

Частные военные и охранные компании в России: быть или не быть?

Александр Михайленко

В последние годы наблюдается резкий рост мирового рынка частных военных и охранных услуг.

По данным депутата Государственной думы А.В.Митрофанова, ежегодный объем этих услуг с 200 млрд долл. в 2010 г. увеличится до 350 млрд долл. в 2012 г.¹

Наибольшее количество таких компаний, и самые крупные из них, находятся в США.

Очень активны на данном рынке и другие страны, такие как Великобритания, Австралия, Южно-Африканская Республика.

Несмотря на сворачивание военных операций США и их союзников в Ираке и Афганистане, частные военные и охранные компании не ликвидируются, они находят новые ниши для своего применения.

Что такое частные военные и охранные компании (ЧВОК)? Одно из наиболее точных определений дали исследователи из Международного института мира.

По их мнению, под частными военными и охранными компаниями можно понимать «любую компанию, предлагающую на коммерческой основе услуги, связанные с обеспечением, подготовкой, координацией или управлением персоналом безопасности, или реформированием институтов безопасности»².

МИХАЙЛЕНКО Александр Николаевич – доктор политических наук, профессор факультета национальной безопасности Российской академии народного хозяйства и государственной безопасности при Президенте РФ (МИГСУ РАГСУ РАНХиГС). *E-mail:* anmikh@mail.ru

Ключевые слова: частная военная и охранный компания, Международный кодекс поведения частных охранных компаний, наемники.

В этом определении подчеркивается коммерческий характер деятельности ЧВОК. В нем также приведены основные сферы, в которых сегодня действуют частные военные и охранные компании.

Попытаемся ответить на вопросы: почему ЧВОК получили в последние годы такое широкое распространение? какие препятствия они встречают на этом пути? каковы перспективы развития ЧВОК в России?

Причины развития частного военного и охранного сектора

Ученые и политики тщательно изучают движущие силы развития частного военного и охранного сектора. Основными из них являются следующие факторы.

1. В мире довольно активно идет процесс приватизации, в том числе и силовых функций. Передача государственных функций и собственности в частные руки ведет к росту спроса на обеспечение личной безопасности и охраны личной собственности силами предприятий частной безопасности. Частные владельцы предприятий нередко склонны проводить более агрессивную экспансию в интересах своего бизнеса, в частности в зонах риска, чем государства.

2. С приватизацией соседствует и аутсорсинг. Частный военный и охранный сектор как раз и выполняет такие функции, которые не связаны напрямую с ведением боевых действий. В связи с техническим прогрессом становятся все более сложными информационно-технологическое обеспечение военных действий и боевая техника. Для работы с ними нужны высококвалифицированные кадры. Зарубежный опыт показывает, что вооруженные силы не в состоянии либо не считают целесообразным иметь специалистов с

таким высоким уровнем технических и информационно-технологических знаний.

3. В мире продолжается конкурентная борьба за контроль над природными ресурсами. Ведущим государствам хотелось бы держать богатые ресурсами регионы под своим контролем. Однако эти регионы в Азии, Африке и Латинской Америке довольно часто оказываются в зоне риска. Вводить туда войска для установления контроля не удастся, на то есть довольно жесткие законодательные ограничения. А вот направить частные военные и охранные компании в случае необходимости вполне можно.

Например, известно, что подавляющее большинство действовавших в Ираке ЧВОК – американские. Тем самым США пытались создать в Ираке площадку для закрепления американских корпораций.

4. Ряд стран пытаются с помощью частных военных и охранных компаний укрепить свое геополитическое влияние в отдельных регионах планеты. Такие регионы могут не обладать природными ресурсами, но они могут представлять интерес с точки зрения транзита, контроля территории. Сегодня возникло множество частных охранных компа-

ний, которые обеспечивают безопасность от пиратов в Аденском заливе и у побережья Сомали. В случае необходимости они могут быть использованы для проведения специальных операций по установлению того или иного судоходного режима в регионе.

