегулировать обязанности государства в отношении персонала ЧВОП. В частности, государства-участники должны обеспечить надлежащую профессиональную подготовку и периодическую проверку на профессиональную пригодность персонала ЧВОП на основе внутригосударственных законодательных предписаний.

Обязательный характер Конвенции, согласно ее проекту, обеспечивается установлением обязательств государств по применению санкций к правонарушителям и возмещению ущерба потерпевшим, к которым относятся:

- криминализация осуществления экспорта и импорта военных и охранных услуг без соответствующих лицензий (разрешений);
- обязательства по выдаче взаимной правовой помощи и осуществлению уголовного преследования лиц, совершивших такие преступления, по запросам иностранных государств;

- установление ответственности ЧВОП как юридических лиц;
- обязательства по возмещению вреда потерпевшим (жертвам) таких преступлений.
- Для контроля за соблюдением Конвенции предлагается создание при ООН Комитета по контролю, надзору и мониторингу за деятельностью ЧВОП, с возложением на него ответственности за:
- получение от государств-участников периодических докладов о законодательных, судебных, административных и иных мерах, принятых для осуществления своих обязательств по Конвенции;
- получение, анализ и рассмотрение запросов государств-участников о деятельности ЧВОП с нарушением международного гуманитарного права и права в области прав и человека;
- рассмотрение жалоб отдельных лиц или их групп, являющихся жертвами нарушения положений Конвенции.

Перспективы международно-правового регулирования

Разработка и принятие любого международно-правового документа процесс длительный и сложный. А его результаты во многом зависят от отношения к разрабатываемому документу его будущих участников.

Рабочей группой ООН по вопросу об использовании наемников как средстве нарушения прав человека и противодействия осуществлению права народов на самоопределение в соответствии с решениями Генеральной Ассамблеи и Совета по правам человека ООН проведена серия региональных консультаций на пяти континентах со странами-членами ООН, на которых обсуждались вопросы противодействия наемничеству, а также необходимость регулирования деятельности ЧВОП. Такие региональные консультации уже проведены со странами СНГ и Восточной Европы (Москва, 2008), Латинской Америки (Панама, 2008), Азии (Таиланд, 2009) и Африки (Аддис-Абеба, март 2010). Региональные консультации с представителями стран Западной Европы пройдут в апреле т.г. в Швейцарии.

В ходе консультаций специалистами различных отраслей знаний обсуждались отдельные аспекты деятельности ЧВОП, контроля и надзора за экспортом охранных и военных услуг. В частности, были отмечены значительные расхождения в структуре таких компаний, применяемой ими практике заключения контрактов и деятельности, уровне профессионализма, стандартах профессиональной подготовки и способности обеспечивать соблюдение прав человека.

Участники проведенных региональных консультаций согласились с тем, что в отношении ЧВОП необходимо перейти от восприятия их в качестве компонента традиционного «обычного» экспорта, регулируемого торговыми соглашениями, к оценке их деятельности с учетом специфического особого характера экспорта

военных и охранных услуг, что требует надзора и постоянного контроля со стороны национальных правительств, гражданского общества и международного сообщества во главе с ООН.

Участники консультаций поддержали разработанные Рабочей группой принципы правового регулирования деятельности ЧВОП, высказались за необходимость и своевременность разработки международного договора, призванного обозначить границы дозволенного в экспорте/импорте военных и охранных услуг.

Следует отметить, что и в Организации Объединенных Наций сложился предварительный консенсус большинства государств в поддержку разработки и принятии Конвенции о ЧВОП. Резолюции по наемничеству в 3-м комитете Генеральной Ассамблеи ООН, содержавшие положения о необходимости разработки Конвенции, поддержали 122 государства в 2007 г., более 130 стран в 2008 и 2009 гг. Представители Российской Федерации также голосовали в поддержку этих резолюций. По вопросу о необходимости Конвенции существует однозначное большинство голосов и в Совете ООН по правам человека. За четкое регулирование деятельности ЧВОП со стороны государств и ООН выступают почти все развивающиеся страны, практически все страны-члены движения неприсоединения.

В соответствии с обычными процедурами ООН по разработке и продвижению международных договоров, после завершения предварительного обсуждения принципов и контуров проекта Конвенции со странами-членами ООН, межправительственными и неправительственными организациями, возникнет потребность в создании Межгосударственной рабочей группы открытого состава для завершения подготовки Конвенции о ЧВОП, проведения межгосударственных переговоров о ее окончательном тексте и открытии Конвенции для подписания.

И в этом процессе заметную роль может сыграть позиция Российской Федерации, которая, по нашему убеждению, может стать одним из лидеров процесса формирования международно-правового регулирования деятельности ЧВОП.

Такая позиция имеет серьезные основания. Прежде всего, разработка концепции и проекта Конвенции была начата отечественными специалистами и велась при регулярном взаимодействии с МИД РФ. Первый проект Конвенции был представлен экспертному и научному сообществу в Москве в октябре 2008 года на проводившихся по согласованию с Департаментом по правам человека и гуманитарному сотрудничеству МИД РФ Региональных консультациях ООН. Представители России на протяжении более 2 лет обеспечивают юридическое сопровождение продвижения проекта Конвенции, экспертное обсуждение поступающих дополнений и замечаний.

