

Проблемы использования частных военных и охранных компаний при проведении военных операций США

Новикова Д.О.

В статье анализируются основные проблемы, связанные с использованием Соединенными Штатами частных военных и охранных компаний¹ в военных операциях, прежде всего в Ираке и Афганистане, по материалам соответствующих аналитических докладов американских экспертов.

После окончания холодной войны в мире сформировалась индустрия «приватизированных» военных операций, осуществляемых частными военными и охранными компаниями (privatized military operations industry)², ставшая, по мнению ряда экспертов, новым этапом в развитии методов ведения войны. Появлению частных военных и охранных компаний сегодня благоприятствует целый ряд факторов, и западные военные специалисты считают, что роль подобных структур в будущих войнах будет только увеличиваться.

Сегодня частная военная индустрия предоставляет услуги в военной сфере и сфере безопасности в ряде случаев быстрее и дешевле по сравнению с государственными структурами и регулярной армией, а кроме того, заполняет пробелы в деятельности вооруженных сил. В первую очередь, это касается возможности быстро наращивать контингенты, — частные военные и охранные компании способны в короткие сроки нанимать необходимых для выполнения конкретных задач сотрудников, что избавляет от необходимости содержать большое количество дорогостоящего персонала в мирное время. В целом, по мере усложнения конфликтов, увеличения длительности миссии, потребность в услугах частных военных и охранных компаниях неуклонно возрастала³. По прогнозам экспертов⁴, по крайней мере в ближайшие пять лет расходы государств на частные контракты будут расти, а сам рынок частных военных и охранных услуг — расширяться и адаптироваться⁵.

Пожалуй, в наибольшем масштабе приватизация военных операций происходит в США. За период с

1991 г. частные военные и охранные компании позволили сократить численность американских вооруженных сил с 2,1 млн. до 1,4 млн. человек, при одновременном расширении военного присутствия США за рубежом. Военные операции с использованием частных военных и охранных компаний сегодня являются неотъемлемым элементом глобального проецирования силы Соединенных Штатов, а правительство США является крупнейшим клиентом данной индустрии в мире. В ближайшем будущем эта ситуация вряд ли изменится. Более того, использование контрактников правительством США сегодня стало критически важным для успеха проводимых операций. В 2008 г. Пентагон признал в докладе Конгрессу, что миссии в Афганистане и Ираке стали первыми военными операциями, которые в полной мере обозначили переход к масштабному использованию услуг частных военных и охранных компаний. А в мае 2009 г. министр обороны США Р. Гейтс заявил, что к 2015 г. Пентагон собирается увеличить число сотрудников частных фирм, занимающихся материально-техническим обеспечением американских войск, еще на 20 тыс. человек.

Однако при всех кажущихся на первый взгляд неоспоримых преимуществах частных военных и охранных компаний, их деятельность сопряжена с многочисленными проблемами. Эксперты подчеркивают, что по сравнению с регулярными войсками частные компании имеют значительное количество недостатков. Отмечаются такие аспекты как: отсутствие прямого подчинения контрактников воинскому командова-

Новикова Д.О. — младший научный сотрудник Центра евро-атлантической безопасности ИМИ МГИМО (У) МИД РФ.

нию, низкий профессиональный уровень сотрудников компаний, мотивированность на получение прибыли, а не на выполнение долга и т.п.⁶ Кроме того, масштабное использование контрактников может в перспективе привести к критической зависимости гражданских и военных структур от частных военных и охранных компаний. Наконец, очень серьезным является вопрос о передаче частным компаниям функций, являющихся исключительной прерогативой государства, что в определенной степени затрагивает основы национальной безопасности как таковой.

При этом долгое время процесс приватизации военных операций в США был «пущен на самотек», оставаясь без должного внимания как со стороны политических кругов, так и со стороны общества. Два события: убийство четырех сотрудников компании «Blackwater» (теперь переименована в «Хе») в иракском городе Фаллуджа в 2004 г., а также расстрел иракских граждан сотрудниками этой же компании в 2007 г. в Багдаде — привлекли пристальное внимание американской общественности к этой проблеме⁷. Сегодня вопросы регулирования деятельности частных военных и охранных компаний вышли на первый план. По данной проблеме к настоящему времени в США было опубликовано более 500 докладов, в которых содержалось порядка 1300 рекомендаций по вопросам использования услуг частных компаний⁸. Остановимся подробнее на некоторых из них.