5. Государства мира заинтересованы в том, чтобы иметь различные инструменты внешнеполитического влияния. Иногда они испытывают потребность провести такие международные действия, которые не совсем выгодны с точки зрения имиджа. И тогда подобную задачу могут решить с помощью «частника». Более того, некоторые подобные задачи могут приводить не только к моральному ущербу, а использование ЧВОК и позволяет уходить от юридической ответственности за

рискованные шаги на международной арене.

6. Во многих странах мира проводится военная реформа. После окончания холодной войны казармы стали покидать тысячи высококвалифицированных специалистов военного дела с обеих сторон кордона. Единственное, чему их научили, – это воевать. Программы переподготовки и получения гражданских специальностей охватывают только часть увольняемых. Если им не найдется подходящего места для трудоустройства, то они могут пополнить ряды организованной преступности.

Таким образом, существует ряд факторов, которые способствуют развитию частного военного и охранного сектора. Представленный выше список далеко не исчерпывающий.

Препятствия в развитии ЧВОК

Как и в любом деле, в развитии частного военного и охранного сектора имеется и другая сторона. В этом плане имеет смысл посмотреть на те вопросы, которые на этапе становления ЧВОК рассматривались за рубежом как препятствия для развития частного военного и охранного сектора.

1. По мнению ряда ученых и политиков, приватизация силовых функций противоречит природе государственной власти.

Этот вопрос довольно актуален. Например, в сентябре 2012 г. на международном уровне обсуждались проблемы развития ЧВОК, и вопрос о правомерности приватизации силовых функций государства оказался в числе четырех основных³.

Теоретические дискуссии среди ученых-правоведов на этот счет шли уже довольно давно и касались так называемых «присущих только государству функций» (*inherently governmental functions*). Сегодня, однако, обсуждается вопрос не о том, можно ли в принципе приватизировать силовые функции, а о том, какие именно функции государства можно передавать в частные руки. В каких-то странах рассмотрение этого вопроса получило ускорение, в других находится не на столь продвинутом уровне. Дальше всех в этом направлении ушли США, где в 2011 г. были приняты конкретные решения, включая разработку документа с длинным перечнем функций, которые могут выполнять только государственные служащие⁴.

2. Распространено мнение, что частный военный и охранный сектор является новым видом наемничества и Россия, развивая ЧВОК, может потерять свои позиции в мировом сообществе.

На наш взгляд, наемничество и деятельность ЧВОК довольно схожи только по форме, и именно благодаря этому между ними часто ставится знак равенства. Возможны случаи, когда частные военные и охранные компании действительно занимаются наемничеством. Но происходит это вопреки тем законодательным и другим положениям, в соответствии с которыми ЧВОК получают лицензии и заключают договора с государствами, в которых они намерены работать. Может быть и так, что ЧВОК выполняет, по сути, наемническую операцию, но заинтересованность самой компании в ней минимальна, а делает она это в интересах своего государства. Таким образом, внешнее сходство, а также сходство отдельных используемых средств и методов не означает, что между сотрудниками ЧВОК и наемниками можно поставить знак равенства.

3. ЧВОК применяют сверх потребности вооруженное насилие против местного населения, совершают другие преступления, и все это может быть использовано против страны – регистрации этих компаний⁵. Действительно, подобные ситуации в мировой практике деятельности ЧВОК имели место.

Обострилось негативное отношение к США в мусульманских странах. Так, после расстрела в 2007 г. сотрудниками американской ЧВОК «Блэку-

отер» 17 мирных жителей в стране были отмечены массовые волнения. Компании для продолжения деятельности на зарубежных рынках пришлось сменить название. И это не единственный пример.

Таким образом, данный фактор отражает современное состояние частной военной и охранный деятельности, во многом не урегулированной в национальном и международном праве.

