

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МЕЖДУНАРОДНОГО ВОЕННОГО ПРИСУТСТВИЯ В АФГАНИСТАНЕ

Небольсина М.А.

Приход к власти в США новой администрации во главе с Б. Обамой привел к пересмотру стратегии по Афганистану и выработке новых подходов к урегулированию ситуации и восстановлению мирного порядка в этом регионе. Несмотря на присутствие в Афганистане международного военного контингента, ситуация продолжает оставаться напряженной. Новая стратегия США, предложенная Б. Обамой 1 декабря 2009 года, призвана положить начало восстановлению мирного процесса, осуществить передачу полномочий местным властям и начать вывод войск международной коалиции с территории исламского государства.

После смены власти в США и прихода администрации Б. Обамы ситуация вокруг международных операций в Ираке и Афганистане начала меняться.

В начале 2009 года президент Обама предложил новую стратегическую программу развития центрально-азиатского региона (она получила название «АфПак»), охватывающую теперь уже не только территорию Афганистана, но и Пакистан. Следует отметить, что правительства этих двух государств приветствовали стратегию новой американской администрации, которая наряду с планами по борьбе с терроризмом на афгано-пакистанской границе включает и меры по социально-экономическому и социально-политическому развитию данного региона¹. Опытный дипломат Ричард Холбрук был назначен специальным посланником президента США в Пакистане и Афганистане. В этом качестве он совместно с председателем Объединенного комитета начальников штабов адмиралом Майком Малленом посетил весной 2009 года страны региона: Пакистан, Афганистан и Индию. На прошедшей в Мюнхене в феврале 2009 года конференции по безопасности Р. Холбрук подчеркнул, что «добиться мира и стабильности в Афганистане будет гораздо труднее, чем в Ираке, и что необходим новый подход при активном участии всех соседних стран, и в первую очередь Пакистана»².

Необходимо подчеркнуть, что в последние годы ситуация в регионе серьезно обострилась: участились столкновения в Афганистане между

антиправительственными формированиями и международными силами безопасности. Растет число жертв насилия как среди гражданского населения, так и среди военного контингента. Также резко повышается недоверие к нынешней администрации Хамида Карзая, что наглядно продемонстрировала ситуация с недавними выборами, прошедшими в Афганистане в августе 2009 года. В дебатах вокруг действий международной коалиции в Афганистане все большее место отводится вопросам легитимности и правового статуса международного военного присутствия.

Принципы правового регулирования международного военного присутствия в Афганистане

Операция «Несокрушимая свобода» (Enduring Freedom) началась в Афганистане в 2001 году в соответствии с резолюцией Совета Безопасности ООН 1368 от 12 сентября 2001 года³. Резолюцией 1373 от 28 сентября 2001 года был учрежден Контртеррористический комитет, в состав которого вошли представители 15 членов СБ ООН. 7 октября 2001 года ВВС США приступили к нанесению ударов с воздуха по позициям талибов, что стало первым этапом операции.

Ряд важных документов был принят в декабре 2001 года. Под эгидой ООН 5 декабря в Бонне было принято «Соглашение о временных механизмах в Афганистане до восстановления постоянно действующих правительственных институтов»⁴. Этот документ определил механизмы восстановления легитимного политического режима

Международные отношения

на территории Афганистана, процедуру создания временной администрации.

Позднее, 20 декабря 2001 года, была принята резолюция 1386 Совета Безопасности ООН, в соответствии с которой в рамках операции «Несокрушимая свобода» для поддержания безопасности в Афганистане была развернута военная миссия НАТО, получившая название МССБ (Международные силы содействия безопасности или, в английском прочтении, ISAF – International Security Assistance Force), которой надлежало под эгидой ООН оказывать помощь в обеспечении безопасности в Кабуле и на прилегающих к нему территориях. Также резолюция призывала соседние с Исламской Республикой Афганистан страны и другие государства-члены ООН предоставить МССБ «такую необходимую помощь, которая может быть запрошена, в том числе предоставление пролета и транзитных разрешений», а также «оказывать помощь Временной администрации Афганистана в создании и обучении новых афганских сил безопасности и вооруженных сил»⁵.

В рамках операции «Несокрушимая свобода» осуществляется разведывательная деятельность, определяются цели для ударов, ведутся переговоры с отдельными группировками талибов с целью добиться от них отказа от поддержки Аль-Каиды. Кроме того, НАТО сообщает о регулярных встречах Командующих операциями МССБ и «Несокрушимая свобода» для согласования действий с целью «добиться максимальной синергии между обеими операциями»⁶.

Совет Безопасности ООН ежегодно продляет мандат МССБ на пребывание в Афганистане на 12 месяцев. Первоначально МССБ были сформированы из подразделений армий 17 государств общей численностью 4 000 человек⁷. При этом подразделения армии США не вошли в состав МССБ, а сохранили собственную «вертикаль» командования в рамках операции «Enduring Freedom». По состоянию на 22 октября 2009 года численность международных сил безопасности возросла приблизительно до 71 030 человек⁸. Ранее в Афганистан планировалось осуществить переброску не менее 17 000 военных из Ирака, где операция сворачивается. Следует отметить, что американских военнослужащих в Афганистане наибольшее количество. В настоящее время общая численность американского контингента, осуществляющего миссию, как под эгидой НАТО, так и в рамках операции «Несокрушимая свобода», достигает порядка 68 000 человек⁹.

