

Регулирование деятельности частной индустрии безопасности: история регулирования прошедших войн

Сара Перси

Сара Перси — профессор в области международных отношений Университета Западной Австралии. Она является автором многочисленных работ о частных вооруженных структурах, включая наемников: «История нормы в международных отношениях» (The History of a Norm in International Relations. Oxford University Press, 2007) и «Регулирование деятельности частных охранных организаций» (Regulating the Private Security Industry. Adelphi Paper, 2006).

Краткое содержание

В статье утверждается, что попытки регулировать деятельность частных военных и охранных компаний срывались в результате существования тенденции «регулировать прошедшую войну» или предпринимать действия в ответ на проблемы, поставленные имевшей ранее место деятельностью частных охранных компаний, а не искать ответы на вопросы, встающие в данный момент. В статье излагается мнение, что государства должны более внимательно рассмотреть вопрос о направлении развития этой индустрии, а не принимать регламентирующие меры в случае кризисов, — подход, который не дает возможности регулировать деятельность ЧОП в двух областях, где они используются все чаще: в борьбе с пиратством и для оказания поддержки при осуществлении гуманитарных операций.

Ключевые слова: наемники, частные охранные предприятия, частные военные компании.

: : : : : :

Та идея, что генералы всегда сражаются в последней войне, является одним из известных военных клише. Однако, как и большинство подобных клише, это содержит зерно истины: в вопросах войны суждение задним числом более эффективно, чем предвидение. Эволюция частных военных и охранных компаний (ЧВОК) и попытки регулировать их деятельность свидетельствуют о том, как трудно реагировать на быстро изменяющуюся военную и бизнес-практику. В настоящей статье утверждается, что частная военная и охранная индустрия динамична и инновационна и молниеносно реагирует на изменяющиеся условия рынка. В результате регулирующие государственные органы всех уровней часто застревают в длительном процессе переговоров и согласований, в то время как объект их регулирования быстро меняет форму. Другими словами, попытки регулировать деятельность частных акторов, которые применяют силу, заканчиваются регулированием прошедшей войны, оставляя за собой ряд неадекватных регламентирующих инструментов. Это неадекватное регулирование способствовало, в свою очередь, такому пониманию ситуации, что проблема слишком трудна для формального регулирования, и приводило к различным видам добровольных нормативных требований, что является важным, но не достаточным шагом вперед. Предлагаемая аргументация состоит из трех частей. Во-первых, дается краткое описание и определение характера частной военной индустрии и выдвигается аргумент, что развитие проходило тремя основными волнами. Во-вторых, анализируется вопрос о том, как в ходе каждой из этих трех трансформаций государства и другие акторы в конечном итоге «регулювали последнюю (прошедшую) войну», и выдвигаются некоторые причины такого положения. В заключение в статье рассматриваются вопросы о том, какое значение все это имеет для законодателей, пытающихся решить проблемы, связанные с деятельностью ЧВОК. Внимание сосредоточено на попытках регулирования, предпринимаемых на международном уровне, и обсуждении проблемы в США и Великобритании: США — из-за их статуса крупного заказчика частной охраны и страны, где появились известные частные охранные предприятия, а Великобритании — из-за ее роли родины как частных военных компаний, так и частных охранных предприятий.

Частная военная и охранная индустрия: общий обзор

Число попыток определить и описать ЧВОК огромно¹, но обсуждение этого определения не всегда носит академический характер. Оно скорее отражает одну из особых проблем частных силовых структур: они охватывают

1 См. среди прочего: Deborah Avant, 'The implications of marketised security', in *Perspectives on Politics*, Vol. 4, No. 3, 2006, pp. 507—528; Peter W. Singer, *Corporate Warriors: The Rise of the Privatized Military Industry*, Cornell University Press, Ithaca and London, 2003; Christopher Kinsey, *Corporate Soldiers and International Security: The Rise of Private Security Companies*, Routledge, London, 2006; Elke Krahnemann, *States, Citizens and the Privatization of Security*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010; Sarah Percy, *Regulating the Private Security Industry*, Adelphi Paper Vol. 384, Routledge and the International Institute of Strategic Studies, London, 2006; Simon Chesterman and Chia Lehnhardt (eds), *From Mercenaries to Market: The Rise and Regulation of Private Military Companies*, Oxford University Press, Oxford, 2007; Molly Dunigan, *Victory for Hire*, Stanford University Press, Stanford, 2011.

самые разнообразные виды деятельности, от самой обычной, рутинной до вызывающей вопросы и противоречия. Многие компании специализируются в разминировании, что почти не вызывает споров, но также предлагают усиленную защиту, которая требует наличия оружия. Сотрудники компании Blackwater, которые открыли огонь на рынке в Багдаде в сентябре 2007 г., занимались предоставлением такой защиты. Компания Aegis предлагает как услуги по анализу рисков (как и многие страховые компании), так и услуги по обеспечению безопасности в зонах боевых действий.

Границы между компаниями, предоставляющими охранные услуги на национальном уровне (например, охрана коммерческих зданий) и на международном (например, боевая поддержка) были вполне определенными, пока в 2008 г. компания G4S (охранная компания США, предоставляющая услуги на внутреннем рынке) не приобрела ArmorGroup (международную компанию), создав организацию, которая стала предоставлять услуги как на национальном, так и на международном уровнях². Таким образом, может оказаться трудным сформулировать определение, которое обозначит всю индустрию.

Характерная для ученых тенденция спорить об определениях еще больше усложнила ситуацию. В то время как термины «частная военная компания (ЧВК), «частное охранный предприятие» (ЧОП) и «частные военные и охранные компании» (ЧВОК) широко употребляются, существуют значительные различия в том, что касается их использования и точного содержания. Я утверждаю, что одним из возможных и вполне очевидных выходов из путаницы, вызванной множеством названий, будет следование исторической эволюции индустрии и использование терминов, которыми пользуются сами компании. Для объяснения определений, которые я использую, и для того, чтобы кратко, одним кадром, представить историю современных частных силовых структур, я совершу краткий исторический экскурс, после чего вернусь к вопросу определений.

В середине 90-х годов прошлого столетия Южно-Африканская компания, называемая Executive Outcomes («Оперативные результаты») была нанята правительством Анголы для того, чтобы вернуть себе нефтяные месторождения, захваченные повстанцами³. Executive Outcomes, которая называла себя частной военной компанией, была впоследствии нанята правительством Сьерра-Леоне для того, чтобы оттеснить жестокую повстанческую группировку «Объединенный революционный фронт» (ОРФ), которая подошла опасно близко к столице Фритауну. В обоих случаях Executive Outcomes спланировали и осуществили выполнение задачи таким же образом, как это сделала бы национальная армия. Похожая компания Sandline появилась в конце 90-х годов и также предложила военные услуги и была нанята в Сьерра-Леоне и Папуа — Новой Гвинее. Тим Спайсер, глава Sandline,

2 Helen Power, 'Troubled ArmorGroup secures sale to G4S', in *The Telegraph*, 21 March 2008, доступно по адресу: <http://www.telegraph.co.uk/finance/markets/2786738/Troubled-ArmorGroup-secures-sale-to-G4S.html> (все ссылки в данной статье проверялись в ноябре 2012 г.).

3 P. Singer, p. 108, см. примечание 1 выше.

когда его спросили, будет ли его компания участвовать в боевых действиях, ответил: «Конечно будет»⁴.