Одновременно нужно иметь в виду, что серьезные нарушения в зонах вооруженных конфликтов совершают не только гражданские контрактники.

Известный пример, когда американские спецназовцы надругались над телами уничтоженных афганских моджахедов (фотографии и видео обошли СМИ всего мира), свидетельствует об этом весьма красноречиво. Протесты против этого вылились в массовые вооруженные конфликты и принесли США как военные, так и политические потери. И перечисление подобных примеров можно продолжить.

Но все же из многотысячного корпуса контрактников такие нарушения допускают единицы.

4. Частная военная деятельность не поддается полноценному контролю со стороны государства. Этот аргумент совершенно верно отражает реалии деятельности ЧВОК в зонах вооруженных конфликтов. Не представляет существенных затруднений лицензирование ЧВОК, получение ими на основе принципа конкуренции контрактов на тендерах и пр. Однако при выполнении контрактов государственные контролеры не пой-

дут с контрактниками на место боя для того, чтобы проконтролировать, действуют ли они согласно инструкции. Поэтому практика западных стран в развитии ЧВОК привела к тому, что при лицензировании компании обращается больше внимания на качество подготовки ее сотрудников, уровень управленческой культуры и другие факторы, которые обеспечивают эффективную работу в боевых условиях.

Еще одной важной мерой в этом плане в последние годы стало саморегулирование деятельности ЧВОК. Оно осуществляется как на национальном, так и на международном уровне. Практически у всех крупных частных военных и охранных компаний есть кодексы поведения, в которых заложены высокие этические стандарты. Возникли и развиваются национальные ассоциации частных военных и охранных компаний.

Из международных кодексов поведения можно выделить инициативу Правительства Швейцарии о разработке Международного кодекса поведения частных охранных компаний (МКПЧОК). В настоящее время данный кодекс подписали около 600 компаний из 70 стран мира, и ведется дальнейшая работа по налаживанию эффективного функционирования этой саморегулируемой системы.

5. Утверждается, что частные военные и охранные компании заинтересованы в расширении конфликтов, а не в их урегулировании.

Сторонники этого тезиса говорят о том, что контрактники могут пытаться вставлять палки в колеса мирному урегулированию в конфликтных зонах, поскольку в его результа-

те они теряют источник дохода. В общем случае данный аргумент заслуживает внимания, ведь всякий бизнесмен пытается схватиться за малейшую соломинку для спасения своего дела. Тем не менее этот аргумент не является специфическим для ЧВОК.

6. Основные ниши на мировом рынке частных военных услуг уже заняты зарубежными ЧВОК, российским компаниям там нечего делать. Элемент здравого смысла в этом аргументе есть. Россия действительно запоздала на этот перспективный рынок. К тому же одним из основных заказчиков частных военных и охранных услуг является государство, а Россия не ведет активных военных действий за рубежом, и соответствующих потребностей у нее сегодня нет. Однако Россия вкладывает все более значительные средства в программы международной помощи, которая чаще всего оказывается как раз странам, находящимся в кризисных или посткризисных зонах. В России есть много крупных компаний, которые проявляют интерес к государствам, расположенным в зоне риска. А там конфликтность и постконфликтность рано или поздно сменяется периодом развития. России захочется получить заказы на услуги в мирной обстановке, но эти места уже будут заняты другими. В старых конфликтных военных зонах происходят изменения и возникают новые возможности.

В этом плане характерен пример Ирака, руководство которого в 2012 г. обратилось к России с предложением о возобновлении поставок оружия.

С течением времени открываются новые конфликтные зоны, и прогнозы международной обстановки не говорят об обратной тенденции.

7. Стоимость государственных контрактов на оказание частных военных и охранных услуг очень высока, у государства нет от этого экономического выигрыша. В отдельно взятом случае это действительно так: сотрудник ЧВОК получает за свою работу гораздо большее жалование, нежели военнослужащий. Но нужно иметь в виду, что частный контрактник используется только на период проведения операции, а затем контракт заканчивается, и это дело компании, что делать со своими сотрудниками.