1 декабря 2009 года, выступая перед курсантами Военной Академии США в Вест-Поинте, Б. Обама представил новую стратегию по Афганистану,

в соответствии с которой в Афганистан в первом полугодии 2010 года планируется перебросить дополнительный контингент американских войск в количестве 30 000 человек. По стоимости стратегия Б. Обамы только в 2009 году обойдется американцам в 30 млрд долларов¹⁰.

В представленном проекте американский президент выделил три ключевых фактора, которые лежат в основе предложенной стратегии по Афганистану.

С помощью первого аспекта, военной составляющей, и дополнительного контингента, за 18 месяцев пребывания войск в стране предполагается перехватить инициативу у талибов и повысить обороноспособность Афганистана. За это время планируется осуществлять обучение афганских сил безопасности, что позволило бы национальным силам включиться в дело борьбы с терроризмом и принять на себя полномочия по поддержанию безопасности в государстве. Это также позволит осуществить передачу власти афганскому народу и начать вывод международных сил безопасности из Афганистана в июле 2011 года.

Второй ключевой аспект – сотрудничество с ООН, союзниками и афганским народом – позволит выработать эффективную стратегию развития общества с тем, чтобы правительство Афганистана смогло функционировать в условиях улучшенной ситуации в сфере безопасности. Здесь Б. Обама призвал союзников последовать примеру США и направить дополнительные военные силы в Афганистан. Американский президент объявил о поддержке министерствам и ведомствам правительства, а также местным органам власти Афганистана в деле борьбы с коррупцией. Кроме того, он заявил об оказании помощи Афганистану в развитии такой сферы, как сельское хозяйство. Б. Обама также подчеркнул, что сами власти США стремятся к завершению войны, и они не заинтересованы в оккупации территории Афганистана, а также заявил о поддержке тем талибам, которые сложат оружие и откажутся от насилия.

Третьим аспектом стратегии Б. Обамы является сотрудничество с Пакистаном. Американский президент подчеркнул, что угроза, исходящая от Афганистана, является общей как для США, так и для Пакистана, который, помимо прочего, является не только территорией, где предпочитают скрываться талибы, но и государством, обладающим ядерным оружием¹¹.

Статус и правовые аспекты нахождения международных контингентов в Афганистане регулируются *«Военно-техническим соглашением*

от 4 января 2002 года между МССБ, возглавляемыми Соединенным Королевством Великобритании и Северной Ирландии, и Временной администрацией Афганистана».

Соглашение определяет условия пребывания МССБ в Афганистане, а также содержит Приложения, касающиеся статуса МССБ, района ответственности и размещения военных баз.

Несмотря на то, что численность международного контингента, выполняющего операцию в Афганистане, за эти годы существенно возросла, данное Соглашение не претерпело каких-либо изменений и вот уже на протяжении восьми лет остается основным документом, регулирующим правовые вопросы операции в Афганистане. В Соглашении сохраняется немало «белых пятен», часть из которых, как можно предположить, оставлена сознательно для создания «серой правовой зоны», в которой участникам иностранного контингента легче действовать.

В соответствии с Соглашением МССБ призваны оказывать Временной администрации Афганистана помощь в обеспечении безопасности в районе ответственности. При этом МССБ получают неограниченную свободу передвижения по всей территории Афганистана и в пределах его воздушного пространства, а Командующий МССБ уполномочен беспрепятственно и не запрашивая никакого дополнительного разрешения делать все, что считает необходимым и уместным, включая принятие решений о применении вооруженной силы для защиты МССБ и реализации их миссии.

Персоналу МССБ *гарантируется применение юрисдикции своих соответствующих стран* в отношении любых уголовных или дисциплинарных правонарушений, которые могут быть совершены ими на территории Афганистана. Кроме того, *персонал МССБ обладает иммунитетом в отношении личного ареста или задержания со стороны афганских властей*, а также он не может быть передан в распоряжение международного трибунала без прямого согласия предоставившей персонал страны.

Остается непоясненным вопрос, каким образом регулируется нахождение персонала МССБ за пределами Кабульского района ответственности. Ведь Соглашение предоставляет МССБ право беспрепятственного передвижения по территории Афганистана и в то же время никак не обозначает характер ответственности, кроме общего обязательства со стороны МССБ соблюдать законы Афганистана. Поначалу миссия международных сил безопасности получала разрешение действовать лишь на четко оговоренной части территории

Афганистана: в Кабульском районе. Позднее резолюция Совета Безопасности ООН 1510 от 13 марта 2003 г. расширила мандат МССБ и поставила задачу обеспечения безопасности в районах за пределами Кабула. Таким образом, миссия распространилась на более широкий регион, однако нового соглашения с властями Афганистана относительно статуса войск коалиции в случае действий за пределами Кабульского района не последовало. Отсутствие регламентации в отношении персонала МССБ, пребывающего за пределами изначально согласованного района ответственности, во-первых, увеличивает риск совершения преступлений в отношении персонала МССБ со стороны местных группировок, а во-вторых, создает возможность безнаказанного совершения противозаконных действий персоналом МССБ, формально не несущим ответственности в соответствии с законами страны пребывания.