Однако в конечном итоге услуги по ведению боевых действий принимались слишком неоднозначно, и международная неприязнь к открытому предоставлению такого рода услуг способствовала вытеснению Executive Outcomes и Sandline из бизнеса⁵. Тим Спайсер учредил новую компанию — Aegis, которая должна была избегать участия в боевых действиях, но предоставлять другие услуги по обеспечению безопасности⁶. Aegis и подобные ей компании называли себя частными охранными предприятиями, чтобы не ассоциироваться с своими более неоднозначными предшественниками⁷.

После террористических актов 11 сентября 2001 г. и последующих войн в Ираке и Афганистане зарождающаяся индустрия ЧОП стала быстро развиваться. Сокращение в американской армии и общая атмосфера, способствующая процессам приватизации⁸, привели к тому, что американское правительство передало ответственность за выполнение значительной части задач частному сектору, начиная от перевода во время военных допросов до вооруженной охраны отдельных лиц и сооружений. Ранее такая охрана предоставлялась бы членами регулярных вооруженных служб. Эти компании подчеркивали, что они не предоставляют услуг по ведению боя и будут использовать силу только для обороны⁹, приняв сознательное решение отказаться от планирования и осуществления военных операций в пользу услуг, вызывающих меньше противоречий. Использование терминов «ЧВК» и «ЧОП» высвечивает этот значительный сдвиг в индустрии, в то время как термин «ЧВОК» охватывает индустрию в целом и оба типа компаний.

Третья стадия развития индустрии ЧВОК охватывает период после войн в Ираке и Афганистане. G4S приобрела компанию ArmorGroup из-за экономических проблем, которые возникли в результате сокращения числа

4 Tim Spicer, 'Interview with Lt. Col. Tim Spicer', in *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. XIII, No. 1, 1999, p. 168.

5 Sarah Percy, *Mercenaries: The History of a Norm in International Relations*, Oxford University Press, Oxford, 2007, Chapter 7.

6 *Ibid.*, p. 228.

7 Интересно отметить, что после 2000 г. рынок услуг по ведению боевых действий все еще существовал, но ушел в подполье. Правительство Великобритании подавило попытки британской компании предоставить в 2003 г. такие услуги Кот-д'Ивуару. К 2006 г., когда компания США Blackwater заявила, что может предложить подразделение равное батальону для действий в качестве миротворцев в Судане, ведущий специалист по этому вопросу заметил, что шансы на то, что предложение будет принято, равняются высадке марсиан на Землю, продемонстрировав, что в ситуациях явной необходимости государствам трудно справиться с понятием частных акторов, у которых есть командование и управление, подобные тем, которыми располагает крупная военная часть. Об этом см.: 'Private firms eye Darfur', in *The Washington Times*, 1 October 2006, доступно по адресу: <http://www.washingtontimes.com/news/2006/oct/1/20061001-114438-5654r/?page=all>.

8 E. Krahmman, p. 197, см. примечание 1 выше; Alison Stanger, *One Nation Under Contract*, Yale University Press, New Haven and London, 2009.

9 S. Percy, примечание 5 выше, p. 226. На практике различие в применении силы в обороне и при наступлении довольно проблематично, поскольку сила при обороне может быть значительной и приводить к потерям, как показала стрельба Blackwater на рынке.

контрактов в Ираке¹⁰. После крупных контрактов, породивших менталитет «золотой лихорадки» в Ираке и Афганистане, компаниям пришлось думать о будущем и начать разнообразную деятельность в самых различных областях: обеспечение безопасности на море, особенно в связи с пиратством; защита операций по предоставлению гуманитарной помощи, а в некоторых случаях желание проникнуть в бизнес и предоставлять гуманитарную помощь своими силами; и расширение предоставляемых невоенных услуг, таких как анализ рисков. Я остановлюсь на каждой из этих областей деятельности далее.

За период почти в двадцать лет частная военная и охранная индустрия выступала в трех совершенно разных ипостасях, и международное сообщество, как и отдельные государства, предпринимали много попыток регулировать ее деятельность. Однако государства пытались все время регулировать движущуюся мишень и, что еще хуже, регулирование иногда было, по существу, очень плохим. В следующем разделе мы проанализируем попытки, предпринятые с целью регулирования различных проявлений деятельности частных вооруженных структур, и покажем, что в каждом случае к тому времени, когда процесс регулирования мог быть запущен (а иногда и до этого), он устаревал.

Регулирование прошедшей войны: эволюция регулирования частной охранной деятельности

Регулирование деятельности частных силовых структур представляло собой игру в догонялки, которая обуславливалась необходимостью откликнуться на проблемы в индустрии, а не желанием регулировать направление ее роста. Тот факт, что органы, пытающиеся регулировать деятельность частных сил, регулировали последнюю войну, четко заметен на протяжении всех трех стадий эволюции индустрии. Во всех трех случаях законодатели реагировали на постыдные факты или кризисы, спровоцированные индустрией, и потом оказывались втянутыми в длительные процессы регламентации, в ходе которых индустрия трансформировалась. В результате часто, как только создавались стандарты и правила, они становились в худшем случае устаревшими, а в лучшем — неприменимыми к новым видам деятельности частных силовых структур. В данном разделе прослеживается каждая стадия эволюции индустрии и показывается, что сочетание стремления решить насущные проблемы и тенденции считать, что последнее проявление деятельности частных сил аналогично предыдущему, а также медлительность процесса регламентации приводили к появлению норм и стандартов, обращенных скорее в прошлое, чем в будущее. Когда только возникли частные военные компании, законодатели все еще пытались

10 Helen Power, 'Troubled ArmorGroup secures sale to G4S', in *The Telegraph*, 21 March 2008, доступно по адресу: <http://www.telegraph.co.uk/finance/markets/2786738/Troubled-ArmorGroup-secures-sale-to-G4S.html>.

обращаться с ними, используя инструментарий, разработанный для наемников, не обращая внимания на его применимость; когда ЧОП пришли на смену ЧВК, законодатели снова опоздали, потому что внимание все еще было сосредоточено на проблемах, созданных ЧВК; и пока международное сообщество пыталось разобраться с ЧОП посредством процесса Монтрё¹¹ и Международного кодекса поведения частных поставщиков охранных услуг (МКП)¹², индустрия развивалась дальше таким образом, что эти процессы могли в значительной степени оказаться неэффективными. Более того, как Документ Монтрё, так и Кодекс остаются добровольными соглашениями и представляют собой некоторый сдвиг в сторону саморегулирования, который произошел частично из-за неспособности соответствующих сторон разработать формальные стандарты и правила.

От наемников до ЧВК

Когда в конце 1990-х гг. внимание международной общественности было привлечено к Executive Outcomes, широко признавалось, что международное право, регулирующее наемников, является по сути неадекватным и в любом случае неприменимым к компаниям, подобным Executive Outcomes и Sandline. В 1960-е и 1970-е гг. в результате частого использования наемников в Африке на международном уровне были предприняты серьезные усилия по регулированию, но разработанные нормы права оказались неэффективными. Как Дополнительный протокол I к Женевским конвенциям¹³, так и Международная конвенция о борьбе с вербовкой, использованием, финансированием и обучением наемников¹⁴ предлагают определение наемников, которое сделало право настолько слабым, что обычным стало выражение: «Любой наемник, который подпадает под это определение, заслуживает расстрела — вместе со своим адвокатом!»¹⁵

Что еще хуже, Конвенция ООН создавалась крайне медленно, обсуждения начались в 1980 г. и закончились принятием Конвенции в 1989 г.

11 С Документом Монтрё и историей процесса его создания можно ознакомиться на сайте Министерства иностранных дел Швейцарии: <http://www.eda.admin.ch/psc>.

12 Кодекс, процесс переговоров и список подписавших его компаний см.: http://www.icoc-psp.org/Home_Page.html.

