

ПЕРСПЕКТИВЫ МЕЖДУНАРОДНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЧАСТНЫХ ВОЕННЫХ КОМПАНИЙ

М.А. Небольсина, А.И. Никитин

Московский государственный институт международных отношений (университет)
МИД России. Россия, 119454, Москва, проспект Вернадского, 76

Динамика современных мировых процессов диктует неоднородность среды международной безопасности, включающей в себя как государственных, так и негосударственных акторов, причём правовой статус некоторых негосударственных акторов не всегда чётко определён.

Возникновение новых акторов или их быстрая трансформация и переход от прежних форм активности к новым зачастую опережают политико-правовую оценку характера их деятельности, а также степень и возможные последствия подобного воздействия на международные процессы. Государства и международные организации, представители бизнеса и неправительственные организации всё чаще пользуются услугами частных акторов в сфере безопасности. Традиционные методы государственного насилия пополняются нетрадиционными формами, меняя отношение к насилию в обществе вообще.

Иногда эффективность негосударственных акторов и скорость оказания ими услуг в сфере безопасности превышает профессионализм государственных служащих и манёвренность государственной машины, однако данные обстоятельства не могут являться ключевыми аспектами, легитимирующими деятельность негосударственных акторов.

Случается, что в течение некоторого, иногда продолжительного, времени новые акторы действуют, имея лишь частичную легитимность и, как следствие, неясный характер ответственности. Различные подходы к проблеме регулирования таких акторов на национальном или региональном уровнях частично проясняют, но всё же не приводят к обретению ими правового статуса, закреплённого в международном праве.

Для решения данной проблемы требуется выработка комплексного подхода с применением существующих механизмов международного права, а также разрабатываемых методов в сфере саморегулирования.

Ключевые слова: негосударственные акторы, частные военные и охранные компании, наёмники, международное право, приватизация, аутсорсинг, суверенитет, международное гуманитарное право, ООН, Швейцарская инициатива.

■ Мировая политика

В последние годы государства всё активнее привлекают к решению проблем обеспечения безопасности частные бизнес-структуры, среди которых особую роль играют частные военные и охранные компании (ЧВОК, private military and security companies – PMSCs). Со своей стороны, сами ЧВОК интегрируются в сложные сети и структуры, которые включают правительства, международные организации, НПО, ТНК и пр. [5, с. 196]. Сегодня ЧВОК являются серьёзными акторами в международных отношениях. Такие компании действуют в разных частях планеты и оказывают широкий спектр услуг, от риск-менеджмента и охраны коммерческих объектов до обеспечения безопасности дипломатических миссий, разведывательной деятельности и операций по поддержанию мира (peacekeeping) и силовому установлению мира (peace enforcement) [19].

75% рынка частных военных и охранных услуг приходится всего на две страны: США (около 50%) и Великобританию (примерно 25%). Среди других стран, которые создали или зарегистрировали ЧВОК, выделяются ЮАР, Бельгия, Франция, Нидерланды. Мировой оборот ЧВОК вырос с 55,6 млрд долл. США в 1990 г. до 200 млрд долл. США в 2010 г. [12, 18]. Ежегодный прирост этого сегмента мирового рынка составляет порядка 7,4%. По разным оценкам, в 2016 г. оборот этой индустрии составляет от 220 до 250 млрд долл. в год [4].

По данным МВД РФ, в России насчитывается более 22 000 частных охранно-сыскных структур, в которых задействовано свыше 500 тыс. человек, в т.ч. немало бывших военных, сотрудников МВД и спецслужб. В подавляющем большинстве это предприятия не столько с военными, сколько с охранными, «сторожевыми» функциями. Экспорт негосударственными акторами военных услуг без правительственного разрешения законодательно запрещён. Однако в последнее десятилетие появились крупные филиалы западных ЧВОК в России и других странах постсоветского пространства – например, четыре региональных филиала британской компании «Армор групп» в странах СНГ. Несколько лет филиал этой компании работал и в РФ.

Правовой статус ЧВОК в рамках международных сетей и структур остаётся неопределённым [17]. Принятая ООН в 1989 г. и вступившая в действие в начале 2000-х гг. Конвенция по борьбе с наёмничеством применима лишь к индивидуальным наёмникам и мало подходит для регулирования деятельности новых крупных бизнес-субъектов, каковыми являются ЧВОК, часто работающие по контрактам с правительствами, международными организациями и частным бизнесом. Проект новой Конвенции ООН по регулированию деятельности ЧВОК разработан, но пока находится в процессе международного обсуждения.

За последние десятилетия в различных международных организациях укоренилось мнение

о том, что феномен наёмничества (*mercenary*) в современных условиях практически трансформировался в феномен ЧВОК.

Параллельно процессу интеграции ЧВОК в различные сферы деятельности государства и бизнеса разворачиваются научные дискуссии вокруг вопроса о том, не теряет ли в связи с активностью негосударственных акторов государство монополию на применение силы и, тем самым, часть своего суверенитета. Эксперты по-разному отвечают на этот вопрос. Но они, в основном, едины в том, что необходимо прояснение правового статуса сферы частного военно-охранного бизнеса.

Трудности правового регулирования деятельности частных военных и охранных компаний

Как и законодательное противодействие наёмничеству, законодательное регулирование деятельности частных военных компаний связано с немалыми проблемами.

Во-первых, деятельность ЧВОК находится на стыке международного частного права (как частных экономических акторов, заключающих контракты и сделки) и публичного права (действуют в военно-политической сфере) [18]. В связи с этим не всегда понятно, нормы какого именно законодательства следует применять к частным военным компаниям, и многие аспекты их деятельности регулируются неадекватно либо вообще никак не оговорены [11]. В частности, фактически не установлены права сотрудников ЧВОК; в ходе военных действий они лишены гарантированной защиты по нормам международного гуманитарного права. Если сотрудники ЧВОК попадают в плен, то права, которые предоставляются военнопленным согласно нормам военного законодательства, на них не распространяются, т.к. их рассматривают как «незаконных комбатантов».

Во-вторых, весьма спорным представляется вопрос об ответственности за незаконные действия, совершаемые частными военными компаниями или их сотрудниками. С одной стороны, сотрудники ЧВОК выступают не в индивидуальном качестве, а являются сотрудниками организаций, которые и определяют их функции. С другой стороны, ЧВОК осуществляют наём отдельных сотрудников для выполнения конкретных контрактов на ограниченные периоды времени, и многие сотрудники очень часто переходят из одной фирмы в другую. В итоге далеко не всегда удаётся разграничить частные проблемы (незаконные действия отдельных сотрудников) и системные проблемы с самой ЧВОК. Такая ситуация существенно затрудняет возложение ответственности за преступления на отдельных лиц, либо на частные военные компании, или и на тех, и на других [16].

В-третьих, ещё сложнее вопрос о том, кто должен контролировать деятельность частных военных компаний: государства, в которых они

зарегистрированы; государства, в которых они действуют; правительства, на которые эти ЧВОК работают. Так, если отдельное государство станет устанавливать чересчур жёсткие правовые нормы, компания может перенести своё базирование на территорию другой страны, изменить свою структуру или сменить название, то есть уйти «в тень». Примером этого может служить ситуация с южноафриканской компанией Executive Outcomes. В связи с ужесточением законодательства ЮАР после принятия Закона «О регулировании зарубежной военной помощи» эта компания формально прекратила свою деятельность, а фактически, сменив название и корпоративную структуру, зарегистрировалась в другой стране. В соответствии с Законом ЮАР «О регулировании зарубежной военной помощи» каждый контракт, заключаемый южноафриканскими ЧВОК, должен быть одобрен государством. Тем самым государство фактически взяло на себя ответственность за действия частных военных компаний, что создало дополнительные возможности для ЧВОК уходить от ответственности с точки зрения международного права.

Другой пример связан с деятельностью частной военной компании американского происхождения – корпорацией DynCorp, которую правительство США наняло во время операции в Ираке для создания сил национальной иракской полиции. Несмотря на то, что сотрудники этой компании были обвинены в совершении серьёзных правонарушений: незаконной торговле оружием и людьми. Однако уголовные дела по этим фактам так и не были возбуждены, т.к. не удалось договориться, кто должен наказывать этих сотрудников [6].

Поскольку деятельность ЧВОК транснациональна, любые механизмы контроля должны носить внетерриториальный характер. Наибольшее число правонарушений, совершаемых частными военными компаниями или их сотрудниками, наблюдаются не в развитых странах, а в несостоявшихся государствах, где правительства слишком слабы, чтобы хоть в какой-то степени контролировать деятельность иностранных фирм. В этой ситуации возникает следующая проблема: с одной стороны, механизмы контроля и регулирования должны инициироваться странами, в которых ЧВОК зарегистрированы, с другой – обнаружить правонарушения, совершённые в других государствах, особенно в условиях слабости центральной власти, достаточно сложно.

