
**ПРИНЦИПЫ И ФОРМЫ
МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
ЧАСТНЫХ ВОЕННЫХ И ОХРАННЫХ КОМПАНИЙ**

Александр Никитин*

Национальный исследовательский институт
мировой экономики и международных отношений
им. Е.М.Примакова Российской академии наук

ORCID: 0000-0003-3509-6863

© А. Никитин, 2023 г.

DOI: 10.20542/2307-1494-2023-2-193-206

Аннотация Социальное явление наемничества развивается многие столетия, но в XX–XXI веках оно приобрело новое измерение в результате появления частных военных и охранных компаний (ЧВК/ЧВОК). Их участие в конфликтах – от войн эпохи деколонизации в Африке и впоследствии в Афганистане, Ираке, Ливии вплоть до специальной военной операции на Украине – носило и носит весьма масштабный характер и создает новые правовые прецеденты. Классическая Международная конвенция о борьбе с вербовкой, использованием, финансированием и обучением наемников (1989 г.) не справляется с задачей международно-правового регулирования деятельности разросшихся ЧВК, поскольку она создавалась для пресечения индивидуального наемничества, а не корпоративного бизнеса по оказанию частных военных и охранных услуг. В последние десятилетия наметились противостояние и конкуренция механизма саморегулирования ЧВК (Инициатива Монрё и Кодекс поведения компаний), с одной стороны, и разработанного в ООН проекта юридически обязывающей Конвенции ООН о ЧВК, с другой стороны. В данной статье анализируются и обсуждаются принципы регулирования, заложенные в проект Конвенции ООН.

Ключевые слова наемничество, частные военные компании, частные охранные компании, Женевские конвенции, конвенции ООН, модельный закон СНГ, Инициатива Монрё, парламентский контроль

Title Principles and forms of international legal regulation of private military and security companies

* Александр Иванович Никитин – главный научный сотрудник Центра международной безопасности ИМЭМО РАН; профессор МГИМО МИД России; доктор политических наук.

Alexander Nikitin is a chief researcher, Center for International Security, Primakov National Research Institute of the World Economy and International Relations, Russian Academy of Sciences, and professor at Moscow State Institute of International Relations (MGIMO University).

Abstract While mercenarism as a social phenomenon has evolved through the centuries, in the 20th–21st centuries it has acquired new dimensions as a result of emergence of private military and security companies (PMCs/PMSCs). The PMSCs' participation in conflicts that expanded from the wars of the era of decolonization in Africa through conflicts in Afghanistan, Iraq, Libya to special military operation in Ukraine has been quite wide and created new legal precedents. The classic 1989 International Convention Against the Recruitment, Use, Financing and Training of Mercenaries does not cope with the task of international legal regulation of the activities of expanded PMCs, since it was created to suppress individual mercenarism, not corporate provision of private military and security services. In recent decades, competition has developed between the mechanism of self-regulation of PMSCs (the Montreux Initiative and the Code of Conduct of Companies), on the one hand, and the draft legally binding UN Convention on regulating PMSCs, on the other hand. In this article, guiding principles of regulation of PMSCs the form the basis for the draft UN Convention are analyzed and discussed.

Keywords mercenarism, private military companies, private security companies, Geneva Conventions, United Nations Conventions, CIS Model Law, Montreux Initiative, parliamentary control

I. Введение

В рамках современной международной системы уже десятилетиями действуют акторы, правовой статус и политические функции которых не вполне определены и являются объектом острых дебатов. В данном случае речь идет о частных военных и охранных компаниях, действующих в военной сфере и в сфере национальной и международной безопасности.

Деятельность частных военных компаний (ЧВК) или, как их иногда называют, частных военных и охранных компаний (ЧВОК) разнообразна, и в отдельных случаях переступает за грань, которая отделяет легальную деятельность от законодательно запрещенного наемничества.

Хотя частные военные акторы – явление далеко не новое, ни в международном, ни в национальном законодательстве большинства стран до сих пор нет эффективных норм, четко регулирующих их деятельность. Эта проблема признается как отечественными, так и зарубежными экспертами.¹ Если в отношении наемничества как социального феномена существует хотя бы минимальный набор нормативно-правовых документов, то деятельность частных военных компаний во многом попадает в «серую» правовую зону. События августа 2023 г. в России вокруг противостояния ЧВК «Вагнер» и государственных структур Министерства обороны РФ в очередной раз подчеркнули актуальность обсуждения вопросов правового регулирования деятельности частных военных компаний.

На современном этапе как на международном, так и на национальном уровне разработана определенная правовая база, позволяющая регулировать лишь отдельные аспекты рынка частных военных услуг (как наемничества, так и деятельности частных военных и охранных компаний). Ряд правовых положений, касающихся наемничества, содержится в Протоколах к Женевским конвенциям, однако в специализированном виде принципы регулирования наемничества были впервые сформулированы в Конвенции Организации Африканского единства (ОАЕ) о ликвидации наемничества в Африке (1977 г.).² Конвенция ОАЕ принималась в эпоху антиколониальной борьбы, когда старые колониальные

метрополии еще пытались с помощью наемников бороться с национально-освободительными движениями или вмешиваться в политическое развитие своих бывших колоний. В Конвенции ОАЕ наемничество характеризовалось как преступление против мира и безопасности в Африке независимо от того, совершается ли оно отдельным лицом, группой, ассоциацией, государством или представителем государства. Следует отметить, что в тот период еще не сформировалось понятие «негосударственных акторов международных отношений». Однако отнесение наемничества не только к индивидам, но также к «группе, ассоциации» до сих пор позволяет использовать отдельные положения этой конвенции применительно к феномену ЧВК, который сформировался позднее.