13 Статья 47, Дополнительный протокол к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 г. касающийся защиты жертв международных вооруженных конфликтов, 8 июня 1977 г. (далее — ДП I), доступно по адресу: <http://www.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/Treaty.xsp?documentId=D9E6B6264D7723C3C12563CD002D6CE4&action=openDocument>.

14 Статья 1, Конвенция ООН о борьбе с вербовкой, использованием, финансированием и обучением наемников (1989), UN Doc. A/RES/44/34 (далее — Конвенция ООН), доступна по адресу: <http://www.un.org/documents/ga/res/44/a44r034.htm>. Конвенция ООН, по сути, воспроизводит формулировки статьи 47 ДП I. Существует и третий документ этого периода: Конвенция ОАЕ о ликвидации наемничества в Африке, Либервиль, 3 июля 1977 г. В ней делается попытка криминализовать государственную поддержку наемников, но ее воздействие было незначительным. На английском языке текст доступен по адресу: <http://www.icrc.org/ihl.nsf/INTRO/485?OpenDocument>.

15 Изначально приведена в работе: *Humanity in Warfare: The Modern History of the International Law of Armed Conflicts*, Weidenfeld and Nicolson, London, 1980, p. 375, note 83.

Она не вступала в силу до 2001 г., когда мир частных силовых структур абсолютно изменился. Конвенция ООН разрабатывалась для того, чтобы ликвидировать практику, когда отдельные наемники объединяются в группы, чтобы совершить государственный переворот или иным образом подорвать государство. К 2001 г. этот тип наемника уже не был столь распространен, и ЧВК, подобные Executive Outcomes и Sandline, бросали совсем иной вызов.

Одним из непреднамеренных результатов столь длительного созреваия Конвенции ООН было то обстоятельство, что частные силовые структуры развивались с приглядом на международное право. Причиной проблематичности международного юридического определения наемников является то, что оно содержит целый ряд лазеек, которые допускают использование частных вооруженных сил. Это, в свою очередь, отражает тот факт, что государства пытались установить контроль над определенным типом наемников: отдельный иностранный гражданин, участвующий в боевых действиях за финансовое вознаграждение¹⁶ и старающийся добиться дестабилизации в государстве. Право преднамеренно исключает частных лиц, принятых на службу в вооруженные силы нанимающего их государства, и как Executive Outcomes, так и Sandline использовали эту лазейку. В результате все согласились с тем, что ЧВК не регулировались ни статьей 47 Дополнительного протокола I, ни Конвенцией ООН¹⁷. Действительно, к тому времени, когда Конвенция вступила в силу, одно из подписавших ее государств (Ангола) наняло Executive Outcomes.

Появление на международной арене ЧВК послужило причиной новых дебатов на международном и национальном уровнях, некоторые из них шли по знакомым направлениям. Организация Объединенных Наций продолжала работать над этим вопросом через существующее бюро Специального докладчика по проблеме наемников¹⁸, Энрике Берналеса Бальестероса. Бальестерос дольше всех бессменно занимал пост Специального докладчика ООН (до 2004 г.)¹⁹. Бальестерос дает нам, возможно, пример *sine qua non* законодателя, одержимого закончившейся войной: он настаивал на том,

16 О юридических дискуссиях на международном уровне см.: Sarah V. Percy, 'Mercenaries: strong norm, weak law', in *International Organization*, Vol. 61, No. 2, 2007, pp. 367—397.

17 Juan Carlos Zarate, 'The emergence of a new dog of war: private international security companies, international law, and the new world disorder', in *Stanford Journal of International Law*, Vol. 34, No. 1, Winter 1998, pp. 75—162; Garth Abraham, 'The contemporary legal environment', in Greg Mills and John Stremlau (eds), *The Privatization of Security in Africa*, South African Institute of International Affairs, Johannesburg, 1999; Yves Sandoz, 'Private security and international law', in Jakkie Cilliers and Peggy Mason (eds), *Peace, Profit or Plunder? The Privatization of Security in War-torn African Societies*, Institute for Security Studies, Johannesburg, 1999. Роль, которую компания Executive Outcomes играла в Анголе, несколько менее понятна; см.: Sean Cleary, 'Angola: a case study of private military involvement', in Jakkie Cilliers and Peggy Mason (eds), *Peace, Profit or Plunder? The Privatization of Security in War-torn African Societies*. С течением времени ЧВК старались избежать определения, данного в Конвенции ООН.

18 Комиссия ООН по правам человека создала мандат «Специального докладчика по вопросу об использовании наемников как средства нарушения прав человека и противодействия осуществлению права народов на самоопределение» в 1987 г., приняв Резолюцию 1987/16.

19 Бальестерос занимал этот пост с 1987 по 2004 г. Его сменила Шаиста Шамим, а затем в 2005 г. была создана Рабочая группа ООН по вопросу наемников, которая существует до сих пор. Описание мандата Рабочей группы см.: <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Mercenaries/WGMercenaries/Pages/WGMercenariesIndex.aspx>.

что нет абсолютно никакой разницы между тем типом наемников, которые действовали в Африке в ходе процесса деколонизации, ЧВК, подобными Executive Outcomes и Sandline, и ЧОП. Его более всего беспокоило то, что такие частные силовые структуры (какую бы форму они ни принимали) угрожают демократии и самоопределению, что на самом деле имело место в период деколонизации. Наемники, участвовавшие в войнах в Африке начиная с 1960-х гг., были в основном отдельными лицами или группами без жесткой организации, которых нанимали для дестабилизации новых независимых государств (как это было в Конго). Наемники зарабатывали деньги, свергая правительства (как в Бенине, на Сейшелах и на Коморских островах) или оказывая помощь национальным освободительным движениям (как в Анголе и Нигерии/Биафре)²⁰. В этих случаях наемники, которые почти всегда были белыми, безусловно, вели подрывную деятельность или пытались помешать национальному самоопределению в новых освободившихся от колониальной зависимости государствах.

Хотя у ЧВК были некоторые черты, общие с их предшественниками — наемниками (например, то, что их составляли в основном белые иностранцы, участвующие в войнах в развивающемся мире), все-таки они не были идентичны наемникам, и обращаться с ними как с таковыми было и неправильно, и проблематично.

Executive Outcomes и Sandline нанимались государствами, которые часто рассматривали их как последнее средство покончить с опасными повстанческими движениями. В Сьерра-Леоне правительство наняло Executive Outcomes, потому что ОРФ, известный тем, что отрубал руки и ноги у тех, кто стоял у него на пути, оказался на расстоянии почти двадцати километров до Фритауна. Правительство Сьерра-Леоне чувствовало себя преданным международным сообществом, и у него не было другого выхода, кроме как нанять ЧВК для того, чтобы выжить²¹. Трудно понять, как государство прибегает к услугам частных сил для своей защиты против повстанческих движений, нарушая право на самоопределение, пусть даже оно проблематично в других отношениях.

ЧВК поставили ряд вопросов регламентирующего порядка, которые были специфическими для контекста, в котором они действовали, и отличались от вопросов, возникающих в связи с наемничеством. Как Executive Outcomes, так и Sandline работали для небольших государств с ограниченным военным потенциалом — в том смысле, что теоретически они могли бы разрушить государство, в котором работали. Однако в Сьерра-Леоне вооруженные силы были позорно коррумпированы, а многие солдаты были и повстанцами, что дало повод для появления термина *sobel* (от *soldier* — «солдат» и *rebel* — «повстанец») ²². Трудно понять, почему ЧВК не были лучше, чем регулярные войска.

20 Более подробно см.: Anthony Mockler, *The Mercenaries*, Macdonald, London, 1969, pp. 257—265; S. Percy, pp. 187—189, см. примечание 5 выше.