Последним из опубликованных в США докладов стал представленный 10 июня 2009 г. в Конгрессе США Комиссией по заключенным в ходе военных действий контрактам (Wartime Contracting Commission) доклад «Какой ценой? Контракты, заключенные в ходе проведения чрезвычайных операций»⁹ в Ираке и Афганистане» («At What Cost? Contingency Contracting in Iraq and Afghanistan»). 111-страничный документ является первым докладом Комиссии, в котором анализируются проблемы, связанные с использованием частных военных и охранных компаний государственными структурами США¹⁰.

Независимая Комиссия¹¹, состоящая из представителей обеих палат Конгресса (всего восемь экспертов), была создана по решению Конгресса США (Закон о военных расходах США на 2008 г.¹²). Основными инициаторами создания Комиссии являлись Госдепартамент США, Пентагон, а также Агентство международного развития США.

В мандат Комиссии входил анализ контрактов, заключенных федеральными агентствами США с частными военными и охранными компаниями в таких сферах, как материально-техническая поддержка и обеспечение безопасности американских контингентов, а также восстановление и реконструкция в Ираке и Афганистане. Комиссия должна была дать независимое заключение по проблемам растрат бюджетных средств, мошенничества, злоупотреблений и неэффективного управления в системе контрактирования¹³. Одним из существенных отличий

Комиссии от ее предшественников стали довольно масштабные заявленные цели ее работы. По итогам своей деятельности Комиссия должна представить рекомендации по проведению системных реформ и улучшению системы контрактирования на всех уровнях государственного управления, в том числе направленные на преодоление политических барьеров, бюрократической инерции, бюджетных ограничений, институциональной культуры, которые препятствуют реформам.

По заключению Комиссии, Конгресс США потратил на проведение двух военных операций в Ираке и Афганистане 830 млрд. долларов США. По контрактам на правительство США работают около 240 тыс. сотрудников частных военных и охранных компаний.

Комиссия признала, что частные военные и охранные компании предоставляют жизненно необходимые услуги для американских военных. В то же время этот процесс сопровождается миллиардными растратами бюджетных средств, мошенничествами, злоупотреблениями, неэффективным планированием, плохо прописанными контрактами, ограниченной конкуренцией на рынке, отсутствием профессионального контроля над соблюдением контрактов и проч. Как подчеркивается в Докладе, правительство США до сих пор не может обеспечить адекватный контроль и надзор над процессом заключения и выполнения контрактов.

Комиссия выделяет ряд вопросов, требующих срочного рассмотрения Конгрессом и исполнительной властью, особенно в связи с переносом акцента с военной операции США в Ираке на Афганистан. По мнению экспертов, такой стратегический сдвиг, как вывод американских войск из Ирака (должны быть полностью выведены в 2011 г.) при одновременном наращивании контингентов в Афганистане представляет собой серьезный вызов для всей военной системы США, в том числе и в сфере использования частных военных и охранных компаний. В частности, в Докладе обозначены следующие проблемы.

Степень зависимости США от частных компаний достигла беспрецедентных масштабов. В ходе проведения операции в Ираке и Афганистане военные агентства и другие задействованные структуры становились все больше зависимыми от частных контрактников. По данным Департамента обороны за второй квартал 2009 г. всего на Юго-западном азиатском направлении было задействовано 242 657 контрактников — из них 132 тыс. в Ираке, 68 тыс. в Афганистане, и еще примерно 42 тыс. в других странах.

За период с 2001 по 2008 г. объем всех заключенных контрактов одного только Департамента обороны США возрос более чем в два раза — с 92 млрд. долл. до 200 млрд. долл.¹⁴ Эти показатели не включают контракты Госдепартамента и Агентства международного развития¹⁵.

Сдвиг акцента с военной операции США в Ираке на Афганистан еще больше повысит значимость частных военных и охранных компаний в общей системе

проведения американских военных операций. Частные компании играют ключевую роль в сокращении и выводе американских войск из Ирака. По мере того, как сокращается число американских военнослужащих на военных базах, число сотрудников частных компаний увеличивается, т.к. именно на них ложится ответственность за закрытие, перемещение, распоряжение собственностью и имуществом правительства США. Серьезная нехватка персонала (прежде всего гражданского) в федеральных структурах США для выполнения задач в Афганистане в условиях расширения миссии в данном регионе также приведет к дальнейшему росту зависимости от контрактников в кратко- и долгосрочной перспективе.