Классическая Международная конвенция о борьбе с вербовкой, использованием, финансированием и обучением наемников была принята ООН в 1989 г. Обсуждение проекта этой конвенции длилось с 1980-го по 1989 г., а в силу она вступила 20 октября 2001 г.³ Однако в каком-то смысле конвенция отстала от реальности уже в момент вступления в силу. К этому времени индивидуальное наемничество, против которого она была направлена, сменилось разрастающейся индустрией частных военных компаний и компаний по обеспечению безопасности, объем деятельности которых уже в первом десятилетии XXI века достиг 200 миллиардов долларов в год, что заметно превышало объем военных расходов большинства государств.⁴

До сегодняшнего дня Конвенция 1989 г. имеет весьма ограниченную правоприменительную практику. Основными проблемами являются как ее ориентация на предотвращение именно индивидуального наемничества, так и труднодоказуемый кумулятивный характер признаков, по которым человека можно квалифицировать и осудить в качестве наемника. В ряде положений предусматривалась скорее ответственность государства, «засылающего» наемника,⁵ чем самого индивида. Однако уровень акторов, занимающих «промежуточное» положение между государством и индивидом – т. е. уровень коммерческих коллективных игроков (компаний, корпораций) – полностью выпал из поля регулирования.

Между тем, в связи с разворачиванием крупных военных операций в Афганистане (с 2001 г.) и в Ираке (с 2003 г.), а также привлечением ЧВК к обслуживанию миротворческих операций ООН в Африке и других регионах мира все острее вставал вопрос о правовом статусе ЧВК. Они начали играть важную роль в охране и обслуживании почти 300 объектов ООН, разбросанных по планете. Все большее число государств стало перепоручать частным компаниям разноплановые задачи по обслуживанию военного сектора, в т. ч. в ходе проведения военных операций за рубежом.

Сформировалось социальное явление, которое однозначно шире традиционного наемничества и охватывает в т. ч. вполне легальные, а в ряде случаев – общественно необходимые функции.⁶ В результате вопрос начал рассматриваться не столько в смысле полного запрещения деятельности ЧВК, сколько в плане более четкого разделения «черной», «серой» и «белой» зон их использования.

«Черная» сторона деятельности ЧВК также вполне сформировалась и проявила себя: в 2000-е и 2010-е годы широкий международный общественный резонанс получили громкие случаи нарушения рядом ЧВК и их сотрудников прав человека,⁷ а также применением ими насилия против гражданского населения в странах (в основном, развивающихся), где они оперировали.⁸

Давление со стороны парламентов, политиков, прессы, общественности ряда стран вынудило сами частные компании активизировать попытки дальнейшей легализации своего статуса и деятельности. В сентябре 2008 г. была согласована так называемая Инициатива Монтрё,⁹ в соответствии с которой более 100 крупных ЧВК создали что-то вроде «клуба» или «ассоциации» компаний, призванных создать систему мониторинга собственной деятельности и лицензирования в коммерческих целях. Компании вложили в инициативу немалые денежные средства. Однако «реvisорами» были наняты опытные бывшие сотрудники таких же компаний, а единственной «санкцией» за нарушения законодательства или прав человека сотрудниками той или иной компании стало ее удаление из списка рекомендуемых к заключению частных и государственных контрактов с ЧВК. В развитие Инициативы Монтрё был принят сформулированный самими компаниями «Кодекс поведения частных компаний в сфере безопасности», открытый к подписанию 10 ноября 2010 г. и носивший рекомендательный, юридически не обязывающий характер.¹⁰

Между тем в ООН по инициативе Движения неприсоединения был активизирован альтернативный процесс создания более четких и жестких принципов регулирования частной военной деятельности, особенно в конфликтных регионах.

II. Проект Конвенции ООН о частных военных компаниях

В 2005–2012 годах в рамках специальных процедур ООН была создана и действовала Рабочая группа по наемничеству как средству нарушения прав человека и препятствию осуществлению права народов на самоопределение. Данная Рабочая группа, включившая представителей пяти континентов,¹¹ унаследовала и развила задачи мандата Специального докладчика ООН по проблеме наемничества. Результатом ее работы стал проект Конвенции о регулировании, надзоре и мониторинге деятельности ЧВОК, официально разосланный Секретариатом ООН в министерства иностранных дел всех 193 государств-членов ООН.¹² Проект Конвенции представляет собой серьезный и тщательно проработанный документ из 49 статей, включающий два десятка определений, а также описание принципов и механизмов регулирования деятельности ЧВК.

Разработка проекта Конвенции продолжалась четыре года, и за это время Секретариатом ООН были организованы экспертные обсуждения его текста с представителями государственных ведомств и научного сообщества Европы (в Женеве), Азии (в Бангкоке), Африки (в Аддис-Абебе), Латинской Америки (в Панаме), а также Центральной и Восточной Европы и Содружества Независимых Государств (СНГ) (в Москве). В целом более 200 государственных ведомств и институтов разных стран дали свои предложения по улучшению проекта или поучаствовали в обсуждении принципов Конвенции.

