

МЕЖДУНАРОДНОЕ ГУМАНИТАРНОЕ ПРАВО

Регулирование деятельности частных военных и охранных компаний в национальном и международном праве

Кулебякин В. Н.*

Пронина Е. Е.*

Все чаще государства привлекают для участия в вооруженных конфликтах частные военные и охранные компании (ЧВОК). Считается, что они являются более мобильными и эффективными по сравнению с регулярными национальными вооруженными силами. Однако правомерность деятельности таких компаний в зонах вооруженных конфликтов вызывает сомнения. В связи с чем, в статье рассматриваются некоторые законы США, ОАЭ, Великобритании, Германии, России, применимые к деятельности ЧВОК, а также исследуется вопрос о степени регулирования их деятельности в международном праве.

Ключевые слова: частные военные и охранные компании; непосредственное участие в военных действиях; экспорт военных/охранных услуг; импорт военных/охранных услуг; ответственность государств.

В исследованиях, посвященных деятельности ЧВОК, употребляются различные наименования, и по-разному раскрывается суть деятельности таких компаний. Некоторые авторы предпочитают выделять два типа компаний: частные военные (private military companies) и частные охранные (private security companies), акцентируя внимание

* Кулебякин Вячеслав Николаевич – кандидат юридических наук, профессор кафедры международного права МГИМО (У) МИД России.

** Пронина Елена Евгеньевна – аспирант кафедры международного права МГИМО (У) МИД России. wesson_sage@mail.ru.

на видах деятельности, преимущественно осуществляемых компаниями¹. Однако на практике выделить преимущественные виды деятельности компании проблематично, ввиду того, что компании оказывают различные услуги в зависимости от условий контракта. Например, американская компания «DynCorp» оказывала охранные услуги в Афганистане и осуществляла военное консультирование в Либерии. Другие авторы употребляют термин «частные военные компании» (private military companies) применительно ко всей индустрии, включая охранную деятельность². Фокусировка на слове «военные» позволяет четко обозначить суть услуг, предоставляемых компаниями в зонах вооруженных конфликтов, и противопоставить их охранным компаниям, которые работают внутри государства в стабильных условиях. Однако подобный подход категоричен тем, что даже в зонах вооруженных конфликтов компании могут оказывать услуги, отличные от военных, например, оказание переводческих услуг, материально-техническая поддержка. Изучая деятельность компаний во время вооруженных конфликтов в Афганистане, Ираке, Сьерра-Леоне и других странах Африки, ООН выявила многочисленные нарушения. Чтобы не создавать негативного имиджа, компании стали избегать ассоциации с военным делом, называя себя охранными компаниями. Для того чтобы понять суть деятельности таких компаний и не ввести в заблуждение читателя относительно характера услуг, оказываемых компаниями в зонах вооруженных конфликтов, в данной статье будет применяться термин «частные военные и охранные компании».

Для разработки эффективного механизма регулирования деятельности ЧВОК, необходимо четко установить, какие услуги они вправе оказывать. В 1989 году Эбен Барлоу основал ЧВОК «Executive Outcomes». К 1999 году на сайте компании содержалась информация о широком спектре услуг среди них: консультирование по стратегии и тактике ведения боевых действий, обучение военнослужащих, ведение военных действий на море и в воздухе и другие услуги. В марте 1995 года правительство Сьерра-Леоне подписало с «Executive Outcomes» контракт, по условиям которого правительство делегировало «Executive Outcomes» полномочия по обучению, логистике, командованию и контролю военнослужащих Сьерра-Леоне. С момента заключения контракта «Executive Outcomes» должны были оказывать поддержку национальным вооруженным силам в борьбе против Объединенного Революционного Фронта (ОРФ), однако ЧВОК успехов

не достигла. В 1996 году после избрания президентом А.Т. Каббы были проведены переговоры с ОРФ, в результате которых было заключено мирное соглашение, которое было нарушено спустя шесть месяцев: ОРФ сверг президента Каббу³.

Наличие различных и зачастую противоположных интересов таких компаний и правительства государства, где ведут свою деятельность компании, приводит к неизбежной конфронтации, могущей перерасти в более глубокий и затяжной конфликт. Полное замещение национальных военных и полицейских сил ЧВОК не обеспечит надлежащей безопасности государствам, однако необходимо учитывать преимущества использования ЧВОК, что может быть полезным государствам при выполнении специальных миссий. При этом необходимо, чтобы контракты с ЧВОК заключались только государствами, которые несут ответственность за соблюдение прав человека.