В ряде стран за последние десятилетия были приняты некоторые законодательные меры для решения этой проблемы. В ЮАР деятельность

по оказанию услуг военного характера за рубежом без лицензии фактически приравнивается к наёмничеству в традиционном негативном смысле этого понятия. Закреплённое в законодательстве требование лицензирования военных услуг и самих частных военных компаний создаёт проблему различия «правильных» и «неправильных» фирм. И хотя в законодательстве ЮАР содержится ряд оснований, по которым той или иной ЧВОК может быть отказано в лицензировании, многие оценки могут быть сформулированы по-разному в зависимости от политической необходимости¹.

В 2001 г. в Великобритании был принят Закон о частных предприятиях в области безопасности. В США действует Закон о контроле над экспортом вооружений (US Arms Export Control Act) с поправками 1980-х гг., который регулирует торговлю оружием и экспорт военных услуг. В 2000 г. в США был принят т.н. «Акт военной экстра-территориальной юрисдикции», по которому к уголовной ответственности за преступления, совершённые за пределами США, могут быть привлечены как американские военные, так и американские гражданские лица.

В итоге сейчас на уровне международного права деятельность частных военных компаний регулируется в крайне незначительном объёме и недостаточно эффективно. На уровне национального законодательства государства либо игнорируют существование частных военных компаний, либо пытаются, но пока не могут выработать адекватные механизмы по регулированию их деятельности. На данный момент только в нескольких государствах существуют правовые нормы, касающиеся деятельности ЧВОК. Однако даже в этих случаях из-за отсутствия чётких определений и механизмов применения, а также из-за нескоординированности усилий отдельных стран проблемы в этой относительно новой сфере глобализированной индустрии остаются нерешёнными.

Применение принципов международного гуманитарного права к регулированию деятельности ЧВОК

Частная сфера военно-силовых услуг остаётся неурегулированной международным правом. Очень важно, чтобы ответственность ЧВОК носила международный юридически обязывающий характер. Недостаточно признать за ЧВОК статус полноценных акторов в системе международных отношений лишь на том основании, что их стало много, или они активно проникают в различные сферы жизни, затрагивая интересы государств

¹ Так, в выдаче лицензии может быть отказано в случае, если контракт ЧВОК и другой стороны: находится в конфликте с обязательствами ЮАР в области международного права, приводит к нарушению прав человека и основополагающих свобод на территории государств, которым оказывается помощь, подвергается угрозе мир, когда ЧВОК вносит дисбаланс в военные возможности стран региона, поддерживает или поощряет терроризм в любой форме, вносит вклад в эскалацию региональных конфликтов, подвергает опасности национальные интересы ЮАР или международные интересы, наконец, когда контракт оказывается неприемлемым по каким-либо другим причинам.

■ Мировая политика

и прочих акторов международных отношений [5, с. 201].

Более того, сами ЧВОК и различные ассоциации ЧВОК, представляющие интересы частного силового бизнеса по всему миру, стремятся к признанию и приобретению законного статуса именно с точки зрения международного права, т.к. большинство ЧВОК работают по официальным контрактам с законными клиентами.

Международное гуманитарное право (МГП) не определяет статус ЧВОК, но предлагает квалифицировать их статус в каждом конкретном случае, принимая за основу функции, которые осуществляет та или иная частная компания без опасности [15]. Отсутствие в МГП положения о статусе ЧВОК приводит к нечёткому определению и статусу их сотрудников.

В соответствии с МГП сотрудники ЧВОК не могут считаться комбатантами, т.к. к этой категории относятся «лица, входящие в состав вооружённых сил стороны, находящейся в конфликте, ... т.е. они имеют право принимать непосредственное участие в военных действиях» [1]. Однако комбатанты представляют собой единственную категорию лиц, которые имеют юридическое обоснование для непосредственного участия в конфликте, обладают правом убивать или ранить противника [7, р. 45]. При этом действия комбатантов не будут квалифицироваться как противозаконные, если они участвуют в конфликте.

МГП допускает, однако, наличие групп лиц, которые формально могут быть приравнены к комбатантам, при условии, что «сторона, находящаяся в конфликте, включает в свои вооружённые силы полувоенную организацию или вооружённую организацию, обеспечивающую охрану порядка» [1, Часть III., Раздел II., Ст. 43.]. Для соблюдения данного положения необходимо, чтобы такие организации отвечали следующим требованиям:

- имели во главе операций лицо, ответственное за своих подчинённых;
- отличали себя от гражданского населения во время военной операции;
- открыто носили своё оружие во время каждого военного столкновения и в то время, когда они находятся на виду у противника [1, III., Раздел II., Ст. 44., п. 3.].

Применение к ЧВОК данных положений Дополнительного протокола к Женевским конвенциям вызывает ряд вопросов. Не ясно, под чьим командованием реально действуют ЧВОК. Не существует также единого норматива, регулирующего внешний вид сотрудников ЧВОК. Более того, практика ношения униформы, отличительных знаков и эмблем между самими ЧВОК разнится. Зачастую сотрудника ЧВОК легко перепутать с военным регулярной армии или полицейским. Спорным представляется и

пункт о ношении оружия. Это положение относится как к комбатантам, так и к гражданским лицам. Речь идёт о том, чтобы комбатантов можно было распознать именно как комбатантов, при этом, данное положение налагает ограничения на гражданских лиц, запрещающая им открыто носить оружие. В то же время во многих ЧВОК запрещено открытое ношение оружия, а сотрудники ряда ЧВОК вообще не имеют при себе оружия².

Вышеперечисленные обязательные положения МГП сопряжены с ещё одним немаловажным обстоятельством. Даже если государства включают в состав своих вооружённых сил на период участия в конфликте данные группы лиц, сами ЧВОК как юридические лица не приобретают статуса комбатантов в соответствии с МГП. Статус комбатанта относится лишь к сотрудникам ЧВОК. Следует, правда, признать, что государства не спешат включать ЧВОК в состав своих вооружённых сил. Военные компании США в Афганистане и Ираке это ясно показывают.

С точки зрения Международного Комитета Красного Креста (МККК), который является главным контрольным органом в сфере МГП, сотрудники ЧВОК подпадают под категорию «гражданские лица», которые «пользуются защитой... за исключением случаев и на такой период, пока они принимают непосредственное участие в военных действиях» [2]. Однако с точки зрения функций, которые осуществляют ЧВОК, отнесение их персонала к категории «гражданских лиц» вызывает сомнения.

В МГП есть положение об иных лицах, «следующих за вооружёнными силами, но не входящих в их состав непосредственно, как, например, гражданские лица, входящие в экипажи военных самолётов, ... поставщики, личный состав рабочих команд или служб, на которых возложено бытовое обслуживание вооружённых сил». Эта категория имеет статус гражданских лиц и в случае пленения признаётся военнопленными, в то время как ЧВОК, оказывающие аналогичные вышеперечисленным услуги, не признаются таковыми [3, Раздел I, Ст. 4. А. 4)].

Это означает, что сотрудники ЧВОК, оказывающие такого рода услуги, лишь частично могут быть признаны «лицами, следующими за вооружёнными силами, но не входящими в их состав». Однако известно, что ЧВОК – это, как правило, многопрофильные организации, сфера деятельности которых весьма обширна и включает в себя разнообразный спектр услуг как военно-охранного, так и гражданского характера.

МГП содержит формулировку о «непосредственном участии в военных действиях», при этом чёткого определения того, что входит в это понятие, МГП не даёт. Ввиду отсутствия такого положения в МГП, с 2003 г. МККК начал проведение совещаний с привлечением нескольких десятков экспертов с целью прояснения данного

² Например, многим ЧВОК, работающим в ряде стран Африки, политикой самих компаний или законодательством страны, на территории которой действуют ЧВОК, запрещено носить оружие.

законодательного казуса. Результатом консультаций и встреч стало «Руководство, поясняющее положения международного гуманитарного права, касающиеся непосредственного участия гражданских лиц в боевых действиях», вышедшее в начале 2009 г. [14]. В соответствии с положениями Руководства к «непосредственному участию» предлагается отнести следующие действия:

- взятие в плен, ранение или убийство военного персонала;
- повреждение военных объектов;
- ограничение или нарушение схем развёртывания боевых подразделений, логистических операций или систем коммуникаций противника, например, посредством саботажа, возведения баррикад на дорогах или прерывания энерго-снабжения радарных станций;
- электронное вмешательство в работу военных компьютеров (нападения на компьютерные сети);
- использование вооружений отсроченного действия, таких как мины и ловушки, а также оружия дистанционного управления, такого как непилотируемые самолёты [14].

Помимо действий, связанных с «непосредственным участием в боевых действиях», Руководство содержит перечень действий, относящихся к «подготовке к непосредственному участию в боевых действиях». В этот список, помимо прочего, входит «сбор разведанных, подготовка, перевозка и установка вооружений и оборудования на огневую позицию на линии фронта» и т.п. [14, Section VI, 1].

Кроме того, Руководство поясняет, что следует относить к «косвенному участию в боевых действиях». Например, «транспортировка амуниции с места производства в порт, расположенный вдали от зоны конфликта», не признаётся непосредственным участием в боевых действиях. То же относится и к «строительству дорог и других объектов инфраструктуры, а также к предоставлению финансовой, административной и политической поддержки» [14, Section V, 2, e)].