21 S. Percy, p. 219, см. примечание 5 выше.

22 William Reno, 'War, markets and the reconfiguration of West Africa's weak states', in *Comparative Politics*, Vol. 29, No. 4, 1997, pp. 493—510.

Мы не собираемся утверждать, что ЧВК были акторами, не вызывающими вопросов. Действительно, Sandline оказалась замешанной в двух серьезных скандалах: в Сьерра-Леоне Sandline обвинялась в нарушении эмбарго на ввоз оружия, которое было наложено на страну, возможно будучи в тайном сговоре с британским Министерством иностранных дел и по делам Содружества²³, а в Папуа — Новой Гвинее контракт с компанией был аннулирован после того, как вооруженные силы Папуа — Новой Гвинее пригрозили мятежом, не желая работать вместе с этой компанией²⁴. Кроме того, выдвигался ряд обвинений в связи с компенсацией, выплачиваемой как Executive Outcomes, так и Sandline. В Анголе и Сьерра-Леоне Executive Outcomes получала вознаграждение в виде долгосрочных концессий на разработку полезных ископаемых — условие, которое, как утверждали критики, делало заложниками будущее обеих стран ради фактически кратковременного решения вопросов безопасности²⁵. Существовала также обеспокоенность по поводу того, что в результате таких договоренностей ЧВК предоставляли услуги по обеспечению безопасности только на территориях, богатых природными ресурсами, а не по всей стране²⁶. Executive Outcomes обвинялась в совершении правонарушений и в Анголе²⁷. Однако эти обвинения не доказывают, что ЧВК схожи с наемниками, но доказывают только то, что они являются проблематичными акторами. Скандалы, в которых были замешаны ЧВК, обусловили определенное направление дебатов, касающихся регулирования, которое отражало конкретные вопросы, поставленные ЧВК или воспринимавшиеся как вызываемые ими.

В докладах Бальестероса конца 1990-х гг. настойчиво выражается мысль о том, что ЧВК являются наемниками и что деятельность наемников является абсолютно незаконной в соответствии с международным правом. Бальестерос утверждает, что «даже если действующие международно-правовые нормы являются... не до конца разработанными... утверждение или толкование существующих... норм в интересах совершения акта или поведения, представляющих собой наемничество, является неправомерным»²⁸ и что использование наемников в любой форме (в составе частных компаний или иным образом) подрывает процесс самоопределения народов²⁹.

23 Подробнее см. С. Kinsey, pp. 72—77, см. примечание 1 выше. В результате скандала было проведено правительственное расследование, итоги которого отражены в докладе — Report of the Sierra Leone Arms Investigation: <http://collections.europarchiv.org/tna/20080205132101/fco.gov.uk/files/kfile/report.pdf>.

24 Более подробно см.: S. Dinnen, 'Militaristic solutions in a weak state: internal security, private contractors and political leadership in Papua New Guinea', in *Contemporary Pacific*, Vol. 11, No. 2, 1999; P. Singer, pp. 192—195, см. примечание 1 выше.

25 David J. Francis, 'Mercenary intervention in Sierra Leone: providing national security or international exploitation?', in *Third World Quarterly*, Vol. 20, No. 2, 1999, p. 222; Alex Vines, 'Mercenaries and the privatisation of force in Africa', in Greg Mills and John Stremmler (eds), p. 62, см. примечание 17 выше.

26 D. Francis, с. 32, см. примечание 25 выше.

27 A. Vines, с. 54, см. примечание 25 выше.

28 См. Доклад по вопросу об использовании наемников как средстве нарушения прав человека и противодействия осуществлению права народов на самоопределение, представленный Специальным докладчиком г-ном Энрике Берналесом Бальестеросом в соответствии с резолюцией Комиссии 1998/6, UN Doc. E/CN.4/1999/11, 13 января 1999, ч. 41.

29 См. Doc A/53/338, 4 сентября 1998 г., ч. 20.

Однако трудно понять, как ЧВК, если они нанимаются государством для самообороны, мешают национальному самоопределению, особенно когда существованию самого государства грозит серьезная опасность.

Бальестероса беспокоили в основном проблемы, вызванные в прошлом деятельностью наемников, поэтому его доклады мало что дают в деле решения проблем, поставленных использованием ЧВК в настоящий момент. Законодателям следовало бы озаботиться целым рядом важных вопросов: как защитить слабые государства от потенциальных проблем, вызываемых хорошо оснащенным и прекрасно подготовленным частным военным партнером? была ли разумной идея осуществлять платеж путем предоставления природных ресурсов? и как собственные государства ЧВК могли бы санкционировать эту неоднозначную деятельность за рубежом? Та точка зрения, что, даже если право не применяется к этим акторам, ему следовало бы применяться, возможно, и предотвратила создание новых норм для решения новых проблем.

Вне рамок ООН государства также, преодолевая трудности, пытались разрешить на индивидуальной основе вопрос о том, как же лучше всего рассматривать новых частных военных акторов. Толчком к процессу регулирования в Великобритании стала афера с поставкой оружия в Африку компанией Sandline, ставшая предметом правительственного расследования. Поскольку под вопрос была поставлена деятельность Министерства иностранных дел и по делам Содружества (Форин-офис)³⁰, Форин-офис стал ведущим учреждением, рассматривающим вопросы, связанные с частными силовыми структурами, и продолжал играть эту роль в течение всего периода войны в Ираке и до сегодняшнего дня. В результате расследования был опубликован доклад сэра Легга, в котором сделан вывод, что хотя Форин-офис сам никогда непосредственно не санкционировал передачу оружия правительству Каббы, его отдельные сотрудники были замешаны в этом, включая верховного комиссара Британии в Сьерра-Леоне³¹. В докладе Легга содержалось предложение выпустить «Зеленую книгу» по вопросу о ЧВК, что, в свою очередь, должно было привести к публикации Белой книги и последующему законодательству³². «Зеленая книга» была опубликована в феврале 2002 г., и мы более глубоко проанализируем ее в последующих разделах.

30 Скандал был вызван поставкой оружия компанией Sandline свергнутому лидеру Сьерра-Леоне Ахмеду Теджану Каббе, что нарушало соглашения об эмбарго на поставки оружия; основной вопрос заключался в том, санкционировали ли сотрудники Форин-офиса (и на каком уровне) эту сделку.

31 См.: 'Foreign Office savaged over arms to Africa', in *The Guardian*, 9 February 1999, доступно по адресу: <http://www.guardian.co.uk/politics/1999/feb/09/foreignpolicy.politicalnews>.

32 «Зеленые книги» являются документами консультативного характера и, как правило, составляют первый шаг в деле изменения или принятия закона; «Белые книги» являются последней стадией процесса консультаций и обычно формулируют существо законопроекта, который представляется парламенту. См.: <http://www.parliament.uk/site-information/glossary/white-paper/> и <http://www.parliament.uk/site-information/glossary/green-paper>. Этот процесс более подробно будет рассмотрен в следующем разделе.

Доклад Легга послужил стимулом к необычно длительному обсуждению в Великобритании вопроса о регулировании. Процесс замедлялся по причине трех факторов: во-первых, частая смена министров иностранных дел в правительстве лейбористов и различные степени значимости, которые они придавали этому вопросу; во-вторых, необходимость решить множество важных и сложных проблем во внешней политике после 11 сентября 2001 г.; и, в-третьих, ощущение того, что вопрос в политическом отношении представлял собой столь сложную и неприятную проблему, что ни одно из правительственных учреждений не очень-то хотело им заниматься³³. Длительный процесс регламентации означал, что Великобритания все еще пыталась найти решение проблемы, связанной с такими компаниями, как Sandline, когда началась война в Ираке, последствия чего мы рассмотрим ниже.