На данный момент ни военные, ни гражданские правительственные структуры не смогли адекватно перестроиться и принять меры в связи с резким ростом числа и объема частных контрактов; у правительства до сих пор не выработано четких стандартов взаимодействия с частными компаниями, отсутствует система интегрированного стратегического планирования. С одной стороны, экспертное мнение и соответствующий опыт работы частных компаний при планировании военных операций никак не учитывается, с другой — Пентагон не учитывает сами частные военные и охранные компании и выполняемые ими функции в ходе составления своих планов. Вопрос о выполнении контрактниками неотъемлемых государственных функций также пока не решен. По мнению экспертов Комиссии, необходимо определить круг функций, которые не подлежат исполнению контрактниками и остаются исключительной прерогативой государства¹⁶. Прежде всего, это те функции, которые настолько связаны с национально-государственными интересами, что могут осуществляться только государственными структурами (например, деятельность, позволяющая влиять на принятие государственных решений и т.п.).

В принципе отсутствует четкая, достоверная и полная информация о том, кем являются нанимаемые контрактники и частные военные и охранные фирмы, какие услуги они предоставляют американским федеральным структурам, по каким контрактам работают, и во сколько их деятельность обходится. Хотя в апреле 2009 г. Комиссия пыталась собрать соответствующие данные в Ираке и Афганистане, официальные органы в этих странах не смогли предоставить список всех частных фирм и их сотрудников, предоставляющих свои услуги правительственным структурам США.

В системе управления контрактами с частными военными и охранными компаниями существуют многочисленные, никак пока что не решаемые проблемы. В Докладе отмечается критическая нехватка квалифицированных специалистов на всех уровнях управления, прежде всего аудиторов, на местах, неадекватная система контроля как таковая, плохо прописанные обязательства компаний по контрактам. Обучение правительственных чиновников, ответственных за

управление и контроль над деятельностью частных компаний, проводится поверхностно, когда произвольно отбираются более менее подходящие служащие без соответствующей подготовки. Оценивать качество работы контрактников на местах также некому из-за повсеместной нехватки соответствующих специалистов. Контроль над выполнением частных контрактов в Афганистане до сих пор осуществляется из Ирака. Государственные структуры очень слабо координируют свою деятельность при использовании услуг частных компаний. Кроме того, именно на эту сферу государство, по заключению экспертов, выделяет неоправданно мало ресурсов.

В целом, процесс государственного контроля над деятельностью частных военных и охранных компаний нарушен. В результате, государственные структуры не в состоянии следить за тем, чтобы контрактники действовали в соответствии с условиями и в рамках контракта. Аудиты проводятся несвоевременно, в ходе проведения операции аудиторы практически не задействованы, а частные военные и охранные компании на местах практически никто не контролирует. Отсутствует эффективная система проверки компании до заключения контракта, что повышает риск того, что контракт достанется неквалифицированному исполнителю или что цена контракта будет очень сильно завышена. Наконец, отсутствует эффективная система применения жестких мер наказания в случае выявления соответствующих нарушений.

Не решенным остается вопрос о субконтрактах, которые составляют на данный момент 70% всех заключенных частными военными и охранными компаниями контрактов. У государства сегодня нет эффективных инструментов контроля над фирмами-субподрядчиками, поскольку деятельность субподрядчиков может контролировать только основной подрядчик. На практике первый подрядчик отдает выполнение контракта на откуп местных иностранных фирм (80% всех контрактников, работающих по правительственным контрактам США — это иностранцы, нанимаемые по субконтрактам). В результате, под прямой госконтроль подпадает только незначительная часть контрактов — до 30%, а расценки на услуги частных военных и охранных фирм могут быть неоправданно высокие.

Существующая на данный момент система заключения контрактов с частными компаниями в определенной мере способствует растратам, злоупотреблениям, мошенничествам и т.п. Только за 2008 г. Аудиторское агентство по оборонным контрактам (Defense Contract Audit Agency) опротестовало заключенные контракты в Ираке и Афганистане на сумму в 13 млрд. долл. как сомнительные и нерегламентированные расходы. В первую очередь это касается такой сферы как реконструкция¹⁷. Как отмечается в Докладе, за период с 2001 г. Конгресс потратил на программы реконструкции в Ираке и Афганистане порядка 80 млрд. долл. С 2003 г. на реконструкцию

в Ираке было выделено 51 млрд., на Афганистан было выделено 33 млрд. долл. При этом, по самым предварительным оценкам от 3 до 5 млрд. средств на строительство объектов в Ираке было потрачено впустую. Основной вопрос и в Ираке, и в Афганистане заключается в том, насколько эффективно были израсходованы выделенные средства, и насколько добросовестно реализовывались контракты. Ответ на него пока что неоднозначный, поскольку между средствами, выделенными на контракты, и фактическими результатами разрыв очень существенный.