Несмотря на то, что благодаря Руководству некоторые недостатки в МГП удаётся закрыть, в отношении ЧВОК оно не представляется исчерпывающим и однозначным. Такие функции, как разведка и сбор информации, входят в спектр услуг множества ЧВОК. Равно как и транспортировка вооружений, восстановление инфраструктуры, строительство дорог и т.п. В первом случае сотрудников ЧВОК следует квалифицировать как «гражданских лиц», незаконно принимающих участие в подготовке боевых действий. Во втором случае их статус считается вполне законным. То есть одна и та же ЧВОК может иметь в своём арсенале как контракты, связанные с «прямым», так и с «косвенным участием в боевых

действиях». Складывается неоднозначная ситуация, при которой на разных этапах вооружённого конфликта ЧВОК будет признаваться то нарушителем норм МГП, то оставаться законопослушной организацией.

Из Руководства следует, что доставка грузов в порты не признаётся прямым участием в боевых действиях. Однако ничего не сказано о статусе тех, кто охраняет эти объекты. Учитывая, что Дополнительный протокол № 1 квалифицирует «нападения» в качестве актов насилия в отношении противника, независимо от того, совершаются ли они при наступлении или при обороне» [1, Ст. 49, 1.], сотрудники ЧВОК, занимающиеся охраной, признаются нарушителями данного положения, т.к. МГП не делает различий между наступательными и оборонительными операциями [10].

Исходя из вышесказанного, сотрудников ЧВОК, работающих по контракту на государство, едва ли можно отнести к категории «гражданских лиц», хотя МККК предлагает именно такой вариант. Со всей очевидностью можно утверждать, что в полном смысле слова «гражданскими лицами» сотрудники ЧВОК не являются, т.к. природа деятельности сотрудников ЧВОК зачастую иная, чем у гражданских лиц. Кроме того, сотрудники ЧВОК оказываются на театре военных действий не случайно и, как правило, не поодиночке, а организовано и с определёнными целями и задачами.

В результате отсутствия чёткости в определении статуса ЧВОК и их сотрудников в международном праве возникает вопрос привлечения к ответственности таких лиц за нарушения законодательства в области прав человека. До сих пор в основе международных документов в области прав человека лежала идея о том, что ответственность за нарушения законодательства в области прав человека несут государства. Если гарантом соблюдения прав человека выступает именно государство, то попытки перенести фокус внимания от государств на акторов, статус которых в международном законодательстве не определён, могут привести к подрыву идеи государства как ключевого ответственного института, ослабить способность государств самим справляться с угрозами.

ООН предлагает принципы и механизмы для регулирования частного военного сектора

В ООН в рамках специальных процедур действует Рабочая группа по наёмничеству как средству нарушения прав человека и препятствию осуществлению права народов на самоопределение. Данная Рабочая группа, включающая представителей пяти континентов³ [26], унаследовала и развила задачи мандата Специального

³ В составе Рабочей группы ООН в период 2005-2013 гг., на протяжении которого был разработан проект новой Конвенции ООН по ЧВОК, работали независимые эксперты Хосе Луис Гомес дель Прадо (Испания), Александр Иванович Никитин (Россия), Амада Бенавидес (Колумбия), Наджат Аль-Хаджаджи (Ливия) и Шаиста Шаммим (Республика Фиджи).

■ Мировая политика

докладчика ООН по проблеме наёмничества. В отличие от предыдущего мандата, который действовал 17 лет, Рабочая группа получила от Генеральной ассамблеи ООН, а затем и от Совета ООН по правам человека расширенный мандат, включающий задачи изучения и регулирования не только явлений традиционного наёмничества, но и новых форм деятельности частных военных и охранных компаний. Группа экспертов провела немалую систематизирующую работу. По приглашению правительств Великобритании, Чили, Перу, Эквадора, Боливии, Фиджи, США и Афганистана группа ознакомилась с формами деятельности и регулирования военных и охранных компаний, провела региональные консультации ООН в Латинской Америке (Панама), группе стран Восточной Европы (в России) и регионе Центральной Азии. В своих докладах, направленных Генеральной Ассамблее ООН и Совету ООН по правам человека, Рабочая группа систематизировала существующие и сформулировала новые принципы и механизмы регулирования сферы частных военных и охранных компаний.

Проблемы государственной регистрации ЧВОК. Открытый международный регистр частных военных и охранных компаний, созданный по принципу аналогичных международных регистров, может стать важной мерой регулирования их деятельности.

В частности, в 1991 г. Генеральная Ассамблея ООН приняла резолюцию 46/36 L, на основании которой в ООН создан Регистр обычных вооружений, на основе предоставляемой государствами-членами Организации информации по военным компаниям, закупкам вооружений, производству оружия и соответствующей государственной политике, включающий данные по продаже, покупке и передаче оружия в международном масштабе.

Регистр охватывает семь основных категорий обычных вооружений, в частности, танки, бронированный автотранспорт, крупнокалиберные артиллерийские системы, военно-воздушные силы, боевые вертолёты, военно-морской флот (в том числе подводные лодки), а также ракеты и ракетносители. Таким образом, охвачена основная часть международной торговли оружием по соответствующим категориям обычных вооружений. На сегодняшний день в Регистр, действующий с 1992 г., подавали свои отчёты 172 государства.

Кроме того, ООН работает над Международным регистром по поставкам (перемещению и передаче) оружия. Ст. 6 проекта Рамочной конвенции о международных поставках оружия от 25 мая 2004 г. обязует государства предоставлять ежегодный отчёт о перемещении базовых категорий вооружений, а также предусматривает публикацию ежегодных и иных периодических отчётов о перемещении и передаче вооружений в международном масштабе.

Представляется, что экспорт услуг военного и охранный характера, даже услуг консультатив-

ного плана, необходимо рассматривать в одной категории с экспортом оружия и военной техники. В этой связи посредством новой Конвенции ООН или ещё ранее посредством резолюции ГА ООН государствам может быть предписано предоставлять ООН регулярные отчёты по контрактам своих частных военных и охранных компаний, как экспортирующих, так и импортирующих соответствующие услуги.

Проанализируем ряд существующих на национальном уровне практик регулирования деятельности частных военных и охранных компаний за рубежом.

Принятый в ЮАР Закон о запрещении наёмнической деятельности предусматривает механизм регистрации и получения разрешения на осуществление своей деятельности для частных военных и охранных компаний. Механизм опирается на Национальный комитет по контролю над обычными вооружениями, который выдаёт и отзывает такие разрешения. При этом гражданам или компаниям ЮАР запрещено поставлять услуги военного характера в страны, где, по мнению Комитета, в случае возникновения или угрозы возникновения вооружённого конфликта государственное управление оказывается несостоятельным. Любая иностранная компания, действующая в ЮАР, также должна пройти регистрацию в течение 21 дня с момента начала деятельности.

В Великобритании регистрации всех компаний осуществляется Регистратором компаний (Companies House) – исполнительной структурой в рамках Департамента бизнеса, предпринимательства и регулирования. Иностранные компании, осуществляющие деятельность или имеющие представительство на территории Великобритании, подчиняются нормам законодательства Великобритании: подлежат обязательной регистрации и должны предоставлять ежегодные финансовые отчёты, содержательные отчёты по итогам своей деятельности и другую информацию. Подобная система регистрации существует также во Франции и Германии.

По мнению экспертов, на данный момент большинство национальных правительств не обладает систематизированной информацией о том, какие военные и охранные частные компании зарегистрированы на их территории, а какие национальные компании в этой сфере деятельности зарегистрированы за рубежом, в том числе в оффшорных зонах. В этой связи национальным правительствам рекомендуется *создать отдельный регистр частных военных и охранных компаний с расширенными требованиями к предоставляемой информации по компании, а также запретить регистрацию компаний, предоставляющих услуги военного и охранный характера, в оффшорных зонах.*

Лицензирование компаний, контрактов и персонала. Процедуры и практики лицензирования представляют собой механизмы, посред-

ством которых принимаются решения о выдаче индивидуальных экспортных лицензий в каждом конкретном случае экспортной сделки.

Рамочная Конвенция по международной торговле оружием обязывает подписавшие её государства установить механизмы авторизации (выдачи разрешения) и лицензирования в рамках национальных законодательств, которые позволят эффективно применять положения данной Конвенции. Каждая заявка на выдачу разрешения рассматривается в индивидуальном порядке. Процедура лицензирования в данной сфере уже является частью механизма экспортного контроля в большинстве государств, а также включена во многие региональные соглашения о контроле над вооружениями. Рекомендуются создать механизм государственного лицензирования услуг военного и охранного характера в рамках национального законодательства, рассматривая в качестве основного объекта (единицы) лицензирования не компанию, а контракт.

Европейский союз в целях предотвращения экспорта вооружений из стран ЕС в нестабильные и потенциально конфликтные регионы решением Совета ЕС принял Европейский кодекс, который устанавливает списки запрещённых к экспорту (или требующих специального разрешения) вооружений для разных региональных направлений и создаёт систему верификации и мониторинга такого экспорта. Кроме того, данная система включает механизмы информационного обмена и консультаций по предоставлению разрешений или отказу в выдаче экспортных лицензий на национальном уровне.