В проекте Международной конвенции о регулировании, контроле и мониторинге частных военных и охранных компаний проводится разделение услуг на военные и охранные⁴. Перечень военных и охранных услуг открытый, и осуществлен путем перечисления некоторых видов деятельности. Отсутствуют четкие критерии, позволяющие установить какой вид деятельности можно отнести к военным⁵ или охранным⁶ услугам.

Необходимо отметить, что некоторые функции государства являются исключительной прерогативой государства и не могут быть переданы для выполнения частным лицам. Как верно отмечает профессор И.И. Котляров, «военные услуги связаны с военной деятельностью... любая военная деятельность в принципе относится к сугубо государственной функции»⁷.

Сотрудники ЧВОК не должны принимать непосредственное участие в военных действиях. Государство, нанимающее сотрудников ЧВОК, должно нести международную ответственность за их действия⁸. ЧВОК могут выполнять свои услуги за пределами государства регистрации (экспорт услуг), если с ЧВОК заключен контракт об оказании конкретного вида услуг на определенный период времени, и получено согласие государства предполагаемого места оказания услуг. Если государство направляет ЧВОК в иностранное государство для оказания услуг, связанных с материально-технической поддержкой, то такое государство должно иметь военную базу в принимающем государстве. Кроме того, государство может нанять ЧВОК, зарегистрированную

на территории иностранного государства (импорт услуг). В статье «Международно-правовая ответственность государства-нанимателя за противоправные действия частных военных и охранных компаний» Саврыгой К.П. предусматривается возможность оказания сотрудниками ЧВОК определенных функций «с разрешения государства, как например, охрана военных объектов, обслуживание высокотехнологичного оружия, ведение допросов». Сотрудники ЧВОК не должны допрашивать лиц в рамках уголовного процесса, так как они не обладают соответствующим процессуальным статусом, как следствие не несут надлежащей юридической ответственности. Кроме того, на национальном уровне может быть установлен запрет или ограничения для граждан при поступлении на работу в качестве сотрудников иностранных ЧВОК.

Наибольшую долю на мировом рынке услуг по обеспечению безопасности и поддержанию общественного порядка занимают ЧВОК из США. Правительство США делегирует часть своих государственных полномочий ЧВОК для выполнения специфических военных операций в интересах США с целью сокращения больших расходов и исключения возможных политических последствий. Так, ЧВОК принимали активное участие в конфликтах в Гаити, Либерии, Сьерра-Леоне, Анголе, Ираке, Афганистане, где в соответствии с контрактами, заключенными с Государственным департаментом США и Министерством обороны, оказывали различную помощь коалициям миротворческих сил⁹.

Сотрудникам ЧВОК в США не запрещается принимать непосредственное участие в военных действиях. Найм ЧВОК государством регламентируется Правилами федеральных закупок¹⁰, где предусматривается возможность оказания услуг как внутри государства, так и на территории иностранного государства. После трагических событий, связанных с деятельностью некоторых американских ЧВОК в Ираке и Афганистане, Конгресс США провел расследования, по результатам которых в закон о национальной обороне (National Defence Authorization Act) был внесен ряд изменений, касающихся деятельности ЧВОК за рубежом. Министерство обороны США при взаимодействии с Государственным департаментом США разрабатывают правила по отбору, обучению и поведению сотрудников, работающих по контрактам в зонах боевых действий. В 2010 году внесены поправки о запрете проведения допросов задержанных лиц сотрудниками ЧВОК. Тем не менее, сотрудник ЧВОК при наличии специальных знаний может быть

использован в качестве переводчика, составителя отчетов или технического ассистента¹¹.