Осуществляемый в 2009–2010 гг. вывод американских войск из Ирака повышает риск растрат и злоупотреблений в системе контрактования¹⁸. К примеру, в Ираке до сих пор продолжается финансирование проектов, надобность в которых с завершением военной операции США отпала (так, продолжается строительство 43 объектов). Кроме того, плохо контролируется правительственная собственность США. На данный момент только 16 сотрудников правительственных структур США в Ираке управляют более чем 614 тыс. единицами имущества, а основную часть функций в этой сфере осуществляют частные военные и охранные компании, сотрудники которых управляют собственностью, общей стоимостью в размере 3,5 млрд. долл. Закрытие американских военных баз в Ираке, также отданное в руки частных компаний, связано со схожими проблемами.

При заключении контрактов с частными военными и охранными компаниями государственные структуры США мало используют положительный опыт и не всегда извлекают уроки из совершенных ошибок. Еще в 2007 г. Пентагон создал информационный портал по системе контрактования, а также выпустил практическое руководство для государственных служащих по заключению контрактов с частными компаниями. В 2007 г. между Госдепартаментом и Пентагоном было также заключено Соглашение о сотрудничестве при осуществлении контроля над частными компаниями, обмене информацией и выработке общего подхода к проведению военных операций. Однако на практике новые принципы и нормы заработали только для Ирака. Так, в Ираке проведение операций с участием контрактников относительно тесно координируется между Пентагоном и Госдепартаментом, тогда как в Афганистане такая координация практически отсутствует. В Ираке с 2007 г. также действует достаточно мощное подразделение, осуществляющее контроль над деятельностью частных компаний (Armed Contractor Oversight Division), укомплектованное квалифицированными сотрудниками Пентагона. В Афганистане подобная структура действует только с февраля 2009 г., под управлением компании «Aegis», что заметно снижает эффективность контрольно-надзорных функций.

Вопрос о правовой ответственности контрактников до сих пор не решен. В серой зоне остаются сотрудники частных компаний, которые обеспечивают

вооруженную охрану по контрактам с гражданскими структурами. Если раньше все контрактники, действующие за пределами территории США, подлежали ответственности по законодательству страны пребывания, то с принятием Закона о военной юрисдикции законодательное регулирование распространяется только на тех сотрудников частных военных и охранных компаний, которые работают на Пентагон. Как отмечается в Докладе, за период с 2000 по 2008 г. Пентагон сообщил о 58 нарушениях в Департамент юстиции, было возбуждено 12 дел, по 8 из них вынесен обвинительный приговор, еще 5 находятся в судопроизводстве¹⁹. Однако, учитывая многочисленные сообщения о нарушениях, совершенных сотрудниками частных компаний, эти показатели достаточно низкие. При этом большинство контрактников в такой ситуации работает вне какого-либо законодательного регулирования.

Пентагон часто заменяет военнослужащих, отвечающих за обеспечение безопасности, на частных охранников, чтобы высвободить человеческие ресурсы для выполнения боевых задач. Это создает проблему правил применения силы, которые для контрактников и военнослужащих достаточно сильно различаются. На контрактников не распространяются правила операций в ходе военных действий (rules of engagement), действуют только общие принципы применения силы и огнестрельного оружия (rules for the use of force). Соответственно, в отношении военнослужащих и контрактников действуют разные процедуры применения силы, ограничения на применение летального оружия и т.п. Однако мало кому из сотрудников частных компаний объясняют четкие процедуры и рамки, в которых они могут действовать.

Контроль над оружием контрактников осуществляется неэффективно. Как подчеркивается в Докладе, ситуация с нелегальным оружием, используемым контрактниками, приняла такой размах, что Центральное командование вооруженных сил США стало применять процесс сертификации оружия как механизм контроля над его оборотом. Теперь сотрудник частной военно-охранной компании, носящий оружие, обязан также иметь при себе и сертификат на него. Тем не менее, данная проблема пока не решается. По данным на 2008 г. только в одном Афганистане в распоряжении частных компаний и их сотрудников может быть до 44 тыс. зарегистрированных и незарегистрированных единиц различных видов оружия.

По мнению некоторых экспертов²⁰, хотя в Докладе и обозначены многие проблемы в системе контрактования, общий тон документа все же склоняется в пользу частных военных и охранных компаний. Кроме того, тот факт, что один из членов Комиссии, Д. Закхейм, является вице-президентом компании «Booz Allen Hamilton», являющийся одним из крупнейших подрядчиков федеральных структур США в сфере обороны, безопасности и разведки, вызывает определенные сомнения в беспристрастности этого документа.

Кроме того, большинство проблем в сфере заключения контрактов с частными военным и охранными фирмами назывались и раньше, в других документах и исследованиях по данному вопросу²¹.