По Соглашению МССБ освобождаются от лицензирования или регистрации используемой ими военной и гражданской техники, получают право использовать аэропорты и дороги без уплаты пошлин, сборов и прочих платежей¹², а также освобождаются от уплаты налогов за материальное движимое имущество международных сил, ввозимое в Афганистан или приобретаемое в Афганистане¹³. Также МССБ разрешено беспшлинно ввозить и вывозить оборудование, продовольствие и необходимые для миссии принадлежности, если они предназначены для служебного пользования международных сил¹⁴. Кроме того, Временная администрация безвозмездно предоставляет МССБ возможности, необходимые для выполнения их задач, в том числе обещает содействие в получении коммунальных услуг (электроснабжение, водоснабжение и пр.) по самой низкой ставке оплаты¹⁵.

Противоречивым представляется пункт Соглашения, в соответствии с которым «МССБ и их персонал не будут нести ответственности за ущерб, причиненный имуществу граждан или государства в результате любой деятельности по выполнению задач МССБ. Требования в отношении компенсации за ущерб или увечье персоналу или имуществу Временной администрации, или частным лицам, или их имуществу будут представляться МССБ через Временную администрацию»¹⁶. Неотрегулировано, какую все-таки ответственность несут силы безопасности, если им, пусть и через Временную администрацию, будет предъявлено требование о компенсации за нанесенный ущерб. Стоит отметить, что Соглашение позволяет МССБ нанимать для своей миссии и местный персонал, который несет ответственность

Международные отношения

в соответствии с местным законодательством. Однако «нанятый местный персонал будет пользоваться судебным иммунитетом в отношении сказанного или написанного ими, а также в отношении всех действий, совершенных ими в официальном качестве»¹⁷. Остается неопределенным, что означают «все действия, совершенные ими в официальном качестве», а также распространяется ли на местный персонал статья Соглашения, устанавливающая отсутствие ответственности персонала МССБ «за ущерб, причиненный имуществу граждан или государства в результате любой деятельности по выполнению задачи МССБ»¹⁸. По сути, раздел 6, описывающий применение данного Соглашения, отвечает на этот вопрос утвердительно, т.к. «изложенные в настоящем документе меры защиты применяются к МССБ и их персоналу, а также к силам, осуществляющим поддержку МССБ и всего их персонала»¹⁹.

Можно сделать вывод о том, что Военно-техническое соглашение между МССБ и Временной администрацией Афганистана содержит немало лазеек, которые делают уязвимыми как, в отдельных случаях, сам персонал международных сил, действующих в Афганистане, так и, в большинстве случаев, местное население.

Новый порядок регулирования деятельности частных военных и охранных компаний на территории Афганистана

Присутствие на территории Афганистана вооруженных сил не ограничивается официальными военными представителями различных государств, которые были направлены в этот регион для выполнения своей миссии и оказания помощи администрации Афганистана в деле обеспечения безопасности. На территории исламского государства присутствуют многочисленные частные военные и охранные компании, которые так же, как и официальные военные формирования, призваны оказывать помощь местной администрации в обеспечении безопасности в рамках международной миссии. По состоянию на 2007 год по разным оценкам афганских частных военных и охранных компаний было от 20% до 37%, в то время как доля иностранных компаний составляла приблизительно 65%²⁰. В 2008 году доля афганских компаний выросла примерно до 45%, а доля иностранных компаний, наоборот, сократилась до 54%²¹. В целом до недавнего времени, согласно оценкам, количество подобных крупных (с персоналом более 500 человек) охранных компаний в регионе достигало приблизительно 60. В них было занято от 18 000 до 28 000 сотрудников²².

Такой феномен, как частные военные и охранные

компании, возник в Афганистане с началом международной операции. Самыми первыми среди таких компаний были американские, например, компания Blackwater обеспечивала безопасность дипломатической миссии США на территории Афганистана. Далее на территорию исламского государства хлынул поток частных военных и охранных компаний, привлекавших для работы местный персонал из рядов ополчения, которое, находясь под руководством местных командиров, пыталось противостоять талибам. Эта ситуация привела к размыванию границ между законными частными военными и охранными компаниями и негосударственными военными формированиями, действующими на территории Афганистана.