Инструкцией Министерства обороны США № 3020.50 от 22.07.2009 года «О частных охранных контрактниках, выполняющих чрезвычайные операции, гуманитарные операции и другие военные операции»¹² предусмотрено, что ЧВОК могут работать за рубежом по контракту с Минобороны, выполняя чрезвычайные операции. Чрезвычайной операцией является военная операция, санкционированная Минобороны, в которой также участвуют военнослужащие США при выполнении боевых операций против врагов США или оппозиционных сил. Кроме того, сотрудники ЧВОК вправе выполнять иные функции: комплексные чрезвычайные операции (гуманитарная поддержка, поддержка восстания), другие военные операции или боевую подготовку военнослужащих, санкционированную Министерством обороны США. Соглашениями о статусе сил США (U.S. Status of Forces Agreement) обеспечивается защита военнослужащих вооруженных сил США и сотрудников Пентагона, работающих на территории иностранного государства. При вторжении США в Ирак было заключено несколько подобных соглашений об иммунитете указанных выше лиц, а также сотрудников ЧВОК. Согласно Ордеру № 17 Временной Коалиционной Администрации о статусе коалиционных сил, сотрудники ЧВОК не подлежат юрисдикции иракских властей и судов.

В РФ существует несколько компаний, оказывающих подобные услуги, в том числе в зонах вооруженных конфликтов. Однако большинство таких компаний предпочли регистрацию в оффшорах, так как законодательство РФ не разрешает подобную деятельность. На сайте печально известной компании «Славянский корпус»¹³ сказано, что сотрудники осуществляют: охрану объектов инфраструктуры, конвоирование, разминирование, обучение обращению с огнестрельным оружием и другие услуги, в том числе в зонах ведения боевых действий. Подобные услуги оказывают и другие компании, среди наиболее крупных: «Moran Security Group» и «РСБ-Групп»¹⁴. Однако ни одна из компаний не называет себя ЧВОК и избегает любой ассоциации с военным делом, и это не случайно. В соответствии со ст. 208 Уголовного кодекса РФ создание, участие и финансирование вооруженных формирований, не предусмотренных законом, запрещено. Тем не менее, в Государственной Думе РФ обсуждался законопроект, предусматривающий возможность создания ЧВОК в России и найма для

выполнения специальных операций на территории иностранного государства. В обосновании законопроекта указано, что создание рынка военных услуг будет способствовать развитию и расширению международного военного сотрудничества России, расширению системы экспорта российской продукции военного назначения, созданию новых рабочих мест.

В других странах существует специальное законодательство, регламентирующее деятельность ЧВОК, однако в большинстве случаев закрепляются лишь общие принципы регулирования, устанавливается порядок регистрации таких компаний. Например, в Объединенных Арабских Эмиратах Федеральным декретом № 37 от 2006 года за Министерством внутренних дел закреплена функция по надзору за деятельностью ЧВОК, а также регламентирован порядок выдачи лицензий¹⁵. В Великобритании деятельность ЧВОК регулируется Законом о частной охранной деятельности 2001 года (Private Security Industry Act 2001). Зарубежная деятельность британских ЧВОК осуществляется в соответствии с Международным кодексом поведения для поставщиков частных охранных услуг¹⁶. В Германии ЧВОК вправе оказывать за рубежом логистическую поддержку и обеспечивать защиту физических лиц и зданий. Однако любая их деятельность должна быть санкционирована государством¹⁷.

Регулирование деятельности ЧВОК в национальном праве государств различно. Нет единообразного понимания о том, какие услуги считать военными, в связи с чем, в некоторых государствах гражданские лица нанимаются по контракту для выполнения заданий, которые по сути своей должны выполняться военнослужащими. Подобная ситуация приводит к тому, что нарушения, совершаемые сотрудниками ЧВОК или в отношении них, остаются безнаказанными. Остается без внимания такой важный вопрос, как возможность импорта и экспорта военных/охранных услуг, и что следует считать таковыми. Отсутствие правового регулирования и игнорирование фактической деятельности ЧВОК в зонах вооруженных конфликтов является недопустимым. Транснациональный характер их деятельности требует согласованных действий мирового сообщества и выработке единой позиции по использованию таких компаний при решении вопросов безопасности.