В ноябре 2007 г. независимая Комиссия по закупкам и управлению программами вооруженных сил, созданная по инициативе министра сухопутных войск США П. Герена для анализа системы закупок и материально-технического обеспечения вооруженных сил, представила доклад, известный как доклад Ганслера (Gansler Report), в котором содержалось большинство из этих выводов²². В частности, были обозначены проблемы в подборе квалифицированных сотрудников вооруженных сил, ответственных за заключение контрактов, вопросы о социальной ответственности государства за контрактников, а также соблюдении частными военным и охранными компаниями и их сотрудниками законодательных норм и принципов и т.п.²³ Особо отмечалось, что после подписания контракта отсутствует система адекватного мониторинга за ходом его осуществления, что приводит к общей неэффективности и злоупотреблениям различного рода. По заключению Комиссии Ганслера, из 400 тысяч контрактов с частными военным и охранными компаниями, заключенными в 2006 г., было выявлено 87 случаев мошенничества. В 2007 г. было возбуждено 83 уголовных дела по фактам коррупции и подкупа в Армии США, связанных с контрактами в Ираке и Афганистане, на общую сумму в размере 15 млн. долларов. Обвинения были предъявлены 23 государственным чиновникам в военных и гражданских структурах, ответственным за контроль над выполнением контрактов²⁴.

Эксперты Комиссии Ганслера также пришли к выводу о том, что современные военные операции США объективно требуют использовать услуги частных компаний. До начала миссий в Ираке и Афганистане США еще не приходилось проводить подобные по масштабу и продолжительности операции, поэтому часть функций приходится передавать частным фирмам. Приватизация войны в Ираке и Афганистане экономически выгодна для правительства США — примерно 2/3 контрактников, работающих по федеральным контрактам, являются гражданами третьих стран, чьи услуги обходятся американскому правительству дешевле по сравнению с использованием регулярных вооруженных сил. При этом, как подчеркивается в докладе Ганслера, серьезную озабоченность вызывает тот факт, что сами военные и политики пока что не осознают масштаба приватизации военных и охранных функций, а также влияния этого явления на проведение военных операций. Кроме того, передача все большего спектра функций в руки частных военных и охранных компаний приводит к тому, что на данный момент вооруженные силы США не готовы к ведению войны в XXI веке и к противодействию новым вызовам в сфере безопасности²⁵. И результаты операций в Ираке и Афганистане подтверждают этот вывод.

В докладе «Аутсорсинг разведывательной деятельности в Ираке» («Outsourcing Intelligence in Iraq»), представленном в конце 2008 г. неправительственной организацией CorpWatch²⁶, подробно рассматриваются проблемы, связанные с приватизацией разведки в США. Сегодня частные военные и охранные компании, среди прочего, все активнее вовлекаются в сбор и анализ разведанных (human intelligence).

Особенно заметна эта тенденция стала в ходе военной операции в Ираке. С самого начала операции в Ираке были задержаны тысячи подозреваемых, однако в американских разведывательных структурах не хватало специалистов для работы с ними. В итоге, нехватка квалифицированных переводчиков, следователей-дознателей, а также соответствующих аналитиков вынудила правительственные структуры США обратиться к частным компаниям. Спрос на специалистов в данной области настолько возрос, что значительно опередил предложение. Если в 2005 г. на работу в частные компании устраивались лица, имеющие опыт работы в разведке не менее 11 лет, в 2006 г. — уже 8 лет, то сейчас этот уровень снизился всего до 5 лет.

Среди наиболее крупных компаний, действующих на данном сегменте рынка, в докладе была отмечена компания «L-3», а также компания «Titan», принадлежащая все той же «L-3» с 2005 г. В штате двух компаний состояли примерно 7 тыс. переводчиков и около 300 специалистов в области разведывательной деятельности. По контрактам, заключенным с федеральными структурами США, компания «L-3» предоставляла три категории сотрудников: аналитики, следователи и сотрудники службы досмотра. До начала вывода американских войск из Ирака на 22 американских военных базах работали 306 сотрудников компании, ежегодные расходы на каждого из которых составляли примерно 320 тыс. долл. США. Размеры самих контрактов компаний также были весьма значительными. Так, только в 2007 г. компания «L-3» получила контракт от Пентагона на 10,3 млрд. долл.

Однако, как и во многих других частных военных и охранных фирмах, качество профессиональной подготовки сотрудников в компаниях «L-3» и «Titan», а также выполняемых ими функций было довольно неоднозначным. Среди наиболее распространенных проблем в докладе названы отсутствие необходимой профессиональной подготовки для выполнения переводческой или разведывательной работы, а также наличие криминального прошлого у сотрудников компаний.