В процессе разоружения, демобилизации и реинтеграции в соответствии с программой по расформированию незаконных вооруженных групп, поддержанной ООН (Disbandment of Illegal Armed Groups – DIAG), бывшие участники ополчения, а также незаконных вооруженных формирований смогли пополнить ряды таких новых легитимных институтов безопасности, как национальная армия Афганистана (Afghan National Army – ANA) или Афганская национальная полиция (Afghan national police – ANP). Однако многие вчерашние ополченцы и боевики предпочли войти в состав местных или иностранных частных военных и охранных компаний. Таким образом, процесс интеграции, предусматривавший укомплектование новых силовых институтов бывшими ополченцами, не завершен, что привело к еще большему стиранию границ между негосударственными формированиями и частным военным сектором.

Однако сфера деятельности частных военных и охранных компаний охватывает довольно широкий спектр услуг: от охраны крупных объектов (дипломатических представительств, торговых центров, банков, военных баз и пр.), предоставления консультационных услуг (например, консультирование Министерства внутренних дел и Министерства обороны Афганистана по вопросам оборонной политики и внутреннего реформирования), проведения инструктажа (например, обучение персонала Афганской национальной армии или Афганской национальной полиции), до разминирования и уничтожения посевов опиумного мака, осуществления разведывательной деятельности, а также предоставления услуг транспортирования и содержания военной техники. И если изначально сфера деятельности частных военных компаний на территории Афганистана ограничивалась услугами охранного характера, то постепенно за время пребывания в стране коалиционных войск, такие компании стали все более

активно предоставлять услуги военного типа. Таким образом, в отсутствие регулирующих механизмов стало практически невозможно определить пределы компетенции частных военных и охранных компаний, а, следовательно, идентифицировать степень их ответственности.

В связи с создавшейся ситуацией назрела острая необходимость создания эффективных механизмов регулирования деятельности частных военных и охранных компаний на территории Афганистана.

В апреле 2009 года состоялся визит Рабочей группы ООН по проблеме военных наемников в Афганистане, произошли встречи экспертов ООН с представителями правительства Афганистана, министерств иностранных дел, обороны, внутренних дел и членами парламента, в ходе которых были собраны уникальные факты и документы о деятельности частных военных и охранных компаний на территории Афганистана. Экспертами Рабочей группы была также собрана информация о мерах и механизмах, регулирующих деятельность таких компаний²³.

В этой связи наибольший интерес представляет документ, подготовленный созданной рядом афганских министерств межведомственной комиссией и принятый в феврале 2008 года Министерством внутренних дел республики Афганистан: **«Порядок регулирования деятельности частных военных и охранных компаний (ЧВОК) на территории Афганистана»**. В результате применения новых правил, устанавливаемых этим документом, количество официально зарегистрированных негосударственных военных и охранных компаний в Афганистане было ограничено количеством 39. Численность сотрудников таких компаний отныне также ограничена количеством не более 500 человек в каждой компании. Сразу отметим, что властями был сделан ряд «именных» исключений для некоторых компаний, которым разрешили не соблюдать данное ограничение. Общая численность сотрудников зарегистрированных компаний оценивается в 23 000 человек. Регулирование предполагает:

- создание процедур начального лицензирования деятельности частных военных и охранных компаний, лицензируемого продления их деятельности на территории Афганистана, а также формирование механизмов надзора и контроля;
- установление ответственности частных военных и охранных компаний в соответствии с законами Афганистана;
- недопущение превращения незаконных вооруженных формирований в частные военные и охранные компании;

- обеспечение большей прозрачности, установление механизмов регулярной отчетности частных военных и охранных компаний;

- закрепление и соблюдение принципов работы персонала компаний таким образом, чтобы не нарушались законы, а также международная Декларация прав человека.

В соответствии с документом о регулировании ЧВОК именно Министерство внутренних дел Афганистана является единственным уполномоченным органом регулирования и контроля деятельности частных военных и охранных компаний²⁴. Установлено, что для осуществления своей деятельности частные военные и охранные компании должны пройти процедуру лицензирования²⁵. Деятельность, которая разрешается частным военным и охранным компаниям в соответствии с положениями документа, должна иметь целью обеспечение безопасности реальных людей, предоставление услуг перевозок, транспортирования, сохранности товаров и оборудования, обучение сотрудников, обеспечивающих безопасность²⁶.

При этом неясным остается вопрос относительно тех компаний, которые не подавали документы на лицензирование, а среди них есть иностранные, местные афганские компании, а также объединения, происхождение которых остается неопределенным. То есть фактически помимо 39 компаний, прошедших процедуру лицензирования и осуществляющих свою деятельность на законных основаниях, на территории Афганистана действуют частные военные и охранные компании, которые не подавали документов на получение лицензии, либо по каким-либо причинам им было отказано в выдаче лицензии, и их статус никак не определен. Вероятно, что организации, происхождение которых идентифицировать не удалось, являются небольшими незаконными объединениями, состоящими из представителей расформированных бандформирований, которые к тому же оказывают услуги незаконного характера. Такие компании вряд ли планируют подавать документы на лицензирование и легитимизировать свою деятельность, однако их статус никак не определен ни настоящим Порядком о регулировании ЧВОК, ни каким-либо иным документом.