Хотя Европейский кодекс не является юридически обязывающим документом и не предусматривает механизма ответственности за его нарушение, тем не менее, он вводит восемь критериев, которые государства обязаны выполнять при экспорте оружия, и прежде всего соблюдение международных обязательств стран ЕС, резолюций ООН и прав человека.

19 стран Организации американских государств также подписали межрегиональное соглашение по поставкам обычных вооружений. Данный документ обязывает страны предоставлять ежегодные отчёты о контрактах в сфере обычных вооружений (экспорте и импорте), хотя и не предусматривает системы лицензирования или регистрации в данных областях.

Принятый в Великобритании Закон о частных услугах в области безопасности предусматривает ряд положений, регулирующих данную сферу, однако они не касаются услуг, предоставляемых внутри страны, а также экспорта военных услуг в третьи страны. В соответствии с данным законом было сформировано Агентство по вопросам сферы частной безопасности, которое выдаёт индивидуальные лицензии сотрудникам на работу с конкретными фирмами. Работать без лицензий в данной сфере запрещено. В свою очередь, фирмы не могут нанимать на работу сотрудника, не обладающего такой лицензией.

В США предусмотрен детализированный перечень критериев лицензирования и выдачи разрешений по конкретным статьям экспорта оборонной продукции и услуг, в том числе огнестрельного оружия и боеприпасов.

Механизмы гласности (транспарентности) и подотчётности. Без введения механизмов подотчётности регулирование деятельности частных военных и охранных компаний не сможет быть эффективным. Исходя из этого, по мнению экспертов Рабочей группы ООН, необходимо сформулировать минимальные критерии транспарентности, обязывающие ЧВК и ЧОП предоставлять ежегодные отчёты об основных параметрах своей структуры, контрактах и осуществляемых операциях. Кроме того, могут быть введены неформальные механизмы повышения подотчётности сотрудников и компаний в данной сфере.

В США «серую зону», в которую попадает гражданский персонал, принимающий участие в военных операциях, призваны закрыть Закон о военных преступлениях, а также Закон (акт) о военной экстратерриториальной юрисдикции.

Механизмы контроля, обучение в области прав человека и национального законодательства. Механизмы контроля могут включать проведение регулярной проверки сотрудников частных военных и охранных компаний для установления их профессиональной пригодности к дальнейшей работе.

Кроме того, эксперты предложили установить регистрацию сотрудников для определения точного числа персонала каждой конкретной компании, а также систематизацию информации о них, включая личные дела и послужные списки (*единый персональный регистр*), в том числе и с проведением дополнительных проверок и независимых расследований для восполнения недостающей или проверке сомнительной информации. Такой механизм предполагает своего рода «просеивание» лиц, работающих в сфере частных военных и охранных услуг. Тем сотрудникам, которые прошли отбор по установленным критериям профессиональной пригодности в данной сфере, выдаются соответствующие сертификаты (возможно на определённый испытательный срок). Необходимо также проведение обучения в области прав человека для всех сотрудников. Хотя некоторые компании организуют соответствующие курсы для своих сотрудников, единого институционализированного механизма такого обучения пока нет.

Парламентский контроль. Парламентский контроль над деятельностью частных военных и охранных компаний может включать регулярные парламентские слушания, запросы, расследования, а также создание отдельного комитета, подкомитета или комиссии в рамках парламентских структур стран, экспортирующих услуги военного или охранного характера, направленные на более тщательное рассмотрение выполнения лицензий. Такой комитет должен обладать

■ Мировая политика

полномочиями для предоставления или отзыва лицензий в случае, когда подобные услуги предоставляются в странах, где фиксируются многочисленные нарушения прав человека.

Принципы правового регулирования ЧВОК

Проанализировав существующее международное, региональное и национальное законодательство по вопросам наёмничества, можно отметить произошедшую за последнее время модернизацию в этой области. В частности, за последнее десятилетие были приняты законодательные документы на национальном уровне (Франция, ЮАР), а также на региональном межгосударственном уровне (модельный закон СНГ, поправки к Африканской конвенции по запрещению наёмничества).

Анализ существующей ситуации в деле регулирования частных военных и охранных компаний выявил существование различных форм и форматов таких компаний, практик заключения контрактов, весьма различающиеся уровень профессионализма и стандарты обучения персонала, отличия в практике соблюдения прав человека. Рабочая группа ООН изучила конкретные случаи нарушения компаниями или их сотрудниками прав человека и пришла к выводу о том, что необходимы незамедлительные меры на уровне международного сообщества для выработки и принятия всеобъемлющей системы регулирования.

Прежде всего, необходимо разграничить (на основе существующего законодательства по наёмничеству) и криминализовать традиционные формы наёмнической деятельности (например, участие в свержении легитимно избранных правительств), которые должны быть отграничены от легальной деятельности частных военных и охранных компаний. По мнению Рабочей группы ООН, даже модернизированная Конвенция ООН по наёмничеству не может служить эффективным инструментом регулирования деятельности ЧВК и ЧОП. Необходимо принятие отдельной конвенции ООН по военным и охранным компаниям, дополненной такими законодательными инструментами, как модельный закон, который поможет государствам быстрее разработать и принять национальные законодательные инструменты регулирования.

Кроме того, необходима выработка принципиально нового подхода международного сообщества к данной сфере. Эксперты особо подчёркивают, что следует отказаться от практики, при которой деятельность частных военных и охранных компаний рассматривается как один из видов бизнеса в соответствии с обычными коммерческими нормами, поскольку это весьма специфичная сфера экспорта и услуг, которая требует надзора и постоянного контроля со стороны национальных правительств, гражданского общества и международного сообщества под эгидой ООН.

Экспорт услуг военного и охрального характера, даже военное консультирование или

обучение следует рассматривать на основе тех же принципов, что и экспорт вооружений. От государств может потребоваться предоставление регулярных отчётов в ООН по контрактам определённого типа, как для экспорта частных военных и охранных услуг, так и для их импорта.

На данный момент правительства не обладают систематизированной информацией о том, какие военные и охранные компании зарегистрированы на их территории, а какие компании зарегистрированы в третьих странах, включая оффшорные зоны. Рабочая группа рекомендует правительствам создавать отдельный регистр частных военных и охранных компаний и ввести запрет на регистрацию в оффшорных зонах в силу их минимальной транспарентности. Для регулирования импорта и экспорта военных и охранных услуг, по крайней мере с применением летального оружия, может быть использован существующий механизм Регистра ООН по обычным вооружениям.

Необходимо также ввести механизм лицензирования военных и охранных услуг на национальном уровне (по принципу лицензирования не самих компаний, а каждого контракта), а также сформулировать критерии минимальной транспарентности для ЧВК и ЧОП, в частности, предоставление ежегодного отчёта об основных параметрах своей структуры, контрактах и операциях.

Основные *принципы регулирования деятельности частных военных и охранных компаний* (частных военных и охранных компаний как юридических лиц, а также их сотрудников как физических лиц) должны обеспечивать:

- соблюдение прав человека и норм международного гуманитарного права;
- соблюдение норм национального законодательства тех стран, в которых компании зарегистрированы, в которых проводят операции или транзитных стран;
- соблюдение принципов суверенитета, международно признанных границ и прав народов на самоопределение;
- отказ от участия в деятельности, направленной на свержение законно избранных правительств, насильственное изменение международно признанных границ, установление насильственного контроля третьих стран или лиц над природными ресурсами государства;
- гарантию законности приобретения, экспорта, импорта, владения и использования оружия;
- адекватное, пропорциональное и осуществляемое на основе мандата применение силы;
- отказ от чрезмерного применения оружия, тотальный запрет на использование оружия массового поражения или оружия, способного привести к массовым потерям и чрезмерным разрушениям;
- подотчётность компаний национальным правительствам страны происхождения (регистрации) и возможность регулирования допуска компаний в страну со стороны правительства

государства, на территории которой проводится операция;

- общественную подотчётность (гражданский контроль);
- механизм детализированной регистрации;
- механизм лицензирования контрактов на проведение операций за границей;
- механизм мониторинга, запросов, исследований и жалоб;
- механизм санкций, которые могут быть использованы как на национальном, так и на международном уровне в случае установленных правонарушений.

Альтернативный подход к регулированию ЧВОК: «Швейцарская инициатива»

Существует иной подход к регулированию деятельности ЧВОК – так называемая «Швейцарская инициатива». Хотя этот документ был разработан правительством Швейцарии совместно с Международным Комитетом Красного Креста, его замысел принадлежит США и Великобритании – крупнейшим мировым поставщикам услуг ЧВОК.

Швейцарская инициатива представляет собой комплекс мероприятий и документов, направленных на обеспечение соблюдения международного гуманитарного права (МГП) и прав человека частными военными и охранными компаниями (ЧВОК) в военных конфликтах. Изначально инициативу поддержали 17 государств, подписав осенью 2008 г. *Документ* и одобрив развитие процесса саморегулирования⁴. Россия была приглашена к участию в разработке *Документа*, однако не присоединилась ни к работе над ним, ни к его подписанию.