Проект Конвенции предлагает толковать категорию ЧВОК весьма широко, как *«корпоративное образование, предоставляющее на компенсационной основе военизированные и/или охранные услуги, обеспечиваемые физическими и/или юридическими лицами»*. Также под *«сузубо государственными функциями»* Конвенция подразумевает функции, *«которые согласуются с принципом монопольного права государства на законное применение силы и которые государство не может передавать на аутсорсинг или делегировать ЧВОК ни при каких обстоятельствах»*.¹³

Создание проекта Конвенции сопровождалось серьезной политической и идеологической борьбой. Дипломаты ряда западных государств (прежде всего США и Великобритании, в которых зарегистрированы до 80% современных ЧВК), а также лоббисты самих частных компаний оказывали и продолжают оказывать сопротивление принятию любых юридически обязывающих и контрольных механизмов, которые мировое сообщество и гражданское общество могли бы применить к деятельности ЧВК. В то же время представители и эксперты ряда других (как развитых, так и развивающихся) стран, включая Россию, Кубу, Индию и др. продолжали настаивать на необходимости четкого международно-правового и юридически обязывающего документирования принципов и механизмов регулирования деятельности ЧВК.¹⁴ Обсуждение проекта Конвенции продолжается: следует подчеркнуть, что проекты многих Конвенций ООН принимаются лишь после многолетних дебатов и многочисленных поправок, предложенных государствами.

С опорой на базовые положения проекта Конвенции ООН российскими экспертами был разработан и затем принят Межпарламентской Ассамблеей СНГ Модельный закон СНГ «О противодействии наемничеству» (2005 г.).¹⁵

В ходе разработки проекта Конвенции ООН и Модельного закона СНГ были сформулированы общие принципы регулирования частной военной индустрии, которые приводятся и разъясняются ниже.

III. Неотчуждаемые государственные функции

Принципиальным с правовой и политической точек зрения является требование к государствам определить в национальном законодательстве круг функций, которые ни при каких обстоятельствах не должны отчуждаться от государственных структур в пользу негосударственных исполнителей – конкретно, частных военных и охранных компаний – и отделить этот круг от других функций, которые вполне законно могут передаваться ЧВК. Предпочтительно, чтобы такой набор функций определялся специальным законом о частной деятельности в сфере безопасности. Однако он может быть введен и функционально указом главы государства или распоряжениями министерства обороны и руководства специальных ведомств.

Общепринято понимание того, что в круг неотчуждаемых государственных функций должно быть включено обращение, перемещение, охрана, применение оружия массового уничтожения (ОМУ) и средств его доставки. Резолюция № 1540 Совета Безопасности ООН (2004 г.)¹⁶ четко требует, чтобы каждое государство предпринимало все необходимые меры по предотвращению перехода в руки негосударственных акторов оружия массового уничтожения, прежде всего ядерного. Однако вопрос не так прост: у ряда официальных или фактических ядерных держав (не только США и России, но и, с большей вероятностью, Индии, Пакистана или Израиля) может возникнуть техническая необходимость поручить ЧВК охрану транспортировки или хранения ядерных материалов и компонентов или соответствующей военной техники и средств доставки (например, обслуживание авиационных средств), и в таком контексте вопрос государственной ответственности за предотвращение ядерного терроризма встает особенно остро.

К неотчуждаемым функциям государства традиционно относились и непосредственное ведение боевых действий, захват военнопленных, осуществление разведывательных функций. Однако на современном этапе, в т. ч. в условиях привлечения негосударственных структур к силовым действиям на

Украине обеими сторонами конфликта, данное требование не всегда выполнялось. Модельный закон СНГ «О противодействии наемничеству», принятый в 2005 г. Парламентской Ассамблеей СНГ, содержит важное исключение. Статья 2 закона гласит: «К наемникам не относятся граждане других государств, официально проходящие по контракту военную службу в вооруженных силах или других структурах военной организации данного государства СНГ, а также граждане данного государства СНГ, официально находящиеся с ведома государства СНГ на контрактной военной службе в вооруженных силах или других структурах военной организации иных государств СНГ».¹⁷

В ходе практических обсуждений вопроса о неотчуждаемых государственных функциях с государственными структурами разных стран эксперты ООН выявили специфику подхода ряда государств к данному вопросу. Например, власти Исламской Республики Афганистан настаивали на внесении в список функций, которые не должны переходить к негосударственным акторам, охрану священных мест и объектов, имеющих уникальное значение в контексте исламской религии.

IV. Регистрация и лицензирование ЧВК

Одним из основных принципов правового регулирования ЧВК должно стать требование к государствам, в которых создаются частные военные и охранные компании, *создать особую систему детального регистрирования ЧВК*. Такие компании занимаются весьма специфической деятельностью, и их нельзя регистрировать в том же порядке, что и любые гражданские фирмы и предприятия. В Великобритании расследование ООН показало, что ЧВК, ответственные за направление многих сотен солдат в Ирак и другие страны, поверхностно и без реального рассмотрения регистрировались в том же офисе, где проходили регистрацию и новые франшизы сети питания «Макдональдс».