Например, компания «Titan» в Ираке являлась основным поставщиком переводчиков для американских войск. Однако в числе сотрудников компании имелось очень небольшое количество квалифицированных переводчиков, имеющих право доступа к секретной работе. При этом уровень квалификации большинства персонала был настолько низким, что,

по оценкам самих военных, их вообще нельзя было допускать к участию в операции²⁷. К тому же многие из переводчиков являлись представителями этнических и религиозных меньшинств, подавляемых режимом С. Хуссейна (курды, иракские христиане), и были настроены крайне агрессивно в отношении иракских заключенных и военнопленных. Это приводило к неоднократным случаям нарушения прав человека: некоторые из сотрудников компании были замешаны в скандал вокруг тюрьмы Абу-Грейб.

Еще одной проблемой стала утечка информации, когда некоторые из сотрудников частных компаний делали копии с секретных правительственных документов. По фактам кражи засекреченных документов в сфере национальной обороны США было возбуждено несколько уголовных дел²⁸.

В целом, в докладе подчеркивается, что существовавшая в Ираке система контрактования (в сфере разведывательной деятельности) не обеспечила должной поддержки военной операции со стороны частных военных и охранных компаний. Правительство США не смогло обеспечить соблюдение существующих законодательных правил и норм частными компаниями, предотвратить нарушения прав человека их сотрудниками, или выработать более совершенные механизмы контроля над их деятельностью. По заключению экспертов, все внимание американских федеральных структур в Ираке было настолько сосредоточено на достижении собственных целей, что проблемы, связанные с функционированием частных военных и охранных компаний, вообще оставались без внимания.

В апреле 2009 г. Главное бюджетно-контрольное управление США провело собственный анализ контрактов с частными военным и охранными компаниями, заключенных в ходе проведения военных операций²⁹. Доклад освещает проблемы «изнутри», основной акцент в данном документе был сделан на внутренних процедурах и межведомственном взаимодействии, системе управления и контроля над деятельностью частных компаний в Ираке и Афганистане. Основные выводы, сделанные в докладе, сводились к необходимости создания единой базы данных по заключенным контрактам, а также сотрудникам частных компаний, работающих по контрактам. Между тем, еще в 2008 г. между Пентагоном, Госдепартаментом и Агентством по международному развитию был подписан меморандум о взаимопонимании по контрактам в Ираке и Афганистане³⁰, который обязал частные военные и охранные компании предоставлять информацию по заключенным контрактам. В июле 2008 г. была создана синхронизированная информационная система по контрактам (Synchronized Pre-Deployment and Operational Tracker, SPOT). Однако пока что данная база остается неполной, — особенно сложно отследить данные по местным сотрудникам частных военных и охранных компаний, поэтому ее не всегда можно эффективно использовать самим американским ведомствам.

Как представляется, основные проблемные блоки, связанные с использованием частных военных и охранных компаний в военных операциях, сводятся к следующему:

«Приватизированная» военная индустрия сегодня является сложившейся объективной данностью. Если поначалу проблемы, связанные с данным явлением практически не осознавались, то сейчас основной вопрос заключается в том, что с ним делать. И военные, и гражданские правительственные структуры имеют дело с плохо контролируруемыми частными компаниями, действующими преимущественно в «серых» правовых зонах, что создает благоприятную среду для различных правонарушений и злоупотреблений, как со стороны самих контрактников, так и со стороны их нанимателей.

Существуют заметные противоречия между целями безопасности клиента и стремлением частных компаний получить прибыль. Неочевидно, что частные компании могут выполнять ряд функций эффективнее и дешевле по сравнению с правительственными структурами и регулярными вооруженными силами. В ряде случаев, деятельность частных военных и охранных компаний не только не способствует улучшению ситуации в сфере безопасности, но даже приводит к ее ухудшению.

Остается нерешенной проблема определения исключительных функций государства в военной сфере и сфере безопасности, которые не могут быть переданы частным компаниям, а также более эффективным распределении функций между армией и контрактниками. Пока что у властей США и других западных стран отсутствует долгосрочная стратегия, которая бы адекватно учитывала и определяла место контрактников в системе национальной безопасности.

Во что выльется формирующаяся почти тотальная зависимость национальных вооруженных сил от частных военных и охранных компаний? Практика использования частных компаний может казаться выгодной по экономическим, политическим или иным соображениям, но в перспективе она подрывает национально-государственные интересы и снижает эффективность национальных вооруженных сил. Это касается как тех государств, которые нанимают данные компании для проведения собственных операций (прежде всего развитых стран), так и тех, на территории которых компании активно используются (например, Ирак и Афганистан).