По инициативе российских представителей вопрос о разработке проекта Конвенции ООН дважды (в октябре 2009 и феврале 2010 гг.) заслушивался на

заседании Объединенной комиссии Межпарламентской ассамблеи СНГ по гармонизации законодательства в сфере борьбы с терроризмом, преступностью и наркобизнесом в СНГ, а также Постоянной комиссии МПА СНГ по обороне и безопасности. В соответствии с решением Комиссии, а также следуя положению Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН о проведении консультаций по разрабатываемому правовому инструменту с межправительственными организациями, а также с государствами-членами ООН, проект Конвенции был направлен на рассмотрение в различные структуры СНГ и ведомства государств-участников СНГ. Поступившие от них отзывы носят положительный характер, необходимость и своевременность разработки Конвенции поддерживается. Как отмечается в отзыве Исполнительного Комитета СНГ на проект Конвенции, ее «подписание будет способствовать принятию и совершенствованию национального законодательства заинтересованных государств, регулирующего вопросы создания и деятельности частных военных и охранных предприятий».

Логичным явилось бы лидерство России в продвижении Конвенции и с точки зрения создания определенных перспективных механизмов для ограничения вмешательства наиболее воинственных участников международных отношений в дела других государств, что не удалось в свое время сделать в Афганистане и Ираке, где чрезвычайно велика роль ЧВОП.

При этом Конвенция не затронет внутреннее регулирование частных охранных предприятий на внутреннем рынке (в России на этот счет имеется развитый Закон РФ «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации»²⁹), поскольку

предметом ее правового регулирования являются международные аспекты деятельности ЧВОП.

Кроме того, неизбежно участие как граждан страны, так и различных отечественных предприятий в деятельности, которая может быть охарактеризована не иначе, как оказание военных услуг. В этой связи достаточно лишь напомнить о создании в 2008 г. ОАО «Оборонсервис», ОАО «Ремвооружение», ОАО «Оборонэнерго» и некоторых других³⁰ для оказания услуг в оборонной сфере. Проводимое ныне реформирование Вооруженных Сил РФ, сопряжено с высвобождением значительного числа высококвалифицированных военных специалистов, трудоустройство которых, как представляется, возможно именно в рамках создания ЧВОП.

Учитывая широкую поддержку разрабатываемого проекта, активная роль России приведет к созданию мощной коалиции по продвижению Конвенции о ЧВОП и позволит России, стоявшей у истоков формирования ее проекта, гарантировать, что Конвенция в полной мере по принципам правового регулирования и своему содержанию будет соответствовать интересам страны на международной арене.

Sammury: The current situation, which can be characterized by the processes of liberalization, globalization and reduction of defense budgets, resulted in a rapid growth of the number of private military and security companies (PMSC). In this connection, a question arose of legitimacy of their activities from the point of view of international law. The article considers the current status and the prospects of international legal regulation of the PMSC sector and, the role and place of Russia in its formation.

Ключевые слова:

частные военные и охранные предприятия, ЧВОП, экспорт и импорт военных услуг, правовое регулирование, международное право, проект Конвенции о ЧВОП.

Keywords:

private military and security companies, PMSC, export and imports of military services, legal regulation, international law, the draft of Convention on PMSC.

1. Термин приватизация (от лат. *privatus* — частный) означает передачу государственного или муниципального имущества за плату или безвозмездно в собственность частных лиц или организаций. В контексте рассматриваемой темы он применяется для обозначения перехода к частным юридическим и/или физическим лицам функций, ранее традиционно реализуемых государством в сфере обороны и безопасности
2. Рогоза С.Л., Ачкасов Н.Б. Засекреченные войны 1950–2000 гг. — М., 2001. — С. 12
3. Вступила в силу 20.10.01 г., когда на хранение Генеральному секретарю ООН было передано 22 документа о ее ратификации или присоединении. В соответствии с Конвенцией вербовка, использование, финансирование и обучение наемников признаются преступлениями международного характера, за которые государства-участники в национальном законодательстве предусматривают соответствующие наказания. Подписана 40 (Ангола, Азербайджан, Барбадос, Беларусь, Бельгия, Камерун, Конго, Коста-Рика, Хорватия, Куба, Кипр, Демократическая Республика Конго, Грузия, Германия, Гвинея, Италия, Либерия, Ливийская Арабская Джамахирия, Мальдивские Острова, Мали, Мавритания, Молдова, Черногория, Марокко, Новая Зеландия, Нигерия, Перу, Польша, Катар, Румыния, Саудовская Аравия, Сенегал, Сербия, Сейшельские Острова, Суринам, Того, Туркменистан, Украина, Уругвай, Узбекистан), ратифицирована 30 (из подписавших не ратифицировали Ангола, Германия, Демократическая Республика Конго, Конго, Марокко, Нигерия, Польша, Румыния, Сербия и Черногория) государствами