В Ираке в разгар военной операции (2007 г.) работало 8414 переводчиков, 3,4 тыс. строителей, 2 тыс. водителей, а всего там находилось около 90 тыс. военных контрактников.

Когда Иракская кампания стала сворачиваться, все эти люди должны были найти себе новую работу. С военнослужащими так поступить невозможно, они должны продолжать службу, им нужно выплачивать денежное довольствие и пр. Реабилитация раненых, пожизненные пенсии отставникам и ушедшим в запас и другие связанные с военной службой, тем более в зонах вооруженных конфликтов, расходы ложатся тяжелым бременем на плечи государства.

Подводя итог, можно сделать вывод о том, что существуют серьезные аргументы против развития ЧВОК. Тем не менее сфера деятельности частных военных и охранных компаний быстро развивается. Это свидетельствует о том, что на аргументы, которые выглядят как тормоз в развитии ЧВОК, находятся контраргументы.

Перспективы развития частного военного и охрannого сектора в России

Зарубежный опыт свидетельствует о том, что ЧВОК могли бы служить довольно эффективным внешнеполитическим инструментом российского государства и одновременно давать ощутимый коммерческий эффект. Наша страна испытывает потребность в подобном инструменте, который пока недостаточно развит. Россия как великая держава должна присутствовать в конфликтных зонах, участвовать в разрешении имеющихся там противоречий. Крупные российские компании имеют интересы на всех континентах, в том числе и в зонах риска. Российские граждане нередко оказываются

в кризисных регионах, а в соответствии с Конституцией, «Российская Федерация гарантирует своим гражданам защиту и покровительство за ее пределами» (ст. 61).

В настоящее время официально российские компании – крайне редкие гости на мировом рынке частных военных и охранных услуг.

В СМИ появлялась информация о том, что в Ираке работала компания «Орел-антитеррор» и некоторые другие.

В списке компаний, которые подписали упоминавшийся выше Международный кодекс поведения частных охранных компаний, есть не-

сколько российских, правда, их всего четыре из почти шестисот. (Для справки: британских компаний в этом списке почти 200, американских – более 60. Это, например, компания *Forpost*, штаб-квартира которой находится в Москве).

Таким образом, частные охранные компании, предлагающие свои услуги за рубежом, в России есть, но они как бы находятся в тени. Причины такой ситуации, на наш взгляд, заключаются в том, что в России на данный момент не выработана официальная государственная политика по вопросу развития ЧВОК, а также не разработано соответствующее законодательство.

В отношении официальной позиции нашего государства по вопросу о развитии ЧВОК можно сказать следующее. В апреле 2012 г. на отчете Правительства России в Государственной Думе депутат А.В.Митрофанов задал В.В.Путину вопрос о целесообразности развития частных военных компаний в России. Он аргументировал важность этого вопроса зарубежным опытом.

Например, американские ЧВОК оказывают на мировом рынке военных услуг на 350 млрд долл. В.В.Путин ответил, что такие компании являются «инструментом реализации национальных интересов без прямого участия государства...»⁶.

Исходя из этого ответа, можно предположить, что в настоящее время данный вопрос изучается в государственных структурах.

В отношении развития российского законодательства в сфере оказания частных военных и охранных услуг за рубежом в последнее время были предприняты определенные

шаги. При этом нужно иметь в виду, что частные военные компании и частные охранные компании имеют сегодня в России различный юридический статус.

Деятельность частных охранных компаний (предприятий) регулируется соответствующим законом, в котором, однако, не предусмотрена деятельность ЧОП за рубежом. Оказание же частных военных услуг российским законодательством не предусмотрена, за исключением известного сегодня «Оборонсервиса», который действует в соответствии с Указом Президента России от 15 сентября 2008 г. № 1359 «Об открытом акционерном обществе «Оборонсервис»».