Ни ООН, ни государства не были в состоянии отреагировать на использование ЧВК достаточно своевременно. В результате давление рынка, видимо, имело самое действенное влияние на изменение поведения ЧВК. Компании были серьезно задействованы во всех аспектах боевых операций, от стратегических до тактических. В результате у них появилась возможность сильно влиять на политику на местах, и, поскольку они хотели участвовать в войнах, они достаточно свободно применяли силу смертельного действия. Неприятие на международном уровне идеи предоставления услуг по ведению боевых действий привело к тому, что они исчезли из частной военной индустрии: не было рынка для частного предоставления наступательной силы. Рынка не существовало частично потому, что мало какие государства могли позволить себе оплачивать ЧВК, не предоставляя концессий на разработку природных богатств. Других потенциальных клиентов отпугивали скандалы, связанные с ЧВК. Сами компании признавали, что предоставление услуг по обеспечению безопасности, не связанное с участием в боевых действиях, вызывало меньше вопросов и что сильные государства были более надежными клиентами, чем развивающиеся страны, которые когда-то нанимали Executive Outcomes и Sandline. Эти сильные государства были заинтересованы не в приватизации боевых действий, но скорее в приватизации поддержки и других не основных функций³⁴.

От ЧВК к ЧОП: изменение направления в разгар войны

Начало войны в Ираке в 2003 г. в корне изменило частную индустрию обеспечения безопасности. Новые компании, такие как образованная Тимом Спайсером, которые были созданы не для того, чтобы участвовать в боях,

33 Interview with FCO official, London, November 2003.

34 Как Executive Outcomes, так и Sandline были уволены клиентами. После переворота новое правительство Сьерра-Леоне не возобновило контракта с Executive Outcomes. В Папуа — Новой Гвинее правительство уволило компанию, и это решение привело к длительной судебной тяжбе на международном уровне, которую Sandline в конце концов выиграла. Более подробно см.: http://www.eiu.com/index.asp?layout=VWArticleVW3&article_id=1534678553®ion_id=1510000351&country_id=450000045&channel_id=210004021&category_id=500004050&refm=vwCat&page_title=Article.

пока еще не заключили крупных контрактов. Решение США нанять большое число сотрудников ЧВОК вызвало к жизни менталитет «золотой лихорадки» и бурный рост в индустрии³⁵. Эти компании поставили ряд новых вопросов: какие правовые механизмы существуют для контроля над деятельностью сотрудников ЧВОК, которые совершают преступления на поле боя? Имеют ли ЧВК большое значение для борьбы с повстанцами, что требует осторожного применения силы? Однако законодатели не рассмотрели эти вопросы сразу же. В Великобритании правительство все еще занималось «Зеленой книгой», которая была выпущена в феврале 2002 г. и оказалась лишена внимания перед началом войны в Ираке. В «Зеленой книге» предлагался ряд решений в отношении ЧВК и проблем, которые вставали в связи с этим, но не рассматривалось использование частных компаний во время крупномасштабных войн на службе сильных государств, которые продолжали осуществлять стратегическое командование и управление.

Действия сотрудников ЧВОК на местах быстро показали, что ни государства, ни международное юридическое сообщество не располагали достаточными регулирующими механизмами для общения с индустрией, торгующей силой смертельного действия. Сотрудники ЧОП были замешаны в скандале в тюрьме Абу-Грейб в 2004 г., а в 2007 г. сотрудники американской компании Blackwater открыли огонь на багдадском рынке, убив 17 гражданских лиц. Эти эпизоды были просто самыми заметными из целого ряда подобных, кроме того, существовала неопределенность относительно роли сотрудников ЧВОК в существующем порядке подчинения³⁶ и их использования для поддержки сложных операций по борьбе с повстанцами³⁷. Проблемы, возникающие в связи с использованием подрядных фирм на поле боя, продемонстрировали, что не существует правовых механизмов, которые можно было бы применить для привлечения их к судебной ответственности.

Реакция Соединенного Королевства на войну в Ираке

Великобритания и США по-разному отреагировали на события в Ираке. В Великобритании война в Ираке частично сделала процесс с «Зеленой книгой» устаревшим просто потому, что время было выбрано плохо. Война не только началась в Ираке через год с небольшим после опубликования документа, к ней шла длительная подготовка, которая по вполне понятным причинам стала приоритетной в соответствующих правительственных учреждениях. Процесс с «Зеленой книгой» застопорился после Ирака.

35 Dominick Donald, 'After the bubble: British private security companies after Iraq', Royal United Services Institute, Whitehall Papers, London, 2006.

36 Fred Schreier and Marina Caparini, 'Privatising security: law, practice and governance of private military and security companies', Occasional Paper No. 6, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Geneva, 2005, p. 47; Caroline Holmqvist, 'Private security companies: the case for regulation', SIPRI Policy Paper No. 9, Stockholm Institute for Peace Research, Stockholm, 2005, p. 26.

37 Jeffrey S. Thurnher, 'Drowning in Blackwater: how weak accountability over private security contractors significantly undermines counterinsurgency efforts', in *Army Law*, Vol. 64, Issue 422, July 2008, p. 64.

Появились сообщения, что стандарты и нормы скоро будут разработаны³⁸, но этого не последовало. Вполне вероятно, что Министерство иностранных дел и по делам Содружества в качестве ведущего учреждения, участвующего в разработке норм, было в это время сильно озабочено сложным характером внешней политики Великобритании, особенно из-за того, что ее обязательства в Ираке и Афганистане потребовали неожиданно много времени для выполнения. Британская ассоциация частных охранных компаний высказала мысль, что дело снова заключалось в сложной и неприятной практической проблеме («горячей картофелине», которую сразу же хочется бросить) и отсутствии энтузиазма в отношении непопулярного явления, которое тут же попадало в газетные заголовки³⁹. И наконец, отвечая на настойчивые вопросы Специального комитета по иностранным делам Палаты общин относительно причин задержки с разработкой законодательства, лорд Мэллок-Браун, министр иностранных дел и по делам Содружества, заявил, что длительность периода переговоров объяснялась сложностью проблемы⁴⁰. В отличие от ситуации в США, события не заставили Великобританию начать более серьезные дебаты относительно регулирования. Многие компании, базирующиеся в Соединенном Королевстве, работали в Ираке, но они в основном занимались США, что означало передачу мяча в американский суд.

Реакция США на войну в Ираке

В Соединенных Штатах история установления норм и стандартов не обязательно оказывалась регулированием последней войны, но регулированием существующей в индустрии практики, при том что мало внимания обращалось на ее эволюцию. Американцы были просто потрясены не готовы к войне в Ираке почти ни по одному направлению⁴¹ и были, пожалуй, еще менее готовы к возможным проблемам, вызываемым деятельностью ЧОП в Ираке.

Американское правительство использовало ЧОП с минимальными проблемами, начиная уже с начала 1990-х гг., и у США относительно длинная история приватизации других функций по предоставлению поддержки, которая начинается самое позднее в 80-е годы⁴². Находящиеся в Америке ЧОП, такие как Dunsong и MPRI, предоставляли с одобрения правительства США серьезные услуги по военной подготовке различным акторам за границей.

38 Clayton Hirst, 'Dogs of war to face new curbs in Foreign Office crackdown', in *The Independent*, 13 March 2005, доступно по адресу: <http://www.independent.co.uk/news/business/news/dogs-of-war-to-face-new-curbs-inforeign-office-crackdown-6151383.html>.

39 См.: 'Mercenary firms seek tighter laws', in *BBC*, 5 December 2007, доступно по адресу: http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/7128046.stm.