Поскольку регистрация частных военных и охранных компаний предполагает последующее использование ими оружия и спецсредств, она должна быть привязана не к системе регистрации бизнес-проектов или юридических лиц, а к системе министерств внутренних дел и юстиции. В том случае, если компания, в соответствии с уставными документами, планирует оперировать и за рубежом, она должна проходить регистрацию и ставиться на учет в и системе министерства иностранных дел. Принципиально недопустима регистрация ЧВК в оффшорных зонах, хотя такая практика до сих весьма распространена среди британских, американских, бельгийских и иных западных компаний. В таких случаях заявляются не реальные владельцы и руководители компании, а нанятые «подставные» местные жители оффшорных территорий, а декларируемая прибыль ограничивается нереалистично заниженными суммами, в то время как реальные доходы компании выводятся из-под налогообложения.

Международный Регистр ЧВК. Целесообразно создать Международный регистр частных военных компаний, оперирующих за пределами национальных территорий страны происхождения. Здесь следует обратить внимание на опыт действующего международного Регистра ООН по обычным вооружениям. Он был создан в 1991 г. в соответствии с резолюцией Генеральной ассамблеи ООН.¹⁸ С тех пор более 170 стран, в т. ч. Россия, в разные годы предоставляли ежегодные отчеты через министерства иностранных дел о проданных или приобретенных страной по зарубежным контрактам вооружениях или оборудовании военного назначения. Сведения предоставляются по списку заданных ООН категорий (регистр не охватывает ОМУ) и включают информацию о параметрах заключенных

(выполненных, выполняемых и планируемых к выполнению) зарубежных оружейных контрактов. Именно в этот регистр можно было бы добавить запрашиваемые параметры по числу и основным характеристикам государственных контрактов с частными военными компаниями на выполнение работ за рубежом, а также о поручении работ и решения задач в стране зарубежным ЧВК.

Другой подход может заключаться не в дополнении уже существующего регистра новыми типами сведений, а в создании на базе ООН особого международного Регистра ЧВК. Такой регистр мог бы затребовать от стран-членов сведения не только о государственных контрактах с ЧВК, но и о зарегистрированных в стране компаниях этого типа, чья деятельность происходит (или предусматривается уставными документами) в т. ч. за пределами страны.

Лицензирование ЧВК. С вопросами особой регистрации, учета и международного регистра компаний связаны проблемы их регулярного лицензирования. Такое лицензирование, в отличие от первичной регистрации, призвано обеспечить регулярный (в идеале – ежегодный) контроль со стороны государственных структур над видами и результатами деятельности компании.

Процедура должна затрагивать три уровня: лицензирование (1) компаний, (2) контрактов и (3) «полевого» персонала, вплоть до каждого сотрудника, призванного выполнять задачи в зарубежных странах, в т. ч. в конфликтных регионах. При этом под лицензированием контрактов подразумевается лишь проверка на предмет соответствия внутреннему и международному праву задач, которые поручаются ЧВК как отечественными, так и зарубежными заказчиками, и отсутствие противоправных поручений, а не контроль за финансово-экономической стороной заказов, которая может оставаться конфиденциальной.

В некоторых странах налажены отдельные формы лицензирования. Так, в период размещения иностранных военных сил в Афганистане практиковалась проверка сотрудников ЧВК в офисе Комиссара по правам человека на предмет отсутствия правовых претензий к кандидату в связи с ранее зарегистрированными судимостями или участия в документированных актах нарушения прав человека. Но, как показали инспекции ООН, такие проверки проводились весьма неполно и выборочно. Если ориентироваться не на лицензирование персонала, выполняющего задачи на «внутреннем рынке», а только на компании, которые предоставляют услуги в других странах или в конфликтных регионах, то параметры лицензирования пока весьма ограничены.

V. Подготовка персонала и контроль над деятельностью ЧВК на национальном и международном уровнях

Обеспечение правовой грамотности персонала ЧВК. Руководство компаний, действующих за пределами страны, часто в конфликтных регионах, обязано провести обучение персонала достаточным знаниям в сфере международного гуманитарного права и законодательства в области прав человека. Было бы правильно дополнить такое обязательное повышение квалификации ознакомлением в начале миссии с базовыми особенностями культуры, традициями межэтнических отношений, религиозными и идеологическими особенностями территорий и населения, в окружении которых предстоит работать сотрудникам ЧВК. Примером здесь может служить обязательное прохождение подобных брифингов сотрудниками (солдатами и офицерами) международных миротворческих контингентов ООН.

Легальность приобретения и перемещения оружия. Типичной для ряда стран Африки, Азии и Латинской Америки бывала ситуация, когда группы «бойцов» ЧВК въезжали в страну, не декларируя реальную цель своего пребывания, под видом туристов, охотников, гуманитарных работников, а затем незаконно приобретали оружие и специальные средства на «черном рынке» и приступали к выполнению силовых задач. Компании, которые хотят перейти из «черного» или «серого» бизнеса в «белый», обязаны ввозить и перемещать по стране оружие и спецсредства только официальным путем, с соответствующим декларированием при пересечении границ, не вступая в сделки по его незаконному приобретению, даже если степень распространения стрелкового или иного оружия среди населения конфликтного региона высока.

Парламентский контроль. Общеизвестно, что важнейшим элементом гражданского контроля над военной сферой является организация прямого парламентского контроля со стороны законодательной власти страны над военной деятельностью исполнительной власти. Однако расширение такого контроля на акторов, не входящих в систему национальной исполнительной власти (хотя, возможно, и исполняющих ее контрактные заказы) является новым требованием.