Швейцарская инициатива включает в себя 3 документа:

- «*Документ Монтрё*», который адресован государствам и представляет собой набор добровольных обязательств;
- *Международный Кодекс поведения*, разработанный для ЧВОК;
- *Ассоциация Международного Кодекса поведения ЧВОК* (иными словами, Механизм управления и контроля над соблюдением положений Кодекса).

Документ Монтрё представляет собой свод важных международных юридических обязательств государств в отношении операций ЧВОК. Цель *Документа* заключается в том, чтобы объяснить важность гуманитарных вопросов, когда

ЧВОК вовлечены и действуют в вооружённом конфликте, а также предоставить рекомендации по различным юридическим и практическим вопросам, которые возникают в связи с деятельностью ЧВОК [21].

Среди стран, подписавших *Документ*, есть те, которые чаще всего являются заказчиками ЧВОК (США, Франция, Великобритания и др.), а также страны, где ЧВОК преимущественно осуществляют свою деятельность (Афганистан, Ирак, Сьерра-Леоне и др.)⁵.

Хотя *Документ* адресован государствам и официально никакие неправительственные организации или компании не могут к нему присоединиться [26, See Support for the Montreux Document], он может представлять интерес для заказчиков услуг ЧВОК, таких как международные организации, НПО, ТНК, а также сами сотрудники ЧВОК.

За основу *Документ* предлагает брать существующие нормы МГП.

Документ Монтрё Швейцарской инициативы состоит из двух частей.

Первая часть делит государства на несколько категорий:

- *государства-контрагенты (contracting states)*, которые нанимают ЧВОК, и в широком смысле, являются клиентами таких компаний;
- *государства, где действуют ЧВОК (territorial states)*, т.е. государства, на территории которых ЧВОК осуществляют свою деятельность;
- *государства происхождения (home states)*, или государства, где зарегистрированы ЧВОК;
- *все прочие государства (all other states)*.

Для каждой категории *Документ* предусматривает соответствующие международно-правовые обязательства в сфере международного гуманитарного права (МГП) и законодательства в области прав человека.

Во второй части *Документа Монтрё* содержится свод практических методов (более 70), которые призваны упростить государствам задачу по пересмотру собственного законодательства в отношении регулирования ЧВОК и по адаптации внутренних юридических норм к МГП.

Как и первая, вторая часть *Документа* приводит классификацию государств по четырём категориям. Сообразно с этой классификацией предлагаются различные методы регулирования по каждой категории.

Основные принципы *Документа Монтрё* заключаются в следующем:

⁴ 17 стран-участниц – это Афганистан, Ангола, Австралия, Австрия, Соединённое Королевство Великобритании и Северной Ирландии, Германия, Ирак, Канада, Китай, Польша, США Сьерра-Леоне, Украина, Франция, Швеция, Швейцария и Южная Африка. Подробнее см.: The Montreux Document on Pertinent International Legal Obligations and Good Practices for States Related to Operations of Private Military and Security Companies During Armed Conflict. Federal Department of Foreign Affairs of Swiss Confederation. International Committee of the Red Cross. A/63/467-S/2008/636. 6 October 2008. URL.: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/droi_090209_33/droi_090209_33en.pdf (accessed: 12.03.2016).

⁵ По состоянию на 9 ноября 2015 г. *Документ Монтрё* подписали 53 государства. Подробнее см.: URL.: <http://www.eda.admin.ch/eda/en/home/topics/intla/humlaw/pse/parsta.html> (accessed: 12.03.2016).

■ Мировая политика

1. Государства не освобождаются от своих обязательств в отношении МГП и Международного права в области прав человека, нанимая ЧВОК.

Обязательства государств в области МГП не прекращаются при делегировании ими некоторых полномочий ЧВОК. Хотя международное право не запрещает государствам передавать в подряд некоторые виды деятельности, государства не освобождаются от ответственности перед МГП на основании того, что некоторые государственные функции сосредоточены в руках третьих лиц. Поэтому контрактные обязательства государств перед ЧВОК не должны препятствовать соблюдению государствами собственных обязательств по МГП и международному праву в области прав человека [25, P.1., A., Item 7, B., Items 9–12, C., Items 14–17, D., Item 18.; P.2. A. Paragraph III. Item 15; B., Paragraph IV. Item 31.].

2. Государства обязаны обеспечить соблюдение ЧВОК норм МГП.

Поскольку ответственность по соблюдению МГП означает обязанность государств предотвращать нарушения со стороны собственных властей и вооружённых сил, она подразумевает обязанность принимать меры для предотвращения и пресечения нарушений МГП не только вооружёнными силами, но и гражданским населением, особенно ЧВОК.

3. Государства несут ответственность за нарушения МГП, совершённые ЧВОК.

Государства несут ответственность за противоправные действия, совершённые следующей категорией лиц:

- *персоналом ЧВОК*, если он входит в состав вооружённых или полицейских сил государства;
- *индивидами или образованиями*, которым доверены некоторые элементы государственной власти. И хотя в Международном праве нет чёткого определения «элементов государственной власти», национальная оборона и внешняя политика подразумеваются как неотъемлемые государственные функции;
- *индивидами*, действующими по предписанию, под руководством или под управлением государства.

4. Государства обязаны расследовать и, если случаи нарушения МГП зафиксированы, призвать к ответственности ЧВОК, персонал которой замешан в нарушениях.

Во-первых, у государств есть чёткие обязательства по применению юрисдикции своих национальных судов в отношении грубых нарушителей Женевских Конвенций и Протоколов к ним. Во-вторых, у государств есть обязанность расследовать, преследовать и наказывать серьёзные нарушения МГП, если они совершены гражданами этого государства или на его территории [25, B., Item 9, C., Item 14]. Государства также имеют право выбора, передавать ли подозреваемых для судебного преследования властям другого государства, или Международному уголовному суду. Важно помнить, что в ряде стран по уголовному праву,

включая положения о международных военных преступлениях, допустимо преследовать не только индивидов, но и организации. В таких юрисдикциях привлечь к ответственности можно не только физических лиц, совершивших преступления, но и компании, нанявшие таких лиц [21].

5. В отношении сотрудников ЧВОК Документ Монтрё напоминает об ответственности в соответствии с МГП.

Документ определяет статус персонала ЧВОК в соответствии с МГП в каждом конкретном случае с учётом характера и условий выполнения возложенных на него функций [25, E., Item 24]. Если в соответствии с МГП они являются гражданскими лицами, то они не могут являться объектом нападения, если только они напрямую не участвуют в вооружённых столкновениях. Они могут преследоваться по закону, если преступления, которые они совершили, будут признаны преступлениями в соответствии с МГП.

Документ предусматривает практику совместных консультаций между государствами-контрагентами и государствами, где действуют ЧВОК, т.к. это позволит выявить и парировать многие проблемы на ранних этапах и не заниматься ликвидацией последствий [25, P. 2. A., Paragraph V. Item 18]. Кроме того, *Документ* содержит рекомендации по налаживанию сотрудничества между ЧВОК, государствами, где действуют ЧВОК, государствами-контрагентами, государствами происхождения и гражданским обществом с целью развития механизмов обмена информацией [25, P. 2. A. Paragraph V. Item 21.].

В целом *Документ Монтрё* является хорошим подспорьем для различных сторон: государств, международных организаций, НПО, деловых структур и прочих лиц, заинтересованных в привлечении ЧВОК. Хотя *Документ* носит рекомендательный характер, его положения подтверждают международные юридические обязательства в МГП, существующие нормы международного права в области прав человека, а также общие принципы ответственности государств за международные преступления.

Для того чтобы *Документ Монтрё* заработал и стал эффективным инструментом, государствам необходимо принять его принципы через создание национальных законодательных норм.

Продолжением *Документа Монтрё*, адресованного государствам, и следующим в комплексе документов, составляющих *Швейцарскую инициативу*, стал *Международный Кодекс поведения частных военных и охранных компаний*, принятый 9 ноября 2010 г. и изначально подписанный 58 ЧВОК [23]. По состоянию на сентябрь 2013 г. количество ЧВОК, подписавших документ, превысило 700 [22].

Целью данного *Документа* является формулирование общего набора принципов организации и деятельности для ЧВОК, а также приведение этих принципов в соответствие с существующими стандартами, механизмами управления и контроля.

В общих положениях *Кодекса* подчёркивается, что он не заменяет существующее международное право и национальное регулирование, а также не является юридически обязывающим документом для подписавших его компаний. Однако важно отметить, что *Кодекс* позволяет преодолеть некоторое несовершенство МГП, нормы которого применяются к действиям физических лиц и государств, но не к действиям юридических лиц, с помощью добровольного наблюдения за соблюдением стандартов МГП самими ЧВОК. *Кодекс* увеличивает круг обязательств и позволяет распространить их на воюющие стороны и юридические лица, т.е. на ЧВОК [20].