40 См.: 'MPs unimpressed by missing mercenary regulation', in *Politics.co.uk*, 20 July 2008, доступно по адресу: <http://www.politics.co.uk/news/2008/7/20/mps-unimpressed-by-missing-mercenary-regulation>.

41 Более подробно об этих проблемах см.: Thomas Ricks, *Fiasco: The American Military Adventure in Iraq*, Penguin, London, 2006; Rajiv Chandrasekaran, *Imperial Life in the Emerald City: Inside Iraq's Green Zone*, Bloomsbury, London, 2008.

42 A. Stanger, p. 86, см. примечание 8 выше.

Хотя эти контракты не обходились без инцидентов⁴³, они все-таки не вызвали больших проблем и сыграли полезную роль для правительства США, сделав возможным вмешательство в таких местах, как Хорватия, где официальная помощь Америки была бы проблематичной с дипломатической точки зрения.

Использование ЧОП до Ирака регулировалось теми же процедурами, которые США применяли для контроля за торговлей оружием за рубежом, что требовало одобрения Конгресса, если продажи превосходили сумму в 50 тыс. долларов США. Однако контракты обычно делились, чтобы суммы не доходили до этой цифры, иными словами, законодательные нормы обходились. В конце 1990-х гг. число официальных лиц, осуществляющих надзор за исполнением контрактов, было значительно сокращено⁴⁴, что означало, что, несмотря на все возрастающее число сотрудников ЧВОК в наиболее проблемных зонах, осуществлять надзор за их деятельностью было невозможно⁴⁵.

Что еще хуже, американские военные в Ираке полагались на правовой инструмент, который имел смысл в предыдущих конфликтах: соглашение о статусе сил (SOFA), которое предоставляло персоналу, сопровождающему вооруженные силы, например подрядчикам, иммунитет от местного судебного преследования. Соглашения SOFA, содержащие такое положение, применялись в предыдущих конфликтах без каких-либо инцидентов и служили для защиты захваченных членов персонала от несправедливых судебных процессов на местах. Однако США никогда не использовали сотрудников ЧВОК в таких масштабах, как в Ираке, и соглашение о статусе вооруженных сил с иракцами означало, что такие сотрудники не могли привлекаться к судебной ответственности за правонарушения в Ираке. В отличие от положений, касающихся личного состава вооруженных сил США, не было норм, которые могли бы применяться для судебного преследования сотрудников ЧВОК в США⁴⁶.

События заставили США радикально изменить свое законодательство относительно ЧОП, но, как заметил один ученый, это было очень похоже на закрывание дверей стойла после того, как лошадь уже убежала⁴⁷.

43 Утверждалось, что хорватские военные, которые получили подготовку у МРПР в 1990-е гг., стали просто неузнаваемы. См.: S. Percy, примечание 5 выше, p. 226. Дунсгор была замешана в организации проституции в Боснии; см: http://www.huffingtonpost.com/david-isenberg/its-dj-vu-for-dyncorp-all_b_792394.html.

44 Steven L. Schooner, 'Contractor atrocities at Abu Ghraib: compromised accountability in a streamlined, outsourced government', in *Stanford Law and Policy Review*, Vol. 16, No. 2, 2005, p. 560.

45 A. Stanger, p. 89, см. примечание 8 выше.

46 Закон о правонарушениях в отношении иностранных граждан (The Alien Tort Statute) применялся для судебного преследования ЧВОК в Соединенных Штатах; однако такие процессы стали результатом умелого использования существующего права, а не целенаправленного создания нового законодательства. Аттеритано утверждает, что его потенциальная сфера применения довольно узка. Andrea Atteritano, 'Liability in tort of private military and security companies: jurisdictional issues and applicable law', in Francesco Francioni and Natalino Ronzitti (eds), *War by Contract: Human Rights, Humanitarian Law and Private Contractors*, Oxford University Press, New York, 2011, p. 481.

47 Frederick A. Stein, 'Have we closed the barn door yet? A look at the current loopholes in the Military Extraterritorial Jurisdiction Act', in *Houston Journal of International Law*, Vol. 27, No. 3, 2005.

Американцы оказались в этой ситуации частично из-за своей самоуверенности и самодовольства: вопрос ЧВК не обсуждался в США широко, и сравнительный успех с использованием ЧОП в 90-е годы означал, что США фактически считали, что в будущем будет так же, как и раньше, и что получение услуг по контракту в крупных масштабах во время войны, в которой США участвовали, будет таким же, как и в случае небольших контрактов в мирное время.

По-разному, но озабоченные тем, как частные вооруженные силы использовались в данный момент, и США и Великобритания не сумели предугадать, как индустрия будет развиваться. В Великобритании это означало застревание процесса выработки норм и стандартов, для которого уже тогда потребовалось несколько лет и который мы подробнее рассмотрим ниже. В США это оказалось неумение предвидеть, что все более частое использование сотрудников частных охранных или военных компаний поставит серьезные проблемы перед системой, которая была создана для решения вопросов, связанных с другими явлениями, приведет к серьезным правонарушениям со стороны сотрудников ЧВОК и существованию системы, которая не может их наказать. Ни у одного государства и ни у одной военной организации нет магического кристалла, и скорость, с которой развивалась индустрия, и продолжительность войны в Ираке были, конечно, неожиданными. Нельзя обвинять государства за то, что они не смогли предвидеть все возможности.

Однако использование частных военизированных формирований в обоих государствах не обременялось никакими политическими дискуссиями. Хотя разработка законодательства по определению является трудной задачей, никогда не проводилось политических дискуссий относительно того, какого рода услуги государство должно приватизировать прежде всего.

У многих военных командиров, например, были серьезные сомнения относительно приватизации военных допросов⁴⁸, и ведение допросов в Абу-Грейбе было первым серьезным скандалом с участием ЧОП.

Подход ООН к частному сектору предоставления услуг безопасности заключался в очень энергичных попытках регулировать действия предыдущих воплощений частных военных компаний. Бальестерос, Специальный докладчик ООН по вопросам наемников, все еще занимал свой пост в начале войны в Ираке в 2003 г. Он неоднократно подчеркивал, что ЧОП (как и ЧВК, которые были их предшественниками) являются просто наемничеством в новой форме, и считал, что как ЧВК, так и ЧОП хитрым образом связаны с наемниками, которые существовали до них, и можно считать, что частные компании занимаются вербовкой наемников⁴⁹. Его упорство, обращенное

48 Martha Minow, 'Outsourcing power: how privatizing military efforts challenges accountability, professionalism and democracy', in *Boston College Law Review*, Vol. 46, 2005, p. 1014.

49 См. 'Доклад по вопросу об использовании наемников как средство нарушения прав человека и противодействия осуществлению права народов на самоопределение, представленный Специальным докладчиком Комиссии по правам человека, г-ном Энрике Берналесом Бальестеросом'. UN Doc. E/CN.4/2004/15, 24 декабря 2003 г.

в прошлое, которое мешало ему признать разницу между ЧОП, используемыми Соединенными Штатами в Ираке, и бандами подонков-наемников, пытающимися совершать перевороты в небольших африканских государствах, означало, что процесс регулирования был сосредоточен на ошибочном наборе вопросов, особенно потому, что типы вопросов, поставленных обоими акторами, были столь различными. Позиция ООН отталкивала сами ЧОП, которые были и остаются стойкими сторонниками регламентации, даже если они далеко не идеальные акторы. В результате ЧОП активно разрабатывали другие пути установления норм и стандартов, используя, среди прочего, прагматичный Документ Монтрё и Международный кодекс поведения, и оттеснили на второй план замедленные нормативно-правовые процессы как в Великобритании, так и в США.