Парламентский контроль над деятельностью частных военных и охранных компаний может включать регулярные парламентские слушания, запросы, расследования, направленные на рассмотрение реальной активности частных акторов, а также создание отдельного комитета, подкомитета или комиссии в рамках парламентских структур стран, экспортирующих услуги военного или охранного характера. При этом такой комитет должен обладать полномочиями для предоставления или отзыва лицензий в случае, когда подобные услуги предоставляются в странах или конфликтных регионах, где фиксируются многочисленные нарушения прав человека.

Право «контроля на входе» принимающего государства. Практической проблемой до сих пор является отсутствие достаточных правовых оснований у государственных властей, на чьей территории ЧВК выполняют свои задачи, выдворить из страны компании или персонал, который нарушает права человека, местное законодательство или противодействует государственным интересам.

ООН в силу своей специфики регулятора межгосударственных отношений не может сама непосредственно арестовать или выдворить индивида или компанию из страны, это могут сделать только государственные власти. Однако ряд развивающихся стран, в которых оперируют ЧВК, заинтересованы в закреплении в законодательстве и правоприменительной практике страны положений, которые позволят им осуществлять «контроль на входе» и не пускать в страну как определенные компании, известные своими прежними нарушениями, так и отдельных индивидов из числа персонала этих компаний, если они ранее, скажем, были замечены в нарушении прав человека или иной противоправной деятельности, противоречащей интересам принимающего государства.

Межгосударственные запросы и правовая помощь. С предыдущим положением связано предложение создать под эгидой ООН систему взаимных запросов государств в связи с деятельностью ЧВК и их отдельных сотрудников. Принимающее государство должно иметь право и практику таких запросов в адрес другого государства, как «что ваша компания делает на нашей территории?» и «как зарегистрированная в нашей юрисдикции компания проявляет себя на вашей территории?» (второй тип запроса-ответа важен для функционирования системы лицензирования компаний, учета претензий к ним и продления или не продления лицензий).

В текст потенциальной конвенции о регулировании ЧВК должен входить пункт о согласии государств-членов конвенции на оказании взаимной правовой помощи в вопросах расследования действий и прояснения обстоятельств инцидентов с участием ЧВК. Вопрос «чья юрисдикция?» в отношении *государственного* военного персонала, находящегося на чужой территории в ходе осуществления учений, военной помощи, миротворческих операций и других типов операций с участием вооруженных сил обычно решается на основе предварительно заключенного соглашения о статусе сил (Status of Forces Agreements). Оно может предполагать, что нарушения и преступления, совершенные участником вооруженных государственных контингентов, подпадают под местную юрисдикцию. Иногда по условиям таких соглашений (например, в отношении военнослужащих США в Ираке) нарушители могут быть осуждены только в юрисдикции направляющей стороны, т. е. после отправки «домой». Однако на *негосударственных* участников действий в конфликтных регионах правила соглашений о статусе сил не распространяются, что создает правовую лакуну.

Данный вопрос связан с более широкой проблемой неопределенности правового статуса персонала частных военных компаний в регионе конфликта или военных операций, т. е. вопроса о том, являются ли они «комбатантами» или «гражданскими лицами» в смысле положений Женевских конвенций и протоколов к ним. Традиционный ответ заключается в том, что сотрудники ЧВК, даже вооруженные и участвующие в боевых или насильственных действиях, остаются «гражданскими лицами». В случае пленения сотрудников ЧВК на них не распространяется статус «военнопленных», и нередко они лишены всяких государственных гарантий и защиты, кроме той, что оговорена в их контрактах с нанимателями.

VI. Российские инициативы внесения законопроектов о частных военных и охранных компаниях

В России за период с 2012 г. по настоящее время были выдвинуты и рассмотрены в рамках парламентской структуры четыре инициативы по разработке норм, открывающих возможности для создания и деятельности ЧВК. Активизация внесения в парламент таких инициатив в начале 2010-х годов была вызвана масштабом разрастания частного охранного сектора. По состоянию на 2012 г. в РФ действовало около 24 тысяч частных охранных организаций, 74 охранных холдинга и ассоциаций, в которых работали 654300 лицензированных охранников и 1650 частных детективов. Услуги по подготовке и повышению квалификации частных охранников, детективов и руководителей охранных структур оказывали 400 негосударственных образовательных учреждений (НОУ). На вооружении охранных структур имелось 94500 единиц оружия и в НОУ – 2900 единиц оружия.¹⁹

Разработчики проекта закона о ЧВК 2012 г. планировали создание таких компаний (уже не частных охранных предприятий (ЧОП), а ЧВК) для реализации национальных интересов без прямого участия государства, ссылаясь при этом на зарубежную практику их применения в США, Великобритании, Франции, Израиле и Китае. Среди функций ЧВК, указанных разработчиками, были участие в миротворческих операциях, оказание военной помощи другим государствам без ввода на их территорию военнослужащих иностранных государств, защита жизни и здоровья граждан своей страны за рубежом, а также охрана имущества физических и юридических лиц за рубежом. Помимо решения экономических вопросов, предполагалось, что ЧВК помогут разрешить социальные вопросы,

связанные с сокращением контингента вооруженных сил. В качестве важного направления деятельности ЧВК указывалось обеспечение продвижения интересов российского государства и бизнеса в освоении Арктики, а в дальнейшем и прямое обеспечение безопасности арктических рубежей.²⁰ Данная инициатива, как и все последующие, не была реализована в силу четкой отрицательной позиции по данному вопросу государственных органов РФ.