При проведении военных операций не предусматриваются альтернативные варианты на случай, если та или иная частная военно-охранная компания по каким-либо причинам «выйдет из игры», что может негативно влиять на общую эффективность осуществляемых миссий в тех районах, где государственные структуры не могут выполнять свои функции в сфере безопасности. К примеру, в Афганистане, правительство которого признало свою ограниченную способность обеспечивать безопасность международного присутствия на своей территории, многие международные организации, по-

сольства, различные неправительственные организации и т.п. не смогли бы продолжать свою деятельность, не прибегая к услугам контрактников.

Что будет с частной индустрией после того, как, к примеру, операция в Афганистане закончится? Не будут ли функции в сфере безопасности, осуществляемые в настоящий момент силами международной коалиции, переданы многочисленным частным военным и охранным компаниям? В этом случае, учитывая ранее обозначенные негативные последствия масштабного использования контрактников и отсутствие соответствующих механизмов контроля над их деятельностью, ситуация в сфере безопасности может значительно ухудшиться.

Сегодня международное сообщество все больше осознает потенциальные угрозы безопасности, которые представляет плохо контролируемая деятельность частных военных и охранных компаний. Об этом свидетельствует ряд предпринятых за последние несколько лет усилий как на национальном, так и на международном уровне. В первую очередь, следует отметить деятельность Рабочей группы ООН по военным наемникам и частным военным компаниям, которая на данный момент разрабатывает конвенцию по вопросам регулирования деятельности частных военных и охранных компаний³¹. Среди основных выводов и рекомендаций, предлагаемых международному сообществу, можно выделить следующие: государства, прибегающие к услугам частных военных и охранных компаний, должны обеспечивать проведение расследований по фактам правонарушений

со стороны контрактников и соблюдать принцип неотвратимости наказания виновных; государствам, на территории которых активно используются частные военные и охранные компании (таким как Афганистан), международное сообщество должно оказывать содействие в установлении механизмов контроля и регулирования деятельности контрактников; государства, нанимающие частные военные и охранные компании, должны обеспечить эффективные механизмы контроля над деятельностью нанимаемых ими компаний, прежде всего путем проверок «послужного списка» компании и ее сотрудников, а также повышения открытости самого процесса заключения контрактов.

Необходимо выработать единые международные стандарты для обучения и проведения подготовки сотрудников частных военных и охранных компаний.

Практика использования услуг контрактников должна стать более прозрачной. К примеру, международным силам безопасности в Афганистане следует открыто сообщать обо всех случаях потерь среди гражданского населения, а также среди сотрудников самих частных военных и охранных компаний, произошедших в результате действий данных компаний.

Summary: The article analyzes main issues, concerning the use of private military and security companies by the USA for military operations, primarily in Iraq and Afghanistan, basing on the respective analytical reports of American experts.

Ключевые слова:

частные военные и охранные компании, расходы США на проведение военных операций, операция в Ираке, операция в Афганистане, Комиссия США по заключенным в ходе военных действий контрактам.

Keywords:

private military and security companies, US wartime spending, operation in Iraq, operation in Afghanistan, the US Wartime Contracting Commission.

1. В статье используется прямой перевод с английского языка термина «private military and security companies (PMSC)».
2. Final Report "Privatized Military Operations Industry", The Industrial College of the Armed Forces, National Defense University, Spring 2008.
3. В целом, частные военные и охранные компании предоставляют альтернативные средства решения определенных задач для государственных и негосударственных субъектов, позволяя государствам снизить политические риски и, в ряде случаев, финансовые затраты. В настоящее время правительства многих стран не всегда могут и/или хотят использовать собственные национальные контингенты в миротворческих и иных военных операциях, особенно если у них отсутствует стратегическая заинтересованность или они хотят сохранить внешнюю нейтральность. По мнению ряда экспертов, частные компании могут быть довольно эффективно использованы при проведении миротворческих операций для решения проблем специальной подготовки или переподготовки регулярных национальных вооруженных сил; в гуманитарных операциях для повышения оперативности реагирования на кризис; в ходе операций по противодействию транснациональным угрозам (терроризм, организованная преступность, наркотрафик), а также в контртеррористических операциях; в боевых действиях как разновидность сил специального назначения. См. подробнее: С. Holmqvist. Private Security Companies: The Case for Regulation, 2005. Е.В. Smith. The New Condottieri and US Policy: The Privatization of Conflict and Its Implications, 2002-03. О.Валецкий. Приватизация войны: частные военные компании, их создание, развитие и опыт работы в Ираке, и других регионах мира, 2006.
4. Final Report "Privatized Military Operations Industry", The Industrial College of the Armed Forces, National Defense University, Spring 2008.
5. Так, в Великобритании за последние три года на ведение военных действий в Ираке и Афганистане было