Важная особенность *Кодекса*, которая отличает его от кодексов поведения Ассоциаций ЧВОК (ISOA, BAPSC, PSCAI и др.), состоит в том, что *Кодекс* обязывает компании реализовывать внутренние процедуры, делать доступными сообщения о принятии *Кодекса*, а также публиковать информацию о том, что персонал компаний прошёл обучение в соответствии с правилами и принципами *Кодекса*. Таким образом, *Кодекс* влияет не только на внешние проявления компаний, но и на их внутренние процедуры.

Эффективность *Кодекса* заключается в том, чтобы ЧВОК реализовывали его положения во внутренних процедурах, что неизбежно предполагает изменения в управлении в контексте взаимодействия и внутрифирменной отчётности. С этой целью *Кодекс* в первую очередь предлагает уделить внимание процедуре отбора персонала, начальному и текущему обучению сотрудников и другого персонала, включая высшее звено руководства компании, внутреннего проверяющего персонала, а также внешних консультантов. Кроме того, *Кодекс* содержит положения, направленные на повышение прозрачности при получении информации о своих будущих сотрудниках. С этой целью будущая компания-работодатель может потребовать от кандидата доступ к информации о его прежних местах работы, о его государственной службе, если он когда-либо служил в армии, полиции, в государственной или частной охранной компании [23, P. G., Selection Vetting of Personnel, Item 49]. Однако официально будущий работодатель может затребовать информацию лишь о наличии или об отсутствии судимости будущих сотрудников. Информация о прошлых местах работы остаётся на совести будущего сотрудника и отражается в его резюме, где может и не упоминаться о каких-либо позициях, занимавшихся в прошлом.

Очень полезной представляется предлагаемая *Кодексом* практика создания и ведения архива контрактов, услуг и отчётов по бывшим и нынешним сотрудникам с семилетним сроком хранения информации. Такая практика может лечь в основу глобальной базы данных по ЧВОК, куда был бы открыт доступ всем заинтересованным лицам и органам. В будущем в такую базу было бы целесообразно включать информацию, касающуюся прецедентов нарушения МГП, за-

конодательства в области прав человека, или преступлений в отношении внутреннего законодательства, а также информацию о последствиях, судебных решениях, если таковые были, санкциях и пр., с тем чтобы создавать судебную практику и развивать нормотворчество в отношении частных военных и охранных компаний.

В разделе, посвящённом особым принципам поведения персонала ЧВОК, *Кодекс* развивает положения о регулировании в области применения насилия и контроля над применением огнестрельного оружия, которое может быть разрешено в исключительных случаях самообороны или для защиты третьих лиц [23, P. F., Use of Force. Item 30–31].

Кодекс предусматривает процедуру подачи жалоб в отношении ЧВОК, нарушивших его положения. Предполагается, что каждая из ЧВОК должна создать на своём сайте механизм подачи жалоб, а также сохранять информацию о каждом случае жалобы.

Преимущество *Кодекса* заключается в том, что его стандарты являются критерием оценки предпринимательской деятельности, а также вносят ясность для ЧВОК в отношении сути принятых на себя обязательств [20]. Уточняя нормы международного права и закрывая бреши в регулировании и соблюдении правил, *Кодекс* позволяет определить, что ожидается от компаний в отношении уважения прав человека и норм МГП. Таким образом, степень корпоративной ответственности, предложенная *Кодексом*, связана не с такими абстрактными понятиями, как «регион конфликта» или «вооружённый конфликт», а с фактическим или потенциально воспринимаемым влиянием на права человека [20].

Поскольку главной мотивацией для предпринимательской деятельности, т.е. для ЧВОК, являются перспективы роста и возможности получения прибыли, то основной задачей компаний становится соблюдение законодательства в сфере предпринимательской деятельности. Соблюдение же законодательства в области прав человека является в некоторой степени «побочным» делом для компаний. Однако если рынок предполагает потенциал роста и возможности получения прибыли, то участие в предпринимательской деятельности требует соблюдения определённых минимальных стандартов либо с помощью регулирования, либо с помощью добровольно принятых на себя обязательств. В этом смысле по-настоящему успешным *Кодекс* может стать только тогда, когда выгоды от небольшого предпринимательского отклонения в сторону соблюдения нормативных стандартов в области прав человека перевесят возможности получения прибыли от их несоблюдения. Иными словами, права человека и МГП должны представлять рыночную цену.

Отдельно следует сказать об *Ассоциации Международного Кодекса поведения ЧВОК*, т.е. независимом внешнем механизме для осуществления эффективного управления и контроля

■ Мировая политика

ЧВОК. Ассоциация была создана в Швейцарии в сентябре 2013 г. за счёт средств, которые выделили сами ЧВОК.

Ключевыми функциями Ассоциации являются:

- сертификация ЧВОК, которые принимают на себя обязательства следовать принципам Кодекса;
- аудиторские проверки и мониторинг деятельности ЧВОК во время выполнения ими контрактов [22] как удалённо, так и на местах;
- обеспечение наличия у ЧВОК механизма рассмотрения жалоб и претензий.

Совет является главным органом Ассоциации, ответственным за принятие решений, в частности, в отношении процедуры сертификации ЧВОК. 1 июля 2015 г. после периода консультаций и взаимодействия между ЧВОК, представителями государств и организациями гражданского общества Генеральная Ассамблея Ассоциации Кодекса одобрила принципы и процедуру сертификации компаний. В соответствии с документом компания, получившая сертификат, сохраняет свой статус в течение трёх лет [8].

В соответствии с положениями Ассоциации, мониторинг и оценку результатов применения рекомендованных методов в практической работе компаний предполагается проводить двумя способами.

Во-первых, с помощью мониторинга как удалённо, так и на местах, в форме независимых отчётов о деятельности компании. Инициирование процедуры мониторинга на местах входит в обязанности Секретариата. Также проводится совместная работа Секретариата и ЧВОК для выработки плана по результатам мониторинга. При этом Совет может приостановить или заблокировать членство компании, если она не применяет соответствующих мер по результатам мониторинга.

Во-вторых, предполагается «система специальных отчётов» в случаях серьёзных нарушений Кодекса со стороны ЧВОК. Совет уполномочен приостановить или заблокировать членство компании, если она не применяет план по урегулированию сложившейся ситуации. Мониторинг планируется осуществлять силами «аккредитованных Ассоциацией групп инспекторов», которые должны быть сформированы таким образом, чтобы проводить мониторинг деятельности множества компаний-членов в разных условиях. У инспекторов должен быть доступ к местам работы компаний [9, IX., Part C., Item 1.].

Интересно отметить, что в 2015 г. Бюро по вопросам демократии, прав человека и труда Государственного департамента США выделило двухгодичный грант в размере 200 тыс. долл. на развитие программы мониторинга и аудита [13].

Ассоциация Кодекса стремится обеспечить международные меры, направленные на соблюдение неотъемлемых норм и стандартов в области прав человека. Ассоциация предполагает, что нарушения данных стандартов как внутри компаний, так и вне оных, будут рассмотрены и, в конце концов, наказаны.

Существенный недостаток Ассоциации, как, впрочем, и других инициатив на уровне саморегулирования, заключается в том, что единственной мерой воздействия на ЧВОК в случае нарушения положений Кодекса и Положений Ассоциации Кодекса [22] является приостановление или блокирование членства компании в Ассоциации.

Заключение

Подводя итог проведённому анализу сферы частных военных услуг, можно сделать вывод, что эта сфера весьма специфична, т.к. состоит из двух принципиально разных, но тесно переплетённых между собой сегментов: деятельность частных военных компаний и наёмничество. Эти сферы деятельности следует законодательно разделить.

ЧВОК – это примета современности. Действуя в вооружённых конфликтах, в условиях сложной обстановки, они будут присутствовать и в мирное время. Очень важно подойти к разрешению данной проблемы реалистично, с практической точки зрения и напомнить о международно-правовых обязательствах без того, чтобы запрещать или поощрять использование ЧВОК.

Современные ЧВОК являются, по сути, новыми участниками в системе обеспечения международной безопасности, поскольку действуют на стыке внутренней и внешней безопасности, государственного и частного секторов, военной и гражданской сфер. Специфика ЧВОК связана с пересечением двух логик, когда экономические по своей сути акторы действуют в сугубо политической или военно-политической сфере. Очевидно, что хотя ЧВОК и действуют в рыночной экономике, их нельзя рассматривать в одной категории с обычными ТНК. Более того, деятельность крупнейших частных военных компаний конца XX – начала XXI века, действующих по всему миру, принципиально отличается от наёмнической деятельности, как традиционной, так и новой. Если наёмничество можно рассматривать в одном ряду с такими явлениями, как терроризм, организованная преступность и т.п., т.е. как вид незаконной деятельности, то транснациональные частные военные корпорации, легально зарегистрированные и получающие законные заказы от легитимных правительств, – это нечто принципиально иное.