Инициатива 2012 г. подразумевала создание российских ЧВК для оказания на договорной основе военных услуг иностранным юридическим лицам в иностранных государствах. Таким образом, проект ставил целью создание ЧВК для развития и расширения международного военного сотрудничества РФ. Согласно проекту, в перечень услуг, оказываемых в иностранных государствах, должны были войти не только услуги сугубо военного характера (разминирование территорий, строительство военных объектов, вооруженная охрана, подготовка военнослужащих, войсковые учения), но и экономическая деятельность, включая содействие экспорту российской продукции военного назначения, имущества и снаряжения. Поэтому в проекте предусматривались меры государственной поддержки ЧВК, в частности, налоговые льготы, а также создание выгодных экономических условий иностранным юридическим лицам для привлечения инвестиций в приобретение российской продукции военного назначения.

Инициативы, представленные в 2014 и 2016 годах, отличались от проекта 2012 г., прежде всего, тем, что уже не подразумевали участия российского бизнеса в торговых сделках военного характера. Основной функцией ЧВК, согласно этим двум проектам, было оказание военных услуг, в т. ч. в условиях вооруженных конфликтов, а также охрана, защита жизни, здоровья и охрана имущества. Помимо регулирования деятельности российских ЧВК за пределами России, проект от 2014 г. допускал деятельность иностранных ЧВОК на территории России. Однако проект от 2016 г. ограничил деятельность иностранных ЧВОК на территории России рамками международных договоров РФ.

В отношении последней на сегодняшний день инициативы от 2018 г. Правительство РФ вынесло заключение, согласно которому представленный проект противоречил части 5 статьи 13 Конституции, запрещающей «создание и деятельность общественных объединений, цели и действия которых направлены на создание вооруженных формирований», а также статье 71, предусматривающей, что «вопросы внешней политики и международных отношений, войны и мира, обороны и безопасности находятся в исключительном ведении государства».

VII. Заключение: к вопросу о разграничении деятельности ЧВК и наемничества

Вопрос полного запрета на деятельность ЧВК в мировом масштабе в современных условиях не поднимается – эта деятельность стала слишком масштабным компонентом современных социально-политических процессов в военно-политической и международно-политической сферах. Современные частные военные компании 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 ЧВК связана с пересечением двух сфер, когда экономические (коммерческие) по своей сути акторы оперируют в военно-политической среде.

Очевидно, что хотя ЧВК и действуют в рыночной экономике, их нельзя рассматривать в одной категории с классическими транснациональными корпорациями. Более того, деятельность крупнейших частных военных компаний начала XXI века, работающих по всему миру, принципиально отличается от наемнической деятельности, как традиционной, так и новой. Если наемничество 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 компании, легально зарегистрированные и получающие законные заказы от легитимных правительств – это нечто принципиально иное.

В сфере международно-правового регулирования ЧВК сложились и конкурируют между собой два принципиально различных подхода. Сами компании под давлением обстоятельств сформировали в последние два десятилетия *систему саморегулирования* (Инициатива Монтрё, Кодекс поведения частных военных и охранных компаний). Она содержит элементы лицензирования, мониторинга, однако не является юридически обязывающей, не предполагает серьезных санкций за нарушения и не предоставляет каких-либо прав международному сообществу, национальным правительствам и гражданскому обществу по контролю над деятельностью ЧВК.

Альтернативный подход нацелен на создание *системы юридически обязывающих документов и соглашений по регулированию деятельности частных акторов в сфере безопасности*. Он предполагает в перспективе принятие Конвенции ООН по регулированию ЧВК, а также региональных соглашений (примером может служить принятый в 2004 г. Модельный закон СНГ «О противодействии наемничеству») и национальных законов, четко регламентирующих пределы разрешенной деятельности ЧВК и проводящих разграничение между такой разрешенной деятельностью и традиционным (и по-прежнему запрещенным) наемничеством.

России важно интенсифицировать международное сотрудничество в этой сфере – в частности, весьма целесообразным было бы присоединение России к Международной конвенции ООН о борьбе с вербовкой, использованием, финансированием и обучением наемников 1989 г. Кроме того, необходимо совершенствование национального законодательства по вопросам частных военно-охранных услуг, прежде всего, на основе принятого модельного закона СНГ «О противодействии наемничеству», в котором содержится ряд новаторских подходов как к решению проблемы наемнической деятельности, так и к регулированию деятельности ЧВОК.

В области регулирования наемничества на постсоветском пространстве в целом следует наращивать региональное сотрудничество, в частности, использовать механизмы и ресурсы Организации Договора о коллективной безопасности (ОДКБ). Например, целесообразно принять региональное соглашение ОДКБ по противодействию наемничеству и правовым границам использования частных военных компаний (предварительный проект такого регионального соглашения ОДКБ уже разработан). Наконец, важное значение имеют меры социально-экономического и информационно-пропагандистского характера: например, создание структур для решения проблем переквалификации и трудоустройства бывших военных и сотрудников специальных служб.