В то же время существует ряд видов деятельности, которые частные военные и охранные компании не имеют право осуществлять (они могут осуществляться лишь государственными ведомствами – Министерством обороны и Министерством внутренних дел), а именно:

- охранять границы государства;
- обеспечивать безопасность правительственных

Международные отношения

зданий, собственности и учреждений;

- обеспечивать безопасность дорожных магистралей;
- охранять религиозные святыни («святые» места);
- охранять места, представляющие историческую ценность, а также леса и месторождения минеральных природных ресурсов.

Кроме того, для регулирования деятельности ЧВОК в Афганистане создан Высший координационный совет (по ЧВОК), обязанностью которого является регулирование отношений государства с частными военными и охранными компаниями и выдача лицензий на осуществление их деятельности. В состав этого органа входят различные представители власти. Директором совета является министр внутренних дел, кроме того, в состав Высшего координационного совета входят заместители министров обороны, иностранных дел, финансов, торговли и промышленности, руководители Национального управления по безопасности, Департамента криминальных расследований, Департамента по борьбе с терроризмом, Разведывательного управления Министерства внутренних дел, а также уполномоченный представитель Совета государственной безопасности Исламской Республики Афганистан и глава Агентства инвестиционной поддержки Афганистана²⁷.

Тот факт, что в состав Высшего координационного совета вошли представители различных ветвей власти, вовсе не случаен. Таким образом власти Афганистана сделали попытку снизить риск коррупции и не допустить ситуации, когда контроль над деятельностью частных военных и охранных компаний сосредоточен в руках одного ведомства.

В обязанности Высшего координационного совета входит осуществление проверки документации частных военных и охранных компаний, выдача лицензий на ношение оружия, снаряжения, броневых автомобилей и т.п. Как отмечалось, в частной компании, представляющей охранные услуги, количество персонала не может превышать 500 человек, если только Совет министров не сочтет нужным разрешить увеличить количество сотрудников²⁸. При этом нарушение данного положения без согласования с властями влечет за собой наказание компании по законам Афганистана.

Кроме того, Высший координационный совет имеет право отклонять заявления тех компаний, которые не отвечают требованиям по предоставлению услуг безопасности²⁹. Более того, лицензии этих компаний могут быть аннулированы, а их деятельность прекращена³⁰. Однако в документе

не определено, прекращается ли деятельность частной военной и охранный компании навсегда в связи с отзывом лицензии, могут ли такие компании повторно подать заявку на получение лицензии и если да, то через какой срок это возможно сделать. На практике нередки случаи, когда компании, попавшие под санкции, меняют название, местонахождение, разделяются на части и снова регистрируются. Так, например, поступила крупная компания «Ховар», которую Министерство внутренних дел попыталось расформировать.

Деятельность частных военных и охранных компаний подлежит обязательному лицензированию³¹. Для этого необходимо предоставить большое количество документов³². На практике количество документации (включая анкеты персонала), которое афганские власти затребовали и получили от ряда компаний, составляет многие тысячи страниц. Среди прочих условий для получения лицензии обязательным как для иностранных, так и местных военных компаний является отсутствие криминального прошлого, а также фактов совершения правонарушений директором, сотрудниками и руководителями операций³³. Кроме того, введено ограничение, согласно которому сотрудниками частных военных и охранных компаний могут быть только люди не моложе 25 лет, имеющие сертификат об окончании школы военной подготовки или краткосрочных подготовительных курсов.

Лицензия частным военным и охранным компаниям выдается сроком на 1 год, а за месяц до истечения срока действия ее необходимо обновить для продолжения оказания услуг на законных основаниях.

В соответствии с новыми правилами оружие и военный транспорт также необходимо лицензировать. Причем персонал частной военной и охранный компании не может носить оружие за пределами территорий, указанных в лицензии³⁴. Противоречивым, однако, представляется условие документа, которое определяет, что частным военным и охранным компаниям нельзя приобретать оружие у неуполномоченных лиц. При этом порядок не дает никакого определения того, кого следует признавать законно уполномоченными, а кого нет. В связи с этим можно предположить, что данное правило, скорее всего, не станет препятствием к тому, чтобы приобретать оружие на «черном рынке», увеличивая тем самым незаконный оборот оружия. Напомним, что, по оценкам разных агентств ООН, в Афганистане находится в самых разных руках, как на законных, так и на незаконных основаниях, до 20 миллионов автоматов и до 10 миллионов мин разных конструкций. Также

велика вероятность принятия на работу людей, уже владеющих оружием, в том числе солдат или сотрудников полиции, несмотря на то, что правилами МВД Афганистана запрещено нанимать в ЧВОК офицеров, сержантов, солдат и других официальных лиц, находящихся на службе министерства обороны, министерства внутренних дел или иных государственных учреждений.