Вместе с тем хотя деятельность частных военных компаний имеет весьма серьёзные международные последствия, принципы их активности в сфере международной безопасности до сих пор не установлены в полном объёме. Очевидно, что поскольку наёмничество и законный рынок частных военных услуг – явления разные, то и подходы к их регулированию должны быть дифференцированы. Если в сфере наёмнической деятельности речь идёт о борьбе и противодействии, когда можно и нужно ужесточать законодательные нормы, то в глобальной частной военной индустрии следует говорить скорее о регулировании и контроле. И хотя на практике весьма сложно разграничить деятельность частных военных компаний и наёмничество, заниматься

решением этого вопроса необходимо, поскольку сохранение правового вакуума в сфере, связанной с вопросами международной безопасности, создаёт высокую степень неопределённости. В отсутствие чётких законодательных механизмов и установленных правил поведения для частных военных компаний их активность действительно может переплетаться с незаконной деятельностью, нарушениями прав человека и т.п.

Для решения этой проблемы необходимо обеспечить:

1. Окончательное определение правового статуса, прав и обязанностей как самих ЧВОК, так и нанимаемого ими персонала.

2. Создание правовых механизмов контроля над деятельностью ЧВОК во время их оперирования в конфликтных регионах.

3. Регулирование применения ЧВОК. Необходимо чёткие критерии, когда возможно использование услуг ЧВОК в зонах военных действий государствами и иными легитимными акторами (международными организациями, гуманитарными НПО, бизнес-корпорациями).

Хотя действующая Конвенция ООН 1989 г. по борьбе с вербовкой, использованием, финансированием и обучением наёмников не затрагивает напрямую вопросы деятельности частных военных компаний, присоединение к ней большего числа государств, в том числе мировых держав, свидетельствовало бы об озабоченности мирового сообщества этой проблемой и способствовало бы установлению хотя бы минимальных международных стандартов. При этом необходимо совершенствование законодательного регулирования рынка частных военных услуг и на национальном уровне, причём наибольший эффект будет не от изолированных попыток отдельных стран, а от скоординированных усилий.

Кроме того, решение проблемы регулирования деятельности частных военных и охранных компаний непосредственно связано с социально-экономическими вопросами, в частности, обеспечением переквалификации и занятости бывших военнослужащих. В условиях, когда идёт непрерывный процесс сокращения численности регулярных национальных армий, а также при отсутствии полноценных механизмов социальной реинтеграции бывших военных разбухание рынка частных военных услуг неизбежно. Одним из способов контролирования частной военной индустрии могло бы стать создание новых организационных структур на уровне государств,

которые частично решили бы вопрос быстро растущего предложения в сфере частных военных услуг посредством активной переквалификации бывших военнослужащих и сотрудников правоохранительных органов.

Что касается России, то, прежде всего, важно интенсифицировать международное сотрудничество. В частности, весьма целесообразным было бы присоединение России к Международной конвенции ООН по борьбе с наёмничеством. Кроме того, необходимо совершенствование национального законодательства по вопросам частных военно-охранных услуг, в том числе на основе модельного закона СНГ «О противодействии наёмничеству», в котором содержится ряд новаторских подходов как к решению проблемы наёмнической деятельности, так и к регулированию деятельности частных военных и охранных компаний.

В области борьбы с наёмничеством в новых независимых государствах в целом следовало бы усилить региональное сотрудничество, в частности, использовать механизмы и ресурсы ОДКБ, например, принять региональное соглашение ОДКБ по противодействию наёмничеству. Наконец, большое значение имеют меры социально-экономического и информационно-пропагандистского характера: например, создание новых структур для решения проблем переквалификации и трудоустройства бывших военных и сотрудников спецслужб (в частности, по примеру структур, созданных российским МЧС).

Для упорядочивания деятельности частного военного сектора и сектора безопасности особое значение будет иметь дальнейшее обсуждение, совершенствование и – в перспективе – принятие новой Конвенции ООН по регулированию деятельности частных предприятий в военной сфере и сфере безопасности.

Поскольку рынок частных военных услуг – явление транснациональное, то принципиальное значение в решении проблем наёмничества и деятельности ЧВОК имеет международное сотрудничество. Оно должно интенсифицироваться в формах расширенного обмена информацией и создания общих информационных систем, проведения совместных мероприятий по противодействию наёмничеству, взаимного ознакомления с законодательными актами по противодействию наёмничеству и регулированию частных военных компаний, совместной подготовки кадров, а также проведения дальнейших международных научных исследований в данной области.

Список литературы

1. Дополнительный протокол к Женевским Конвенциям от 12 августа 1949 года, касающийся защиты жертв международных вооружённых конфликтов, Протокол I, Женева, 8 июня 1977 года.
2. Дополнительный протокол к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 года, касающийся защиты жертв немеждународных вооружённых конфликтов, Протокол II. Женева, 8 июня 1977 года.
3. Женевская Конвенция III об обращении с военнопленными. Женева, 12 августа 1949.
4. Корнилов Н. Частный военный и охранный бизнес набирает обороты – ООН // Центр стратегической конъюнктуры. 12.11.2013. Режим доступа: <http://conjuncture.ru/un-12-11-2013/> (дата обращения: 18.05.2015).

■ **Мировая политика**

5. Небольсина М.А. Феномен частных военных и охранных компаний: проблемы легитимности // Ежегодник ИМИ. 2014. № 3–4. С. 196–205.
 6. Avant D. Overview: Current Global Manifestations of the Mercenary Phenomenon. Paper prepared for the Office of the UN High Commissioner for Human Rights Third Expert meeting on mercenaries, 6–10 December, 2004.
 7. Dormann K., The legal situation of “unlawful/ unprivileged combatants” // International Red Cross Review. Vol. 86. No. 849. March 2003. Pp. 45–74.
 8. Draft ICoCA Certification Principles and Procedures, Certification of individual companies. Режим доступа: <http://www.icoca.ch/sites/default/files/resources/Final%20Draft%20ICoCA%20Certification%20Procedure.pdf> (дата обращения: 13.03.2015).
 9. Draft Charter of the Oversight Mechanism for the International Code of Conduct for Private Security Services Providers, IX. Performance Assessment Criteria and Procedures.
 10. Gillard E.-C. Business Goes To War: Private Military/Security Companies And International Humanitarian Law. ICRC Review. Vol. 88. No. 863. September 2006. Pp. 525 - 572. Режим доступа: <https://www.icrc.org/eng/resources/documents/article/review/review-863-p525.htm> (дата обращения: 13.03.2016).
 11. Herbst K. Searching for legitimacy – Private military and security companies (PMSCs) overcoming ingrained stereotypes // Security Journal. May 2013. No. 26. Pp. 280–293. Режим доступа: <http://www.palgrave-journals.com/sj/journal/v26/n3/full/sj201317a.html> (дата обращения: 13.03.2016).
 12. Howe Herbert M. Ambiguous Order: Military Forces in African States. London: Lynne Rienner Publishers, 2001. 188 p.
 13. ICoCA Board Meeting. 7 & 9 October 2015. Режим доступа: <http://icoca.ch/sites/default/files/resources/Minutes%20Q3%202015%20-%20207-9%20October%20-%20Board%20Meetings.pdf> (дата обращения: 13.03.2015).
 14. International Committee of Red Cross, Interpretive Guidance on the Notion of Direct Participation in Hostilities under International Humanitarian Law, Adopted by the Assembly of the International Committee of the Red Cross on 26 February 2009.
 15. International humanitarian law and private military/ security companies. ICRC. 15.08.2012. Режим доступа: <http://www.icrc.org/eng/resources/documents/faq/pmsc-faq-150908.htm> (дата обращения: 13.03.2016).
 16. Just War as Political Theory: Intention, Cause and Authority // Political Theory. April 2016. Vol. 44. No. 2. Pp. 289–303. Режим доступа: <http://ptx.sagepub.com/content/44/2/289.full.pdf+html> (дата обращения: 21.03.2016).
 17. Kinsey C. Private Security Companies: Agents of Democracy or Simply Mercenaries? // Private Military and Security Companies: Chances, Problems, Pitfalls and Prospects. Jäger T. and Kümmel G. (eds). Vs Verlag, February 2007, pp. 87–104.
 18. O'Brien Kevin A. PMCs, Myths and Mercenaries: The Debate on Private Military Companies // Royal United Service Institute Journal, Feb 2000. Vol. 145. No. 1. Pp. 59 – 64.
 19. Owens P. Distinctions, distinctions: ‘public’ and ‘private’ force? // International Affairs. September 2008. Vol. 84. Issue 5. Pp. 977 – 990. Режим доступа: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-2346.2008.00750.x/pdf> (дата обращения: 21.03.2016).
 20. Recchia S. Reassuring the reluctant warriors: US civil–military relations and multilateral intervention. // International Affairs. March 2016. Vol. 92, Iss. 2. Pp. 501 – 502. Режим доступа: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1468-2346.12592/full> (дата обращения: 21.03.2016).
 21. Rosemann N. Code of Conduct: Tool for Self-Regulation for Private Military and Security Companies. Occasional Paper. 2008. № 15. Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF). Режим доступа: <http://dcaf.ch/Publications/Code-of-Conduct-Tool-for-Self-Regulation-for-Private-Military-and-Security-Companies> (дата обращения: 12.03.2016).
 22. Spoerri Ph. The Montreux Document // Private Military and Security Companies. 35-th Round Table on Current Issues of International Humanitarian Law. Session 1: Status and Interrelation of Major Standards. Setting Initiatives. San Remo, 6–8 September 2012. Режим доступа: http://psm.du.edu/media/documents/reports_and_stats/think_tanks/iihl_spoerri_montreux.pdf (дата обращения 12.03.2016).
 23. The Articles of Association of The International Code of Conduct. Режим доступа: http://www.icoca.ch/en/articles_of_association (дата обращения 02.03.2016)
 24. The International Code of Conduct for Private Security Service Providers. Режим доступа: <http://www.eda.admin.ch/eda/en/home/topics/intla/humlaw/pse/coc.html> (дата обращения 23.07.2015).
 25. The International Code of Conduct for Private Security Service Providers. Academy briefing. 2013. №4. Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights. Режим доступа: http://www.geneva-academy.ch/docs/publications/briefing4_web_final.pdf (дата обращения 13.03.2016).
 26. The Montreux Document on pertinent international legal obligations and good practices for States related to operations of private military and security companies during armed conflict. Режим доступа: https://www.icrc.org/eng/assets/files/other/icrc_002_0996.pdf (дата обращения 13.03.2016).
-

Об авторах

Небольсина Мария Александровна – научный сотрудник Центра Евроатлантической безопасности ИМИ МГИМО МИД России. E-mail: neboldsinama@gmail.com.