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.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ См. Михайленко А. Н. Регулирование деятельности частных военных и охранных компаний в зонах вооруженных конфликтов. – М.: Изд-во Российской академии государственной службы (РАГС), 2010; Сафранчук И. А. Частные силовые компании // *Метаморфозы мировой политики*. Ред. М.М.Лебедева. – М.: МГИМО-Университет, 2012. С. 103–127.; Волеводз А. Г. Проблемы, принципы и перспективы международно-правового регулирования деятельности частных военных и охранных предприятий // *Вестник МГИМО-Университета*. 2010. № 3 (12). С. 78–88; Abrahamsen R., Williams M. *Security Beyond the State: Private Security in International Politics*. – Cambridge: Cambridge University Press, 2010; Avant D. *The Market for Force: The Consequences of Privatizing Security*. – Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

² Конвенция Организации африканского единства о ликвидации наемничества в Африке была принята в июле 1977 г. в Либревиле (Габон) и вступила в силу в 1985 г.

³ Конвенцию подписали и ратифицировали 30 государств: Азербайджан, Барбадос, Беларусь, Бельгия, Гвинея, Грузия, Италия, Камерун, Катар, Кипр, Коста-Рика, Куба, Либерия, Ливия, Мавритания, Мали, Мальдивские о-ва, Молдова, Новая Зеландия, Перу, Саудовская Аравия, Сейшельские о-ва, Сенегал, Суринам, Того, Туркменистан, Узбекистан, Украина, Уругвай и Хорватия. Еще девять государств подписали, но пока не ратифицировали конвенцию. К ним относятся Ангола, Германия, Демократическая Республика Конго (ДРК), Республика Конго, Марокко, Нигерия, Польша, Румыния, Сербия, Черногория и Югославия. СССР, а позже Россия, как и другие крупные мировые державы, не подписали данную конвенцию.

⁴ Howe H. M. *Ambiguous Order: Military Forces in African States*. – Boulder: Lynne Rienner Publisher, 2001. С. 188.

⁵ Третий доклад Комиссии по международному праву по проекту кодекса преступлений против мира и безопасности человечества от 8 апреля 1985 г. 37-я сессия Генеральной ассамблеи ООН. Док. ООН A/CN.4/387. п. 163.

⁶ Holmquist C. *Private Security Companies: The Case for Regulation*. Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) Policy Paper № 9. – Stockholm: SIPRI, 2005. P.2.

⁷ Kinsey C. *Private Security Companies: Agents of Democracy or Simply Mercenaries? // Private Military and Security Companies: Chances, Problems, Pitfalls and Prospects*. Eds. T.Jager, G.Kummel. – Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2007. P. 87–104.

⁸ Наиболее резонансным стало убийство сотрудниками американской ЧВК «Блэкуотер» 17 мирных граждан (в т. ч. женщин и детей) в инциденте на площади Ниссур в Багдаде (сентябрь 2007 г.).

⁹ Документ Монтрё о соответствующих международно-правовых обязательствах и передовых практических методах государств, касающихся функционирования частных военных и охранных компаний в период вооруженного конфликта. – Женева: Международный комитет Красного Креста, 2011. URL: <https://www.montreuxdocument.org/pdf/document/ru.pdf>. См. также Приложение к письму Постоянного представителя Швейцарии при Организации Объединенных Наций от 2 октября 2008 года на имя Генерального секретаря Документ Монтрё о соответствующих международно-правовых обязательствах и передовых практических методах государств, касающихся функционирования частных военных и охранных компаний в период вооруженного конфликта Монтрё, 17 сентября 2008 года. Док. ООН A/63/467–S/2008/636. 6 октября 2008 г. URL: <https://www.montreuxdocument.org/pdf/document/un/ru.pdf> (дата обращения 20.11.2023).

¹⁰ К сентябрю 2013 г. Кодекс подписали 708 компаний. См. The International Code of Conduct for Private Security Providers. Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights. Academy Briefing № 4. – Geneva: Geneva Academy, 2013. P. 3. URL: https://www.geneva-academy.ch/joomlatools-files/docman-files/Publications/Academy%20Briefings/Icoc_web_final.pdf (accessed 27.11.2023).

¹¹ В Рабочую группу ООН вошли независимые эксперты Хосе Луис Гомес дель Прадо (Испания), Александр Иванович Никитин (Россия), Амада Бенавидес (Колумбия), Наджат Аль-Хаджаджи (Ливия) и Шаиста Шаммим (Республика Фиджи).

¹² Проект возможной Конвенции о частных военных и охранных компаниях (ЧВОК) для рассмотрения и принятия решения Советом по правам человека. Межправительственная рабочая группа открытого состава на международной нормативной базе деятельности частных военных и охранных компаний Первая сессия Женева, 23–27 мая 2011 года. Док. ООН A/HRC/WG.10/1/2. 13 мая 2011 года. URL: https://digitallibrary.un.org/record/707162/files/A_HRC_WG.10_1_2-RU.pdf (дата обращения 27.11.2023).

¹³ Там же. Статья 2. С. 6.

¹⁴ Волеводз А. Г. О международных инициативах в сфере правового регулирования деятельности частных военных и охранных компаний // Международное уголовное право и международная юстиция. 2009. № 1. С. 12–16.

¹⁵ Модельный закон СНГ «О противодействии наемничеству». Принят на двадцать шестом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ (постановление № 26-6 от 18 ноября 2005 г.). URL: https://iacis.ru/baza_dokumentov/modelnie_zakonodatelnie_akti_i_rekomendacii_mpa_sng/modelnie_kodeksi_i_zakoni (дата обращения 27.11.2023).