В связи с этим совершенствование российского законодательства о ЧВОК пошло двумя путями. В отношении частных охранных компаний в 2009 г. депутат Государственной думы А.К.Луговой внес в палату законопроект № 200435-5 «О внесении изменений в статью 11 Закона Российской Федерации «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации»». Суть поправки заключалась в том, что российским ЧОП в соответствии с ней разрешалось работать за пределами России при выполнении определенных условий. Однако в конце 2010 г. законопроект был снят с рассмотрения Государственной думы в связи с отзывом субъектом права законодательной инициативы.

Зарубежный опыт свидетельствует о том, что деятельность ЧОП вне пределов родной страны может регулироваться по-разному.

В Великобритании, например, входящий в систему министерства

внутренних дел Орган управления индустрией безопасности (*The Security Industry Authority*) выдает лицензии на осуществление охранной деятельности только на территории Великобритании⁷.

Точно таким же образом министерство внутренних дел России выдает лицензии на осуществление охранной деятельности только на территории России. Зарубежные же операции британских ЧВОК регулируются с помощью других механизмов.

Таким образом, вопрос о законодательном регулировании зарубежной деятельности российских частных охранных компаний остается открытым. Этот вопрос обострился после вступления России во Всемирную торговую организацию. Российское государство не создает законодательные и организационные рамки для работы отечественных компаний за рубежом, в то время как зарубежные частные охранные компании получили доступ к российскому рынку.

Что же касается частных военных услуг, то в конце апреля 2012 г. депутат Государственной думы А.В. Митрофанов внес в палату законопроект № 62015-6 «О государственном регулировании создания и деятельности частных военных компаний»⁸. В соответствии с этим законопроектом в России должны были быть созданы ЧВК. Однако в июне 2012 г. Совет Государственной думы принял решение вернуть законопроект субъекту права законодательной инициативы для выполнения требований Конституции Российской Федерации и регламента Государственной думы.

В соответствии с регламентом на этот законопроект должен быть

представлен отзыв Правительства России, поскольку его реализация предполагает создание уполномоченного федерального органа исполнительной власти, а такого отзыва в законопроекте А.В. Митрофанова не было.

Неторопливая законодательная работа в этом направлении объясняется двумя упомянутыми выше факторами: Российские вооруженные силы не часто используются за рубежом и ограниченно используют гражданских контрактников для обеспечения военных действий. Но эту работу необходимо продолжить, однако государственному регулированию должна подвергнуться частная военная деятельность, а не только участвующие в ней компании.

Возможно, не очень удачные законодательные инициативы, рассмотренные выше, свидетельствуют тем не менее о поиске эффективных законодательных форм регулирования этого нового и сложного направления деятельности российских компаний.

Необходимо также отметить позицию российского внешнеполитического ведомства по вопросу о частных военных и охранных компаниях. О ней можно судить по комментарию Уполномоченного МИД России по вопросам прав человека, демократии и верховенства права К.К. Долгова в связи с отказом правоохранительных органов США привлекать к ответственности частную охранную фирму «Блэкуотер»⁹.

В комментарии дается крайне отрицательная оценка действий данной компании.

Например, утверждается, что «контрактники «Блэкуотер» сопро-

вождали конвой посольства США и под предлогом обеспечения безопасности устроили бойню на площади Нисур». Компания «Академи» (бывшая «Блэкуотер») действительно совершила несколько серьезных ошибок в своей деятельности, но вряд ли она была заинтересована в иракской «бойне».

В комментариях имеются утверждения, которые касаются не только компании «Блэкуотер», но и частных военных и охранных компаний в целом.

Например, утверждается, что «военное и внешнеполитическое ведомство США продолжают активно прибегать к услугам контрактников, в частности для выполнения грязной работы в зонах вооруженных конфликтов».