Порядком регулирования ЧВОК предусмотрены виды деятельности, которыми запрещается заниматься частным военным и охранным компаниям. В частности, частным военным и охранным компаниям и их персоналу запрещено участие в политической деятельности, спонсирование политических партий или кандидатов, прием на работу офицеров, сержантов, солдат и других официальных лиц, находящихся на службе министерства обороны, министерства внутренних дел или иных государственных учреждений и пр.³⁵ В случае, если компания нарушит данные положения, ее лицензия может быть отозвана, а деятельность прекращена³⁶.

Важно отметить, что *представителям законодательной, исполнительной и судебной властей, а также их родственникам Правила запрещают владеть или быть партнером частной военной и охранной компании*³⁷. Однако данное положение было в 2008—2009 годах на практике несколько раз нарушено, когда несколько компаний, владельцами которых являются родственники действующего президента Х. Карзая и министра обороны Афганистана, подавали документы на лицензирование. Так, например, компания Asia Security Group (ASG), возглавляемая кузеном Х. Карзая, получила лицензию на осуществление частной военной и охранной деятельности.

Обязательным условием для функционирования частных военных и охранных компаний является представление в Высший координационный совет ежеквартальной отчетности о своей деятельности³⁸.

В целом Порядок регулирования деятельности частных военных и охранных компаний содержит много таких положений, которые, хоть и призваны осуществлять контрольные функции, на практике же бюрократизируют процесс получения лицензии, создают условия для процветания коррупции среди чиновничества. Наличие большого количества контрольно-ревизионных органов неизбежно ведет к росту коррупции и стремлению многих частных компаний обойти закон. В связи с этим возникает проблема появления на территории Афганистана нелегитимных частных военных и охранных компаний, а также стимулируется рост коррупции в государстве, правовой режим

которого только начал свое становление. На практике необходимо не только регулировать процесс лицензирования компаний, но и контролировать тех, кто его осуществляет, хотя это представляется весьма сложным, если коррупция поражает власть на всех ее уровнях.

В частности, об этой проблеме на 45-й Мюнхенской конференции по безопасности в феврале 2009 года говорил Президент Афганистана Хамид Карзай. Он подчеркнул, что борьба с коррупцией ведется на всех уровнях государственного управления, однако эта проблема остается очень серьезной³⁹. Кроме того, Карзай отметил, что приветствует новую стратегию США по объединению регионов Афганистана и Пакистана в единый стратегический объект и выработку нового общего для двух стран подхода к проблеме противодействия терроризму. Карзай также констатировал, что поскольку от террористов исходит угроза военного характера, то и ответ на их действия должен быть военным. Поэтому он приветствует решение США увеличить военное присутствие в Афганистане. Глава Афганистана выразил надежду на то, что военное участие международной коалиции позволит противостоять проникновению террористов с приграничных территорий⁴⁰.

Некоторые государства уже заявили о готовности увеличить военное присутствие в регионе к лету 2009 года. В частности, Премьер министр Великобритании, Гордон Браун в своем обращении к Парламенту, заявил о готовности британского правительства до конца 2009 года направить в Афганистан дополнительные силы военнослужащих⁴¹. Президент Польши Лех Качиньский одобрил решение об увеличении польского контингента⁴², а министр обороны Италии Иньяцио Ла Русса⁴³ заявил, что планируется увеличение военных контингентов их государств на территории Афганистана. Литва, в составе военного контингента которой служат и украинские военные, обратилась к Украине с просьбой направить дополнительных специалистов Вооруженных сил Украины в Афганистан. Однако не все союзники США однозначны в вопросах военной поддержки антитеррористической кампании. Например, президент Франции Николя Саркози сделал заявление о том, что в целом он поддерживает стратегию США по Афганистану, но при этом подчеркнул, что Франция более не намерена предоставлять дополнительные подразделения военнослужащих⁴⁴. Ряд государств, например, Македония, Дания, Исландия, Норвегия в последнее время приняли решение о сокращении присутствия подразделений национальных армий в Афганистане.

Международные отношения

На мюнхенской конференции по безопасности специальный посланник президента США в Пакистане и Афганистане Ричард Холбрук заявил, что НАТО остается тем механизмом, который способен координировать операцию в регионе⁴⁵. Однако, по мнению многих аналитиков, только военными средствами восстановить порядок в Афганистане невозможно.

По данным Международного совета безопасности и развития (International Council on Security and Development), в 2008 г. талибы контролировали на 18% больше территории в различных провинциях Афганистана по сравнению с 2007 г. За эти годы возросло и количество жертв среди гражданского населения. По данным ежегодного отчета ООН по защите гражданского населения в вооруженных конфликтах за 2008 г. (Annual Report on Protection of Civilians in Armed Conflict, 2008), количество жертв среди гражданского населения в Афганистане в 2008 году увеличилось почти на 30% по сравнению с 2007 г. Если в 2007 г. число погибших среди гражданского населения составляло 1 523 человека, то в 2008 г. эта цифра составила 2 118 человек. Больше всего людей гибнет в южных и юго-восточных районах Афганистана, но жертвы есть и в северных и северо-западных районах⁴⁶. Дестабилизация распространяется с южных провинций в северные и северо-западные районы⁴⁷.