Процесс Монтрё, Международный кодекс и будущее ЧВК

Международный Комитет Красного Креста (МККК) и правительство Швейцарии были одними из первых, кто начал выступать за дальнейшее регулирование деятельности частных охранных предприятий после начала в 2003 г. войны в Ираке. МККК, который считал (и считает), что частные военные и охранные компании и предприятия должны соблюдать нормы международного гуманитарного права (МГП) таким же образом, как все остальные акторы на поле боя, тем не менее отметил правовую неурегулированность индустрии и выступил за более строгий контроль.

Документ Монтрё направлен на более строгий контроль над сотрудниками частных охранных предприятий на поле боя и предназначен в основном для государств. В нем содержится напоминание о существующих соответствующих международных правовых обязательствах в соответствии с МГП и предлагаются лучшие примеры практического опыта для государств, нанимающих ЧОП, а также указывается, что соответствующие положения уголовного права могут применяться в случае правонарушений со стороны как отдельных лиц, так и государств — государств, где базируются компании, территориальных государств (то есть государств, где действуют компании) и государств, которые нанимают компании. Государства и компании принимали участие в переговорах, которые начались в 2005 г. и завершились в 2008 г. Документ Монтрё формально не является частью международного права, но представляет собой подтверждение действующего обязательного международного права. Монтрё принял нейтральный подход к ЧОП, рассматривая их как регулярных акторов на поле боя, подход, который облегчил переговоры и достижение соглашения. У процесса Монтрё было несколько заметных успехов. Усилия по разработке нормативно-правовой базы через ООН зашли в тупик из-за точки зрения Бальестероса, который считал ЧОП наемниками. Даже после того, как роль Специального докладчика была передана Рабочей группе ООН по вопросу о наемниках, термин «наемник» остался сомнительным для ЧОП, и компании сами постарались

побыстрее дистанцироваться от Рабочей группы⁵⁰. Когда начался этот процесс, ЧОП и связанные с индустрией органы, такие как Международная ассоциация миротворческих операций (ПРОА) и Британская ассоциация частных охранных предприятий (BAPSC), оказывали ему поддержку, будучи заинтересованными в результатах. Документ Монтрё смог добиться ясности по сложному вопросу, подтвердив основные нормы и принципы, которые ЧОП и те, кто их нанимает, должны соблюдать.

Кроме того, Документ Монтрё является, вероятно, единственным возможным международным соглашением на данном этапе. Провал антинанемнического права привел к отсутствию доверия к международным усилиям по установлению контроля. Сильные государства, такие как Великобритания и США, заинтересованы в дальнейшем использовании ЧОП, а что касается последних, намерены полагаться на них в той степени, в которой война без сотрудников ЧВОК невозможна. Следовательно, проведение более широкого обсуждения норм регулирования могло лишить государства гибкости в деле использования ЧОП, поэтому процесс Монтрё оказался столь желательным. Поскольку Документ Монтрё подтверждает действующее право, это решение является недорогим для государств. От них не требуется согласия на что-то, на что бы они ранее уже не согласились; от них требуется просто рассмотреть это в новом контексте. Документ Монтрё не создал новых обязательств для государств.

МКП направлен на то, чтобы установить четкий кодекс поведения скорее для компаний, а не для государств. Вскоре после того, как был завершен Документ Монтрё, сами частные военные и охранные компании начали процесс создания параллельного международного кодекса поведения, который бы прояснил, как должны себя вести частные военные и охранные компании. После ряда встреч, участниками которых были многочисленные заинтересованные стороны, МКП был подписан в ноябре 2010 г. Как и Документ Монтрё, он напоминает компаниям об их обязанностях в соответствии с МГП, а также указывает на передовые методы деятельности. Во многих отношениях он напоминает Глобальный Договор ООН, который поощряет компании к принятию минимальных стандартов поведения в отношении целого ряда вопросов, связанных с правами человека⁵¹. МКП предусматривает некоторые последствия для тех компаний, которые не приняли кодекс или не соблюдают его стандартов. Идея заключается в том, чтобы членство в этой созданной индустрией организации было разрешено для тех, кто принял кодекс, а те, кто нарушает его положения, были бы исключены. Тогда государства будут нанимать те военные и охранные компании, которые являются членами этой организации, подписавшими кодекс.

50 Sarah Percy, 'Morality and regulation', in S. Chesterman and C. Lehnardt (eds), p. 26, см. примечание 1 выше.

51 Глобальный договор ООН (The UN Global Compact) был создан в 2000 г., и его цель заключается в том, чтобы десять основных принципов (касающихся прав человека, окружающей среды, труда и борьбы с коррупцией) стали частью приемлемой практики для корпораций. Это самая крупная в мире добровольная организация корпоративного поведения. Более подробно см.: <http://www.unglobalcompact.org/AboutTheGC/index.html>.

МКП, как и Документ Монтрё, является значительным достижением, если учитывать очень медленные темпы регулирования, особенно в Великобритании, и проблемы с разработкой международных норм и стандартов. Его попытки предусмотреть последствия для тех, кто не подписал кодекс или нарушает его, достойны похвалы. МКП отражает тот факт, что сами военные и охранные компании часто являются самыми горячими сторонниками регулирования и всячески этому содействуют, потому что иметь четкие нормы и правила деятельности имеет смысл для хорошего ведения бизнеса и, как уже отмечалось, для исключения из бизнеса компаний, из-за которых индустрия пользуется дурной славой. Поэтому МКП проводит, как может показаться некоторым, очень жесткую политику по вопросам соблюдения прав человека: например, стандарты, выполнение которых требуется от компаний в отношении прав человека, превосходят основные стандарты МГП.

Неформальные соглашения и добровольные кодексы, конечно, лучше, чем ничего, но и они недостаточно надежны для того, чтобы быть единственным средством регулирования частной индустрии военных и охранных компаний. Неформальные соглашения могут рассматриваться как законодательство, соответствующее знаменателю самого низкого уровня, или просто как минимум, который могут согласовать самые различные акторы. Может ли такой минимум быть достаточным для того, чтобы регулировать индустрию, располагающую значительным смертельным потенциалом, — остается серьезным вопросом. Хотя положения о правах человека МКП строже, чем основные положения МГП, они в то же время являются общим знаменателем самого низкого уровня в том смысле, что отражают интересы компаний.

Опасность добровольных кодексов может не иметь серьезного воздействия на реальное поведение. Глобальный Договор ООН был несомненно успешен, особенно в выявлении потенциальных проблем, вызываемых корпорациями, но, возможно, не имел сильного влияния на поведение, частично потому, что не предусматривалось методов проведения расследования или наложения санкций на нарушающие его компании и поэтому ему трудно обеспечить подотчетность⁵². Хотя использование фактора членства в организации, созданной индустрией, в качестве метода «кнута и пряника» за хорошее поведение оказалось полезным для Глобального Договора, вопросы все же остаются. Ни одной другой области не разрешается полностью регулировать себя саму, и «структура стимулов вступает в противоречие с тем, что отраслевая группа действует в качестве агента строгого правоприменения и наказания членов своей собственной индустрии»⁵³. Хотя в настоящий момент индустрия заинтересована в строгом регулировании, это может не всегда оставаться так, она по-разному может реагировать на различные изменения, и совсем не так, как это сделали бы государства или

52 Oliver F. Williams, 'The UN Global Compact: the Challenge and the promise', in *Business Ethics Quarterly*, Vol. 14, No. 4, 2004, pp. 755—774.

53 Peter W. Singer, *The Private Military Industry and Iraq: What Have We Learned and Where to Next?*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Geneva, 2004.