В международном праве не существует запрета на передачу выполнения некоторых государственных функций частному сектору. Сотрудники ЧВОК, тем не менее, остаются без надлежащей защиты, что

обусловлено отсутствием правового регулирования их статуса в связи с участием в операциях в зонах вооруженных конфликтов¹⁸. Правом принимать непосредственное участие в военных действиях имеют только комбатанты. Статус комбатанта связан с принадлежностью к вооруженным силам стороны, находящейся в конфликте. Однако сторона, находящаяся в конфликте, может включить в свои вооруженные силы полувоенную организацию или вооруженную организацию, обеспечивающую охрану порядка, но обязана уведомить об этом другие стороны, находящиеся в конфликте¹⁹. Таким образом, государство вправе решить включать ли ЧВОК в состав национальных вооруженных сил, для того чтобы сотрудники ЧВОК могли законно принимать непосредственное участие в военных действиях. Разработав специальный закон, государство может обусловить такое участие посредством выдачи лицензий. Тем не менее, включение ЧВОК в состав вооруженных сил противоречит самой идее передачи государственных функций частному сектору.

Если сотрудники ЧВОК не являются комбатантами, тогда они считаются гражданскими лицами, а значит, не имеют право принимать непосредственное участие в военных действиях. Гражданские лица пользуются защитой от нападения, за исключением случаев, когда они принимают непосредственное участие в военных действиях.

В 1987 году в связи с многочисленными нарушениями прав человека, совершенными наемниками во время вооруженных конфликтов в Африке, Комиссия ООН по правам человека Резолюцией № 1987/16 назначила Э.Б. Бальестероса Специальным докладчиком по вопросу использования наемников как средства нарушения прав человека и противодействия осуществлению права народов на самоопределение. Исследуя вооруженный конфликт в Анголе, Бальестерос указал на присутствие в рядах УНИТА иностранных наемников, которые были вербованы южноафриканской компанией «Executive Outcomes». В последующем, он пришел к выводу о том, что наемники вербуются при посредничестве частных компаний, что представляет собой новую форму наемничества²⁰.

Основным препятствием к выработке единого подхода по использованию ЧВОК являются условия применения статьи 47 Дополнительного протокола I к Женевским конвенциям 1949 г. Так, наемником будет считаться физическое лицо, которое соответствует в совокупности всем критериям, перечисленным в вышеуказанной статье. На международном уровне принимаются меры по регулированию деятельности

ЧВОК с целью отличить их деятельность от наемнической деятельности, однако документы по данному вопросу не являются юридически обязательными. Например, Документ Монтрё²¹ хотя и содержит предложения по регулированию деятельности ЧВОК, однако по своей сути носит рекомендательный характер.

Тем не менее, деятельность ЧВОК не может быть саморегулируемой, так как напрямую затрагивает основные функции государства. Как верно отмечает профессор Страйдом Г.А.²² и профессор И.И. Котляров: «если государства согласны отказаться от части своих суверенных прав, то этот вопрос необходимо обсудить и досконально проанализировать на уровне ООН, поскольку такая деятельность, с другой стороны, изменяет характер международных отношений»²³.

В настоящее время Рабочей группой ООН разрабатывается проект Международной конвенции о регулировании, контроле и мониторингу частных военных и охранных компаний. Целью Конвенции подтвердить и укрепить принципы ответственности государства за использование силы и определить, что такие функции являются исключительно государственными и не могут быть переданы частному сектору. Под ЧВОК понимаются юридические лица, которые оказывают платные военные и (или) охранные услуги, включая разведку, физическими или юридическими лицами.

Несмотря на то, что ЧВОК заключают контракты с различными субъектами, основными контрагентами выступают государства, которые в настоящее время не берут на себя ответственность за нарушения, совершенные ЧВОК. Так как государства передают ЧВОК часть своих функций, они должны нести ответственность в соответствии с нормами международного права²⁴. Анализ норм национального права государств, на территории которых зарегистрированы либо действуют ЧВОК, показал, что такие компании не действуют как орган государства, а являются независимыми контрагентами, кроме того, они не включаются в состав вооруженных сил. В проекте Конвенции проводится разделение государств на 3 типа: государства-контрагенты, государства, на территории которых действуют ЧВОК, государства места регистрации. Однако в проекте не содержится отдельных положений об ответственности каждого из трех типов государств за деяния, совершенные ЧВОК.

Государство-контрагент нанимает ЧВОК для выполнения определенных задач, делегируя при этом ЧВОК часть своих полномочий.

Государство-контрагент может сделать это несколькими способами: включить ЧВОК в состав вооруженных сил²⁵, законодательно наделить ЧВОК государственными полномочиями или разрешить ЧВОК действовать под контролем государства на основе специальной лицензии.