4. См.: Егоров Д.А. СНГ и «солдаты удачи» [Электронный ресурс] // Военный дипломат, 2003. — Электронные данные (1 файл). — http://www.cis.minsk.by/Russian/atc/06_02_2004/terror1.htm. — 02.01.2009
5. См.: Документы ООН A/45/488, 24 September 1990; A/46/459, 23 September 1991; A/48/385, 23 September 1993; A/49/362, 6 September 1994; A/50/390, 29 August 1995; A/51/392, 23 September 1996; A/52/495, 16 October 1997; A/54/326, 7 September 1999; A/55/334, 30 August 2000; A/56/224, 27 July 2001; A/57/178, 2 July 2002; A/58/115, 2 July 2003; A/59/191, 30 July 2004; A/60/263, 17 August 2005.
6. Понятие «частные военные и охранные предприятия (ЧВОП)» является прямым переводом с английского языка «private military and security companies (PMSC)» и означает негосударственное юридическое лицо, которое осуществляя предпринимательскую деятельность, предоставляет на возмездной (как правило договорной или контрактной) основе военные и/или охранные услуги физическим и/или юридическим лицам. В отечественной публицистике и научной литературе отсутствует терминологическое единство, в связи с чем, порой, они упоминаются, как «частные военные и охранные компании», «частные военные компании», «частные военно-охранные компании» и т.п. В отечественном праве термин «компания» не применяется, в связи с чем автор полагает необходимым употребление более юридически корректного понятия «частные военные и охранные предприятия».
7. Deborah Avant, "The Privatization of Security and Change in the Control of Force," *International Studies Perspectives* 5. — P. 153–157.
8. S. Fairnau "Cutting Cost, Bending Rules and a Trail of Broken Lives", *Washington Post*, 29 July 2007.
9. United States Government Accountability Office 2006 report; J. Scahill, "A very private army", *The Guardian*, 1 August 2007.
10. M. Caparini, "Regulation of PSCs: Legal and Policy Challenges".
11. P.W. Singer, "Outsourcing War", *Foreign Affairs*, March 2005.
12. Swisspeace, "The Impact of Private Military and Security Companies on the Local Population in Post-Conflict Countries. A Comparative Study for Afghanistan and Angola", Bern, 2007 (draft and forthcoming report, on hold with the authors).
13. Документ ООН A/HRC/7/7, 9 January 2008. — Пункты 29–31.
14. Храмчихин А.А. Почему востребованы универсальные солдаты / А.А. Храмчихин // Независимое военное обозрение, 22.01.2010.
15. Документ ООН A/60/263, 17 August 2005. — Пункты 46, 47, 49.
16. Об этом См.: Ottavio Quirico. National Regulatory Models for PMSCs and Implications for Future International Regulation. — EUI Working Papers, MWP 2009/25.
17. Montreux document on pertinent international legal obligations and good practices for states related to operations of private military and security companies during armed conflict. Montreux, 17 September 2008 [Electronic resource] / Swiss Initiative, in Cooperation with the International Committee of the Red Cross, on Private Military and Security Companies. — Electronic data (1 file). — <http://www.eda.admin.ch/psc>. — 04.03.2010 или Документ ООН A/63/467–S/2008/636, 6 October 2008.
18. Global Code of Conduct for Respect of Human Rights and International Humanitarian Law. Draft for Consultation as of 7 January 2010. — Архив автора.
19. N. Rosemann, Code of Conduct: Tool for Self-Regulation for PMSCs, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces — Occasional Paper n.15(2008), at 21–22.
20. Larry Cox, Executive Director, Amnesty International USA; 2006 AI report.
21. Комиссия по правам человека: Доклад о работе шестьдесят первой сессии (14 марта — 22 апреля 2005 года) / Проект резолюции и проекты решений, рекомендованные для принятия Экономическим и Социальным Советом, и резолюции и решения, принятые Комиссией на ее шестьдесят первой сессии. — Документ ООН E/2005/23 (Part I) — E/CN.4/2005/134 (Part I). — С. 10, 30.
22. Документ ООН A/61/341, 13 September 2006. — Пункты 65–66.
23. Документ ООН A/62/301, 24 August 2007. Пункты 68–69.
24. Резолюция ГА ООН 62/145 от 18 декабря 2007 г. «Использование наемников как средство нарушения прав человека и противодействия осуществлению права народов на самоопределение». — Документ ООН A/RES/62/145, 4 March 2008.
25. Документ ООН A/HRC/7/L.11/Add.1, 28 March 2008.
26. Документы ООН A/HRC/7/7, 9 January 2008; A/HRC/7/7/Add.2, 4 February 2008; A/HRC/7/7/Add.3, 8 January 2008; A/HRC/7/7/Add.4, 4 February 2008; A/HRC/7/7/Add.5, 5 March 2008 и др.
27. Документ ООН A/63/325, 25 August 2008. — Пункт 90.
28. С проектом Конвенции можно ознакомиться на Информационном портале МГИМО(У) МИД РФ. Режим доступа: <http://www.mgimo.ru/study/faculty/mp/kugolov/news/n121629.phtml>. — 09.03.2010.
29. Ведомости Советов народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ, 23.04.1992. — № 17. — Ст. 888.
30. Указ Президента РФ от 15.09.2008 № 1359.