¹⁶ Резолюция СБ ООН № 1540 (Справка) // Министерство иностранных дел РФ [официальный сайт]. 01.03.2023. URL: https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/international_safety/disarmament/mnogostoronniy_razoruzhcheskiy_mekhanizm_oon/komissiya_oon_po_razoruzheniyu/1856277 (дата обращения 27.11.2023).

¹⁷ Модельный закон СНГ «О противодействии наемничеству».

¹⁸ Резолюция Генеральной ассамблеи ООН 46/36 L требует создания регистра, охватывающего семь основных категорий обычных вооружений, в частности, бронированный военный автотранспорт, танки, военные вертолеты, артиллерийские системы выше определённого калибра, ракеты и ракетносители, технику военно-воздушных сил и военно-морского флота.

¹⁹ Верещак В. ВТО у ворот // Спецназ России [газета Международной ассоциации ветеранов подразделения антитеррора «Альфа»]. 05.06.2012. URL: <http://www.specnaz.ru/articles/188/2/1615.htm> (дата обращения 20.11.2023).

²⁰ Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О частной военно-охранной деятельности». документ № 1016663-6 (архив автора).

БИБЛИОГРАФИЯ

Волеводз А. Г. О международных инициативах в сфере правового регулирования деятельности частных военных и охранных компаний // Международное уголовное право и международная юстиция. 2009. № 1. С. 12–16.

Волеводз А. Г. Проблемы, принципы и перспективы международно-правового регулирования деятельности частных военных и охранных предприятий // Вестник МГИМО-Университета. 2010. № 3 (12). С. 78–88.

-
- Михайленко А. Н. Регулирование деятельности частных военных и охранных компаний в зонах вооружённых конфликтов. Учебное пособие. – М.: Изд-во Российской академии государственной службы (РАГС), 2010. 156 с.
- Сафранчук И. А. Частные силовые компании // *Метаморфозы мировой политики*. Ред. М.М.Лебедева. – М.: МГИМО-Университет, 2012. С. 103–127.
- Abrahamsen R., Williams M. *Security Beyond the State: Private Security in International Politics*. – Cambridge: Cambridge University Press, 2011. 272 p.
- Avant D. *The Market for Force: The Consequences of Privatizing Security*. – Cambridge: Cambridge University Press, 2005. 324 p.
- Holmquist C. *Private Security Companies: The Case for Regulation*. Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) Policy Paper № 9. – Stockholm: SIPRI, 2005. 60 p.
- Howe H. M. *Ambiguous Order: Military Forces in African States*. – Boulder: Lynne Rienner Publisher. 2001. 316 p.
- The International Code of Conduct for Private Security Providers. Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights. Academy Briefing № 4. – Geneva: Geneva Academy, 2013. 65 p.
- Kinsey C. Private security companies: agents of democracy or simply mercenaries? // *Private Military and Security Companies: Chances, Problems, Pitfalls and Prospects*. Eds. T.Jager, G.Kummel. – Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. 2007. P. 87–104. DOI: 10.1007/978-3-531-90313-2_6.

BIBLIOGRAPHY

- Volevodz A. G. (2009). O mezhdunarodnykh initsiativakh v sfere pravovogo regulirovaniya deyatel'nosti chastnykh voyennykh i ohrannykh kompanii [On international initiatives in the field of legal regulation of the activities of private military and security companies]. *Mezhdunarodnoye ugolovnoye pravo i mezhdunarodnaya yustitsiya* [International Criminal Law and International Justice]. No. 1. P. 12–16.
- Volevodz A. G. (2010). Problemy, printsipy i perspektivy mezhdunarodno-pravovogo regulirovaniya deyatel'nosti chastnykh voyennykh i ohrannykh kompanii [Problems, principles and prospects of international legal regulation of the activities of private military and security companies] // *Vestnik MGIMO-Universiteta* [Bulletin of MGIMO-University]. No. 3 (12). P. 78–88.
- Mihailenko A. N. (2010). *Regulirovaniye deyatel'nosti chastnykh voyennykh i okhrannykh kompanii v zonakh vooruzhennykh konfliktov* [Regulation of Activities of Private Military and Security Companies in Zones of Armed Conflict]. Training manual. Moscow: Russian Academy of State Service Publ. 156 p.
- Safranchuk I. A. (2012). Chastnyie silovyye kompanii [Private power companies]. In: *Metamorfozy mirovoi politiki* [Metamorphoses of World Politics]. Ed. M.M.Lebedeva. Moscow: MGIMO-University. P. 103–127.
- Abrahamsen R. and Williams M. (2011). *Security Beyond the State: Private Security in International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press. 272 p.
- Avant D. (2005). *The Market for Force: The Consequences of Privatizing Security*. Cambridge: Cambridge University Press. 324 p.
- Holmquist C. (2005). *Private Security Companies: The Case for Regulation*. Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) Policy Paper No. 9. Stockholm: SIPRI. 60 p.
- Howe H. M. (2001). *Ambiguous Order: Military Forces in African States*. Boulder: Lynne Rienner Publisher. 316 p.
- (2013). *The International Code of Conduct for Private Security Providers*. Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights. Academy Briefing No. 4. Geneva: Geneva Academy. 65 p.
- Kinsey C. (2007). Private security companies: agents of democracy or simply mercenaries? In: *Private Military and Security Companies: Chances, Problems, Pitfalls and Prospects*. Eds. T.Jager and G.Kummel. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. P. 87–104. DOI: 10.1007/978-3-531-90313-2_6.