Даже если ЧВОК не является органом государства, совершение ею неправомерных действий может быть расценено как совершение неправомерных действий государством-контрагентом. Такое возможно в случае если операция, в ходе выполнения которой совершено неправомерное деяние, была санкционирована государством²⁶.

Государства, на территории которых действуют ЧВОК, должны предпринять меры по расследованию и наказанию лиц, совершивших правонарушения на их территории. В соответствии со ст. 1 общей для четырех Женевских Конвенций все государства должны соблюдать и заставлять соблюдать Женевские конвенции. Государство обязано предпринимать меры для защиты гражданского населения во время вооруженного конфликта. В данном случае можно также говорить о требовании получения ЧВОК специальной лицензии ограниченного срока действия.

Необходимо отметить, что государства места регистрации ЧВОК обязаны не вмешиваться, прямо или косвенно, во внутренние дела другого государства. Статья 2 Устава ООН гласит, что «все члены ООН воздерживаются в их международных отношениях от угрозы силой или ее применения как против территориальной неприкосновенности или политической независимости любого государства, так и каким-либо другим образом, несовместимым с Целями Объединенных Наций». Тем не менее, правительство США пользуется услугами ЧВОК для выполнения военных операций на территории иностранных государств с целью участия в гражданской войне или поддержки восстания²⁷.

Конвенция устанавливает ответственность государств гарантировать жертвам, пострадавшим от действий ЧВОК, реституцию или компенсацию. В этих целях государства должны создать фонд для реабилитации жертв. Создание данного фонда не отменяет обязанности ЧВОК напрямую компенсировать жертвам последствия совершенных нарушений. В проекте конвенции предусматривается механизм контроля за деятельностью ЧВОК: на национальном уровне создается специализированный орган, наделяемый полномочиями по сбору, анализу и обмену информацией о деятельности ЧВОК; на международном уровне предусматривается создание Комитета по регулированию, контролю

и мониторингу ЧВОК. В соответствии со ст. 33 проекта Конвенции специализированные органы государств должны будут направлять в Комитет доклады о результатах, достигнутых в связи со вступлением Конвенции в силу. Кроме того, Комитет наделяется полномочиями по совместному с государством расследованию нарушений, совершенных ЧВОК. Если государство-участник Конвенции решит, что другое государство ненадлежащим образом исполняет свои обязанности по Конвенции, то оно может обратиться на это внимание Комитета, подав жалобу. Комитет передает жалобу стороне, которая должна в течение трех месяцев направить в Комитет письменное объяснение или заявление по сути поданной жалобы и разъяснить меры, примененные в связи с этим. Комитет вправе проводить специальные комиссии, а также рассматривать индивидуальные и групповые жалобы.

Regulation of Private Military and Security Companies in National and International Law (Summary)

*Vyacheslav N. Kulebyakin**

*Elena E. Pronina***

Increasingly states engage in armed conflicts private military and security companies. It is believed that they are more mobile and effective in comparison with the regular national armed forces. However, the legitimacy of the activities of such companies in the armed conflict is doubtful. In this connection, the article discusses some of the laws of the United States, the United Arab Emirates, United Kingdom, Germany, Russia, applicable to the activities of PMSCs, and explores the question of the degree of regulation in international law.

Keywords: private military and security companies; direct part in hostilities; export of military / security services; import of military / security services; State responsibility.

* Vyacheslav N. Kulebyakin – Ph.D in Law, professor of the Chair of International law, MGIMO-University MFA Russia.

** Elena E. Pronina – postgraduate student of the Chair of International Law, MGIMO-University MFA Russia, wesson_sage@mail.ru.

¹ См. например: Dunigan, M. Victory for hire: private security companies' impact on military effectiveness / Stanford, 2011.

² Термин «частная военная компания» одним из первых употребил британский бывший военный Тим Спайсер, который в начале 1990-х основал компанию «Sandline International».

³ Report of the Special Rapporteur on the questions of use of mercenaries // E/ CN. 4/ RES/2002/20.

⁴ URL: <http://mgimo.ru/files/121626/draft.pdf>.