Увязывание частных военных и охранных компаний с «грязными делами» как системной деятельностью, на наш взгляд, неоправданна и не подтверждается фактами.

В комментариях делается обобщение, что «дело “Блэкуотер” – яркий пример безнаказанности сотрудников частных охранных фирм за грубые нарушения правозащитных стандартов».

В таком свете может показаться, что ЧВОК только и создаются для того, чтобы нарушать права человека. Очевидно, что в этом коммента-

рии сквозит отрицательное и не вполне обоснованное, отношение российского МИД к ЧВОК. Насколько оно отражает позицию российского государства по этому вопросу, покажет время.

При формировании своего отношения к ЧВОК Российскому государству следует учитывать, что у нашей страны есть сильные козыри в развитии частного военного и охранного сектора. Российские специалисты благодаря своему профессионализму пока еще ценятся на этом рынке очень высоко. Если не будут созданы условия для развития данного сектора в России для реализации наших национальных интересов, то специалисты будут искать другие пути использования своего потенциала. Это происходит уже сегодня, когда многие российские специалисты работают в зарубежных ЧВОК.

Существует и такая форма, как регистрация компании в офшорной зоне, вне российской юрисдикции.

Например, в Белизе зарегистрирована компания *Risk Protection Group Glamax Corp.* Ее возглавляет О.Крыницин, который одновременно является директором упоминавшейся выше российской компании *Forpost*. Отметим, что обе компании являются подписантами МКПЧОК.

Таким образом, существуют достаточно сильные аргументы как в пользу развития частных военных и охранных компаний в России, так и против такого решения.

На наш взгляд, положительные факторы существенно весомее. Важнейший из них состоит в том, что ЧВОК могут служить эффективным инструментом реализации национальных интересов нашей страны в конфликтных и постконфликтных зонах. Об этом свидетельствует зарубежный опыт и многочисленные объемы этого рынка.

У России есть и потребность, и возможности для завоевания значимого места на нем. Однако этого должны быть предприняты необходимые шаги политического и законодательного характера.

Примечания

- ¹ Законопроект № 62015-6 «О государственном регулировании создания и деятельности частных военных компаний» // Автоматизированная система обеспечения законодательной деятельности // URL: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=62015-6&02](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=62015-6&02)
- ² *Cocayne J. et al.* Beyond Market Forces. A Feasibility Study for a Standards Implementation and Enforcement Framework for the Global Security Industry. International Peace Institute. 2008. 8 September. P. 9.
- ³ XXXVth round table on current issues of international humanitarian law «Private Military and Security Companies», Sanremo, 6–8 September 2012 // URL: <http://www.ihl.org/ihl/Documents/Concluding%20Remarks%20Ambassador%20Zellweger%20Sanremo%20PMSCs%202012.pdf>
- ⁴ Performance of Inherently Governmental and Critical Functions. Final Policy Letter. Office of Management and Budget. 2011. September 12 // URL: http://www.whitehouse.gov/omb/procurement_index_work_performance
- ⁵ *Schwartz M.* The Department of Defense's Use of Private Security Contractors in Afghanistan and Iraq: Background, Analysis, and Options for Congress. Congressional Research Service. 2011. May 13. P. 5–6.
- ⁶ Отчет Владимира Путина в Госдуме. Стенограмма // РГ. 2012. 11 апреля.
- ⁷ URL: <http://www.sia.homeoffice.gov.uk/Pages/home.aspx>
- ⁸ Законопроект № 62015-6 «О государственном регулировании создания и деятельности частных военных компаний» // URL: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=62015-6&02](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=62015-6&02)
- ⁹ Комментарий Уполномоченного МИД России по вопросам прав человека, демократии и верховенства права К.К.Долгова в связи с отказом правоохранительных органов США привлечь к ответственности частную охранную фирму «Блэкуотер». 28 августа 2012 г. // URL: www.mid.ru