Таким образом, после почти восьмилетнего периода присутствия иностранного контингента на территории Афганистана проблема терроризма остается почти такой же насущной и острой, как и восемь лет назад, наркобизнес продолжает процветать, в связи с чем борьба с коррупцией представляется крайне сложной. Афганское население не может наладить полноценную мирную жизнь, да и сами международные силы безопасности подвергаются периодическим нападениям террористов.

По сообщениям официальных представителей Белого дома, увеличение американского присутствия в Афганистане станет возможным за счет сокращения военного присутствия США в Ираке, где американская армия ведет войну с начала 2003 года⁴⁸.

В связи с тем, что операция по восстановлению безопасности в Афганистане вступает в свою завершающую стадию, в январе 2010 года планируется провести конференцию, посвященную дальнейшему развитию данного региона, с участием представителей стран-союзников и афганских лидеров. Идею проведения конференции высказал британский премьер-министр Гордон Браун и ее уже поддержал генеральный секретарь ООН Пан Ги Мун, а также власти США и Афганистана.

По предварительным данным конференция состоится в Лондоне, где международное сообщество сформулирует план развития Афганистана и представит его действующему президенту Афганистана, Х. Карзаю.

Хотя международная кампания в Афганистане призвана стабилизировать ситуацию в регионе, присутствие западных вооруженных сил приводит к появлению ряда проблем и противоречий во внутреннем развитии этого государства, уровень дестабилизации в Афганистане продолжает оставаться высоким.

Выступление американского президента 1 декабря 2009 года в Военной Академии США едва ли следует воспринимать однозначно, прежде всего потому, что Б. Обама предложил за полтора года сделать то, чего безуспешно пытались добиться силы коалиции в течение 8 лет: зачистить регион от талибов, восстановить стабильность и осуществить передачу власти в руки афганского правительства. Через полтора года американцы рискуют уйти из Афганистана, так и не завершив то, ради чего они воевали, и сворачивание или существенное сокращение присутствия в стране международной коалиции неизбежно приведет к «экспорту нестабильности» из Афганистана на прилегающие регионы, в том числе на регионы Центральной Азии и Южного Кавказа, где у России есть свои существенные интересы.

В силу этого в интересах России и стран ОДКБ развитие взаимодействия со странами международной коалиции, присутствующей в Афганистане, по вопросам стабилизации таджико-афганской и узбекско-афганской границы, созданию «антинаркотического пояса» вокруг Афганистана со стороны стран Центральной Азии. А такое взаимодействие требует внимательного изучения и учета реальных условий присутствия международной коалиции в объединенном регионе Афганистан – Пакистан, в том числе понимания сложностей и проблем правового регулирования такого присутствия.

Maria A. Nebolsina. Legal Regulation of Military Presence in Afghanistan

After the change of power in the US and the advent of the Administration of Barack Obama, the situation around the policy on Afghanistan has taken a turn. The new approaches towards the peaceful settlement in Afghanistan have been worked out. With the presence of the international military contingent the situation in Afghanistan still remains tense. The new US strategy on Afghanistan announced by B. Obama in December 1, 2009 is aimed at restoring of the peace process, transfer of control to the local authorities and beginning of withdrawal process from the territory of the Islamic republic.

Ключевые слова

Стратегии США по Афганистану, военная миссия НАТО (МССБ), Регулирование присутствия международного военного контингента в Афганистане, Порядок регулирования частных военных и охранных компаний на территории Афганистана

Keywords

The US strategies development program on Afghanistan, NATO military mission (ISAF), Regulation principles of the presence of the international contingent in Afghanistan, Procedure for regulating activities of private military and security companies in Afghanistan