Никитин Александр Иванович – д.п.н., профессор, директор Центра Евроатлантической безопасности ИМИ МГИМО МИД России. E-mail: an@inno.mgimo.ru.

THE PERSPECTIVES OF INTERNATIONAL REGULATION OF PRIVATE MILITARY AND SECURITY COMPANIES'

M.A. Nebolsina, A.I. Nikitin

Moscow State Institute of International Relations (University), 76 Prospect Vernadskogo, Moscow, 119454, Russia.

Abstract: *Modern international security is a heterogeneous sphere that includes both state and non-state actors. Legal status of some non-state actors is not always clear. This can be attributed mostly to the dynamics of the global processes.*

The emergence of new actors, their fast transformation and shift from old forms of activity to the new ones often outpace political and legal assessment of their nature, the impact on some other international trends and the implications of their use that may arise.

States and international organizations together with business and non-governmental foundations have started to turn to private security actors more frequently. The fact that traditional methods of state violence are complemented by non-traditional forms influences the idea of violence in the society at large.

The efficiency of non-state security actors and the speed they provide services with sometimes exceed the ones of civil servants' and outmaneuver state machine. However these advantages do not contribute to the legitimacy of these non-state actors.

As a result during a certain period of time, sometimes a significant one, new actors perform having just a partial legitimacy and a vague accountability. Various approaches towards regulation of the above-mentioned actors within the framework of national and regional legislation clarify their status in a way. But these measures are not enough for them to obtain legal status under the International Law so far.

To address the problem a complex approach that would combine the existing International Law mechanisms with the developing self-regulation methods is needed.

Key words: non-state actors, private military and security companies, mercenaries, International Law, privatization, outsourcing, sovereignty, International Humanitarian Law, the UN, «Swiss initiative».

References

1. Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol I), 8 June 1977.
2. Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol II), 8 June 1977.
3. Convention (III) relative to the Treatment of Prisoners of War. Geneva, 12 August 1949.
4. Kornilov N. Private military and security business gains momentum – the UN // Center for strategic environment. 12.11.2013. Available at: <http://conjuncture.ru/un-12-11-2013/> (Accessed: 18.05.2015). (In Russian)
5. Nebolsina M. The phenomenon of private military and security companies: addressing the issue of legitimacy // ISI Yearbook, 2014, no. 3–4, pp. 196–205. (In Russian)
6. Avant D. Overview: Current Global Manifestations of the Mercenary Phenomenon. Paper prepared for the Office of the UN High Commissioner for Human Rights Third Expert meeting on mercenaries, 6–10 December, 2004.
7. Dormann K., The legal situation of “unlawful/ unprivileged combatants” // International Red Cross Review, vol. 86, no. 849, March 2003, pp. 45–74.
8. Draft ICoCA Certification Principles and Procedures, Certification of individual companies. Available at: <http://www.icoca.ch/sites/default/files/resources/Final%20Draft%20ICoCA%20Certification%20Procedure.pdf> (Accessed: 13.03.2015).
9. Draft Charter of the Oversight Mechanism for the International Code of Conduct for Private Security Services Providers, IX. Performance Assessment Criteria and Procedures.

■ **Мировая политика**

10. Gillard E.-C. Business goes to war: private military/security companies and international humanitarian law. *ICRC Review*, vol. 88, no. 863, September 2006. Pp. 525 - 572. Available at: <https://www.icrc.org/eng/resources/documents/article/review/review-863-p525.htm> (Accessed: 13.03.2016).
11. Herbst K. Searching for legitimacy – Private military and security companies (PMSCs) overcoming ingrained stereotypes. *Security Journal*, May 2013, no. 26, pp. 280–293. Available at: <http://www.palgrave-journals.com/sj/journal/v26/n3/full/sj201317a.html> (Accessed: 13.03.2016).
12. Howe Herbert M. *Ambiguous Order: Military Forces in African States*. London, Lynne Rienner Publishers, 2001. 188 p.
13. ICoCA Board Meeting. 7 & 9 October 2015. Available at: <http://icoca.ch/sites/default/files/resources/Minutes%20Q3%202015%20-%207-9%20October%20-%20Board%20Meetings.pdf> (Accessed: 13.03.2015).
14. International Committee of Red Cross, *Interpretive Guidance on the Notion of Direct Participation in Hostilities under International Humanitarian Law*, Adopted by the Assembly of the International Committee of the Red Cross on 26 February 2009.
15. International humanitarian law and private military / security companies, ICRC, 15.08.2012. URL.: <http://www.icrc.org/eng/resources/documents/faq/pmsc-faq-150908.htm> (accessed: 13.03.2016).
16. Just War as Political Theory: Intention, Cause and Authority. *Political Theory*, April 2016, vol. 44, no. 2, pp. 289–303. Available at: <http://ptx.sagepub.com/content/44/2/289.full.pdf+html> (Accessed: 21.03.2016).
17. Kinsey C. Private Security Companies: Agents of Democracy or Simply Mercenaries?. *Private Military and Security Companies: Chances, Problems, Pitfalls and Prospects*. Jäger T. and Kümmel G. (eds). Vs Verlag, February 2007, pp. 87–104.
18. O'Brien Kevin A. PMCs, Myths and Mercenaries: The Debate on Private Military Companies. *Royal United Service Institute Journal*, Feb 2000, vol. 145, no.1, pp. 59 – 64.
19. Owens P. Distinctions, distinctions: 'public' and 'private' force? *International Affairs*, September 2008, vol. 84, iss. 5, pp. 977 – 990. Available at: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-2346.2008.00750.x/pdf> (Accessed: 21.03.2016).
20. Recchia S. Reassuring the reluctant warriors: US civil–military relations and multilateral intervention. *International Affairs*, March 2016, vol. 92, iss. 2, pp. 501 – 502. Available at: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1468-2346.12592/full> (Accessed: 21.03.2016).
21. Rosemann N. Code of Conduct: Tool for Self-Regulation for Private Military and Security Companies. *Occasional Paper*, 2008, no. 15. Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF). Available at: <http://dcaf.ch/Publications/Code-of-Conduct-Tool-for-Self-Regulation-for-Private-Military-and-Security-Companies> (Accessed: 12.03.2016).
22. Spoerri Ph. The Montreux Document. *Private Military and Security Companies. 35-th Round Table on Current Issues of International Humanitarian Law. Session 1: Status and Interrelation of Major Standards. Setting Initiatives*. San Remo, 6–8 September 2012 // Available at: http://psm.du.edu/media/documents/reports_and_stats/think_tanks/iihl_spoerri_montreux.pdf (Accessed: 12.03.2016).
23. The Articles of Association of The International Code of Conduct. Available at: http://www.icoca.ch/en/articles_of_association (Accessed: 02.03.2016)
24. The International Code of Conduct for Private Security Service Providers. Available at: <http://www.eda.admin.ch/eda/en/home/topics/intla/humlaw/pse/coc.html> (Accessed: 23.07.2015).
25. The International Code of Conduct for Private Security Service Providers. *Academy briefing*, 2013, no. 4. Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights. Available at: http://www.geneva-academy.ch/docs/publications/briefing4_web_final.pdf (Accessed: 13.03.2016).
26. The Montreux Document on pertinent international legal obligations and good practices for States related to operations of private military and security companies during armed conflict. Available at: https://www.icrc.org/eng/assets/files/other/icrc_002_0996.pdf (Accessed: 13.03.2016).

About the authors

Maria A. Nebolsina – researcher at the Center for Euro-Atlantic security of the International Studies Institute MGIMO-University, Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation. E-mail: nebolsinama@gmail.com.

Alexandr I. Nikitin – PhD in Political Science, Professor at the Department for Political Studies of MGIMO-University, Director for the Center for Euro-Atlantic security of the International Studies Institute MGIMO-University, Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation. E-mail: an@inno.mgimo.ru.