⁵ Под военными услугами понимается: «специализированные услуги, связанные с военной деятельностью, включая стратегическое планирование, стратегическую разведку, исследования, наземную, морскую и воздушную разведку, воздушные операции любого типа с использованием как пилотируемых, так и беспилотных летательных аппаратов, спутниковую разведку, передачу любого рода знаний военного применения, материально-техническую поддержку вооруженных сил и другие соответствующие виды деятельности».

⁶ Охранными услугами считаются: «вооруженная охрана или защита зданий, установок, имущества и людей, разработка и применение мер информационной защиты и другие соответствующие виды деятельности».

⁷ Котляров И. И. Международно-правовое регулирование вооруженных конфликтов (основные теоретические проблемы и практика) / Монография. – Издательство «Юрлитинформ». – М., 2013. – С. 186.

⁸ См. например: Гаврилов В. В. Правовое положение частных военных и охранных компаний: задачи международного и национального регулирования / Российский ежегодник международного права. 2009. Специальный выпуск. – СПб.: СКФ «Россия-Нева», 2010. – С. 330–353.

⁹ S. Gumedze From market for force to market for peace. Private military and security companies in peacekeeping operations / Institute for Security Studies. – Monograph, Number 183.

¹⁰ Federal Acquisition Regulation, April 1984.

¹¹ Public Law: 111–84, § 1038 National Defense Authorization Act, 2010.

¹² URL: <http://www.dtic.mil/whs/directives/corres/pdf/302050p.pdf>.

¹³ О деятельности сотрудников компании в Сирии в 2013 году – URL: <http://www.vesti.ru/doc.html?id=1157188>

¹⁴ URL: <http://moran-group.org/>, <http://rsb-group.ru/>

¹⁵ URL: http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Mercenaries/WG/Law/UnitedArabEmirates_WGMercenaries.pdf

¹⁶ International Code of conduct for private security service providers, 09 November 2010, Schweizerische Eidgenossenschaft.

¹⁷ Gesetz über die Anwendung unmittelbaren Zwanges und die Ausübung besonderer Befugnisse durch Soldaten der Bundeswehr und verbündeter Streitkräfte sowie zivile Wachpersonen, BGBl. I 3198.

¹⁸ См. например: Кауя А. Юридический статус участников частных военных компаний через призму статуса комбатантов // Российский ежегодник международного права, 2009. – Специальный выпуск. С. СПб.: СКФ «Россия – Нева», 2010. – С. 358–381.

¹⁹ Дополнительный протокол I к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 года, касающийся защиты жертв международных вооруженных конфликтов, пункт 3, статья 43.

²⁰ Report on the question of the use of mercenaries as a means of violating human rights and impeding the exercise of the right of people to self-determination, submitted by the Special Rapporteur of the Commission on human rights / 06/09/1994, A/49/362.

²¹ Документ Монтре о соответствующих международно-правовых обязательствах и передовых практических методах государств, касающихся функционирования частных военных и охранных компаний в период вооруженного конфликта – URL: <http://www.icrc.org/rus/resources/documents/misc/ihl-montreau.htm>.

²² Страйдом Г. А. Позиция ЮАР по вопросу регулирования деятельности частных военных и охранных компаний за рубежом // Российский ежегодник международного права. 2009. Специальный выпуск. – С. СПб.: СКФ «Россия – Нева», 2010. – С. 154–191.

²³ Цит. по: Котляров И. И. Указ. соч. – С. 180–181.

²⁴ См. например: Саврыга К. П. Международно-правовая ответственность государства-нанимателя за противоправные действия частных военных и охранных компаний / К. П. Саврыга // Московский журнал международного права. – 2013. – № 4. – С. 70–83.

²⁵ Такой способ содержится также в Документе Монтрё, который подписали: Афганистан, Ангола, Австралия, Австрия, Канада, Китай, Франция, Германия, Ирак, Польша, Сьерра-Леоне, Южная Африка, Швеция, Швейцария, Великобритания, Украина и США.

²⁶ Найм США сотрудников DynCorp для выполнения полицейских функций в Боснии; найм США сотрудников CASI для охраны заключенных в тюрьмах Ирака и проведение в отношении них расследований.

²⁷ Например, американская ЧВОК AirScan была нанята для военной поддержки мятежников в Уганде в 1997–1998 гг., и поставляла оружие мятежникам в Судан.