1. Подробнее см. статью В.И. Сотникова «Новая стратегия президента США Б. Обамы в отношении Пакистана и Афганистана». [Сетевой ресурс]. URL: <http://www.iimes.ru/rus/stat/2009/03-04-09.htm>
2. «Ричард Холбрук начинает трехдневный визит в Пакистан». [Сетевой ресурс]. URL: <http://www.utro.ru/news/2009/02/09/796421.shtml>
3. Подробнее см. статью Юргена Хюшбена «Несокрушимая свобода» на грани краха». [Сетевой ресурс]. URL: http://www.rpmonitor.ru/ru/detail_m.php?ID=12738&print=Y
4. Подробнее см.: Боннское соглашение о временных механизмах в Афганистане до восстановления постоянно действующих правительственных институтов от 5 декабря 2001 г., док. ООН S/2001/1154. [Сетевой ресурс]. URL: <http://www.un.org/russian/ha/afghanistan/docs/01-1154.pdf>.
5. Подробнее см.: Резолюцию СБ ООН о положении в Афганистане, от 20 декабря 2001 года, док. ООН S/RES/1386 (2001). [Сетевой ресурс]. URL: <http://www.un.org/russian/document/scresol/res2001/res1386.htm>.
6. Подробнее см.: [Сетевой ресурс]. URL: <http://nato.w-europe.org/glist.php?rubr=42>.
7. Подробнее см.: Наталья Шило «Обстановка в Афганистане: военно-политическая ситуация и трансформация политического курса страны» // Аналитические записки НКСМИ МГИМО (У) МИД России. Выпуск 9(38). Октябрь 2008 г. С. 7.
8. [Сетевой ресурс]. URL: <http://www.nato.int/isaf/docu/epub/pdf/placemat.pdf>
9. [Сетевой ресурс]. URL: <http://www.izvestia.ru/news/news222885>
10. Выступление президента Б. Обамы перед курсантами Военной академии США в Вест-Поинте. [Сетевой ресурс]. URL: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-address-nation-way-forward-afghanistan-and-pakistan>
11. Там же.
12. Подробнее см. MILITARY TECHNICAL AGREEMENT Between the International Security Assistance Force (ISAF) and the Interim Administration of Afghanistan («Interim Administration») Annex A, «Agreement regarding the status of the International Security Assistance Force». Раздел 3. «Indemnification, Claims and Liabilities». П. 7. [Сетевой ресурс]. URL: <http://www.operations.mod.uk/isafmta.pdf>
13. Там же. Раздел 3. П. 9.
14. Там же. Раздел 4. П. 11.
15. Там же. Раздел 4. П. 13.
16. Там же. Раздел 3. П. 10.
17. Там же. Раздел 4. П. 14, а).
18. Там же. Раздел 3. П. 10.
19. Там же. Раздел 6. П. 18.
20. Подробнее см.: Schmeild Susanne: Case study Afghanistan, 2007.
21. Подробнее см.: Schmeild Susanne: Case study Afghanistan, 2008.
22. Подробнее см.: Доклад ГА ООН «Об использовании наемников как средстве нарушения прав человека и противодействия осуществлению права народов на самоопределение» от 25 августа 2008 г. [Сетевой ресурс]. URL: <http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=A/63/325>
23. Подробнее см.: «В Афганистане отрегулируют статус иностранных охранных компаний» от 08/04/09. [Сетевой ресурс]. URL: <http://www.un.org/russian/news/fullstorynews.asp?newsID=11463>
24. Подробнее см. «Procedure for Regulating Activities of Private Security Companies in Afghanistan». Ст. 3. [Сетевой ресурс]. URL: http://www.privatesecurityregulation.net/files/Afghanistan_2008_PSCInterimRegulations.pdf
25. Там же. Ст. 4. П. 6.
26. Там же. Ст. 4. П. 4.
27. Там же. Ст. 8 (1).
28. Там же. Ст. 31. П. 5.
29. Там же. Ст. 9. П. 1. Пп. 6.
30. Там же. Ст. 9. П. 1. Пп. 10.
31. Подробнее см.: «Procedure for Regulating Activities of Private Security Companies in Afghanistan». Ст. 11. [Сетевой ресурс]. URL: http://www.privatesecurityregulation.net/files/Afghanistan_2008_PSCInterimRegulations.pdf
32. Там же. Ст. 13.

Международные отношения

33. Там же. Ст. 14, 15.
34. Там же. Ст. 16, 17.
35. Подробнее см. «Procedure for Regulating Activities of Private Security Companies in Afghanistan». Ст. 21. [Сетевой ресурс]. URL: http://www.privatesecurityregulation.net/files/Afghanistan_2008_PSCInterimRegulations.pdf
36. Там же. Ст. 32.
37. Там же. Ст. 20.
38. Там же. Ст. 26.
39. Подробнее см. материалы 45-й Мюнхенской конференции по безопасности. [Сетевой ресурс]. URL: http://www.securityconference.de/konferenzen/rede.php?menu_2009=&menu_konferenzen=&sprache=en&id=260&
40. Там же.
41. [Сетевой ресурс]. URL: <http://news.parliament.uk/2009/12/prime-ministers-statement-on-afghanistan-and-pakistan/>
42. Подробнее см.: [Сетевой ресурс]. URL: <http://www.novoteka.ru/sevent/5492650/>
43. Подробнее см.: [Сетевой ресурс]. URL: <http://nato.w-europe.org/show.php?art=1530&rubr=42>
44. [Сетевой ресурс]. URL: <http://www.gzt.ru/topnews/politics/274910.html>
45. Подробнее см.: Материалы 45-й Мюнхенской конференции по безопасности. [Сетевой ресурс]. URL: http://www.securityconference.de/konferenzen/rede.php?menu_2009=&menu_konferenzen=&sprache=en&id=266&
46. Подробнее см.: Annual Report on Protection of Civilians in Armed Conflict, 2008. [Сетевой ресурс]. URL: unama.unmissions.org/.../UNAMA_09february-Annual%20Report_PoC%202008_FINAL_11Feb09.pdf
47. Подробнее см.: [Сетевой ресурс]. URL: http://www.icosgroup.net/modules/reports/struggle_for_kabul
48. Подробнее см.: [Сетевой ресурс]. URL: <http://www.prime-tass.ru/news/show.asp?id=3162&ct=articles>