- потрачено 142 млн. фунтов на контрактников. За период 2008-2009 только в Афганистане с частными военным и охранными компаниями были заключены контракты на сумму в 42 млн. фунтов стерлингов.
6. См. подробнее The DCAF Backgrounder Series on Security Sector Governance and Reform. <http://www.dcaf.ch>
 7. См. Mercenaries' Self-Regulation Sparks Afghan Warning. Abuse fears grow as conflict mounts. July 17, 2009//<http://www.oneworld.net>
 8. At What Cost? Contingency Contracting in Iraq and Afghanistan. The Wartime Contracting Commission Report, 10 June 2009.p.24
 9. Администрация Б. Обамы отказалась от термина "глобальная война против терроризма" (global war on terror), активно использовавшегося администрацией президента Д. Буша. После вступления на президентский пост Б. Обамы в США начался масштабный пересмотр американской военной политики, и в марте 2009 г. Пентагон предписал своим служащим использовать вместо старого термина новый - "зарубежная чрезвычайная операция" (Overseas Contingency Operation), который включает военные операции за рубежом. См. подробнее <http://www.dhs.gov>.
 10. По итогам проделанной работы Комиссия должна представить Конгрессу как минимум два 0151 предварительный и заключительный — доклада. В заключительном докладе, который планируется опубликовать в 2010 г., должны быть предложены конкретные рекомендации по устранению проблем в сфере заключения контрактов с частными военным и охранными компаниями.
 11. См. официальный сайт Комиссии <http://www.wartimecontracting.gov>
 12. См. National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2008, Section 841// <http://www.govtrack.us/>
 13. В ходе работы над докладом Комиссия провела сотни заседаний и брифингов, проанализировала различные доклады и результаты аудиторских проверок, в частности отчеты и доклады Бюджетно-контрольного управления, Исследовательской службы Конгресса, Комиссии по военным закупкам и управлением программ в ходе экспедиционных операций, исследования академических и неправительственных организаций. Эксперты Комиссии осуществили также ряд миссий по сбору фактов в Ираке и Афганистане. Комиссия была также уполномочена проводить слушания, и сообщать Генеральному прокурору о случаях нарушения или возможного нарушения закона, выявленных в ходе работы Комиссии.
 14. At What Cost? Contingency Contracting in Iraq and Afghanistan. The Wartime Contracting Commission Report, 10 June 2009.p.8. Оценки ежегодного оборота частной военно-охранной индустрии разнятся от 100 до 200 млрд. долл., в зависимости от методик подсчета.
 15. Для сравнения, весь военный бюджет Пентагона на 2010 г. (на момент написания работы утвержден только Сенатом США), составляет 626 млрд. долл., 128 млрд. из которых предусмотрены на проведение военных операций за рубежом.
 16. At What Cost? Contingency Contracting in Iraq and Afghanistan. The Wartime Contracting Commission Report, 10 June 2009.p.20
 17. Ibid. p.79
 18. Ibid. p.53
 19. Ibid. p.69
 20. J.Scahill."A Perfect Storm for Disaster": Brewing With Washington's "Unprecedented" Shadow Army. June 12, 2009. // <http://rebelreports.com/>
 21. См. R. O'Harrow. Report Faults Oversight of Contracts for Current Wars. // Washington Post Wednesday, June 10, 2009.
D. Isenberg. Private Contractors Still Lack Adequate Oversight. 29 June, 2009. <http://www.defensenews.com>
 22. Army accepts Gansler Commission report on contracting; commits to action. 01 November 2007. <http://www.army.mil/-newsreleases>
 23. См. T. Ch. Miller Sometimes It's Not Your War, But You Sacrifice Anyway. The Washington Post. August 18, 2009. <http://www.washingtonpost.com>
 24. Gansler Commission: "Urgent Reform Required". Review Cites Understaffing, Lack of Training for Serious Contracting Problems. 02 November 2007, <http://www.iraqlogger.com>
 25. Report of The Commission on Army Acquisition and Program Management in Expeditionary Operations. <http://www.army.mil>
 26. Outsourcing Intelligence in Iraq. CorpWatch Report on L-3/Titan. December 2008.
 27. Ibid.p.14
 28. Ibid.p.18
 29. См. также Contingency Contracting: DoD, State, and US Aid Contracts and Contractor Personnel In Iraq and Afghanistan. GAO Report to Congressional Committees, October 2008 .
Contingency Contract Management: DOD Needs to Develop and Finalize Background Screening and Other Standards for Private Security Contractors. GAO Report to Congressional Committees, July 2009
 30. См. <http://www.gao.gov>
 31. См. подробнее <http://www.unwg.rapn.ru/ru/main.htm>
-