официальные законодатели. И еще, серьезный вопрос заключается в том, должна ли индустрия, занимающаяся предоставлением услуг, связанных с применением потенциально смертельной силы, быть первой среди тех, кому разрешено экспериментировать с саморегулированием.

Есть и другие проблемы, касающиеся Документа Монтрё и МКП. Во-первых, ни один из них не делает попытки контролировать обычных «наемников» того типа, что были замешены в 2004 г. в попытке переворота в Экваториальной Гвинее. Рабочая группа ООН все еще занимается этим вопросом⁵⁴, но его значение померкло из-за более заметных усилий по регулированию ЧОП. Во-вторых, Документ Монтрё в основном освободил государства от сложной задачи решать на национальном уровне проблемы регулирования частной индустрии по предоставлению услуг в области безопасности. США вынуждены были в результате скандалов ужесточить свои внутренние нормы, касающиеся того, как и когда можно использовать ЧОП, а также закрыть лазейки, которые не давали преследовать сотрудников ЧОП в судебном порядке в Ираке. Однако система, требующая в США одобрения Конгресса, все еще вызывает вопросы и направлена главным образом на то, чтобы контракты заключались в других странах, а не с другими частными акторами. В Великобритании процесс Монтрё дал возможность правительству и вовсе отложить на неопределенное время решение трудного вопроса о том, как регулировать деятельность частных охранных предприятий. «Зеленая книга» определила целый ряд возможных путей регулирования, и считалось, что система лицензирования будет, по всей вероятности, наиболее эффективной. Процесс в Великобритании не продолжался до 2009 г., когда новый министр лейбористского правительства Дэвид Милибэнд объявил, что правительство Соединенного Королевства потребует от компаний подписать кодекс поведения для того, чтобы вступить в отраслевую организацию. Тогда правительство будет заключать контракты только с теми компаниями, которые являются членами отраслевой организации, а членство может быть аннулировано, если они нарушат кодекс поведения⁵⁵.

Более строгое регулирование потребует и больше затрат на свою реализацию, а при существующих финансовых обстоятельствах это, вероятно, невозможно. Добровольные процессы могут оказаться недостаточными для Соединенного Королевства, которому очень повезло, что оно избежало проблем, подобных тем, с которыми к настоящему времени столкнулись США. Но поскольку Документ Монтрё и МКП развязали сложный нормативно-правовой узел, касающийся деятельности ЧОП во время международных вооруженных конфликтов, государства удовлетворены.

54 Однако, как уже говорилось, ООН пытается сделать слишком много: вероятно, невозможно регулировать весь спектр частных силовых структур, так же как невозможно использовать одни и те же законодательные акты для контроля за торговцами наркотиков и фармацевтическими компаниями, — этот аргумент я уже выдвигала в работе: S. Percy, p. 45, см. примечание 1 выше.

55 См.: ‘Government proposes regulation for private security firms’, in *Reuters*, 24 April 2009, доступно по адресу: <http://uk.reuters.com/article/2009/04/24/uk-britain-security-idUKTRE53N59820090424>.

Последствия и проблемы будущего

Тенденция, существующая у законодателей, занимающихся частной охранной индустрией, и заключающаяся в том, что они «регулируют прошедшую войну», может иметь следующие результаты. Во-первых, отсутствует предвидение будущих проблем, что оставляет две возможности использования ЧОП за пределами существующих регламентирующих рамок: использование ЧОП для защиты судов от пиратства и для выполнения гуманитарных функций. Во-вторых, сочетание быстро развивающейся индустрии и медленно продвигающегося нормативно-правового процесса создало стимул для саморегулирования, что в данный момент является недостаточным в этой области. В-третьих, перенос внимания на неформальные международные процессы дает возможность государствам избежать трудных, но крайне важных обсуждений на национальном уровне вопроса о роли частных силовых структур.

МКП, Документ Монтрё и подходы на национальном уровне в США и Великобритании сосредоточили внимание на том типе участия, которое мы наблюдали в Ираке и Афганистане, но маловероятно, что мы увидим подобное в ближайшей или среднесрочной перспективе. Уже в 2006 г. ЧОП рассматривали возможные последствия постиракского «пузыря»⁵⁶ и начали активно искать новые сферы деятельности. ЧОП рассматривали, среди прочего, два основных направления: расширение их коммерческого предпринимательства путем заключения контрактов с частными компаниями, особенно в области обеспечения безопасности на море, и защиты гуманитарных операций, а также, возможно, предоставления гуманитарной помощи. Документ Монтрё сохраняет молчание в отношении этих двух вопросов, а основные принципы, изложенные в МКП, практически не касаются этих конкретных ситуаций. Американская система регулирования, скорее всего, не будет применима, поскольку контракты не достигнут порога, необходимого для одобрения Конгрессом, а Великобритания замечательно уклонилась от регулирования этих областей, положившись на Документ Монтрё и МКП.

ЧОП всячески старались доказать, что судоходству необходима защита от сомалийских пиратов в Аденском заливе и вообще в Индийском океане. Часто цитируемая статистика в сообществе морского судоходства свидетельствует о том, что ни одно судно, на борту которого находился отряд частного охранного предприятия, не был атакован пиратами. Может быть, это и так, но всегда бывает первый раз, и, учитывая тот факт, что пираты предпринимали попытки захватить в заложники военные корабли (хотя обычно по ошибке), возможно, это было скорее везение, а не расчет. Пиратов, кажется, во всех случаях не сдерживает превосходящая огневая мощь. Более того, нормы, касающиеся применения силы на море частными акторами, крайне туманны и требуют тщательной и градуированной оценки.

56 D. Donald, примечание 35 выше. Дональд является сотрудником компании Aegis.

Незаконное открытие огня в Ираке говорит о том, что такую оценку получить нелегко. И наконец, основная проблема, встающая перед международными военно-морскими силами в регионе, заключается в возможности ошибочного опознания, когда военные корабли открывали огонь по рыболовецким судам и убивали невинных людей. Это тоже серьезный вопрос, требующий тщательного взвешивания, и впечатляющая история разного рода случаев открытия компаниями агрессивного огня не предвещает того, что он может быть легко решен.

Кроме того, ЧОП видят широкий рынок, появляющийся в области защиты гуманитарной помощи и сотрудников гуманитарных организаций в опасных зонах. Неправительственные организации (НПО) все чаще хотят выделить ресурсы для очень опасных районов мира, и использование ЧОП для облегчения этой задачи вызвало серьезные дебаты и противоречия⁵⁷. Некоторые утверждают, что нейтральность НПО уже серьезно скомпрометирована использованием частной охраны, а другие рассматривают это как неизбежное зло, необходимое для того, чтобы доставить жизненно важную помощь⁵⁸. Однако остается совсем небольшим шаг от защиты помощи до утверждения, что компании могут сами предоставлять помощь, что бросает очевидный вызов нормам, регулирующим предоставление гуманитарной помощи. Вопрос о том, может ли коммерческая компания предоставлять помощь исключительно гуманитарного характера, незапятнанную коммерческими соображениями, является крайне спорным. Помощь, которая не является абсолютно гуманитарной, может означать, что частная компания не находится под защитой соответствующих положений МПП, которые касаются гуманитарной помощи⁵⁹. Представляется, что некоторые компании рассматривают именно это направление⁶⁰.

Ни в одном из этих двух случаев не ясно, какие международные нормы применяются и при каких обстоятельствах, и в обоих случаях применение силы может причинить значительный ущерб. История эволюции частных силовых структур и усилия, предпринимаемые с целью установления контроля над ними, настойчиво подсказывают, что государства и другие законодатели будут и далее благодущны и убеждены в том, что они

57 James Cockayne, *Commercial Security in Humanitarian and Post-Conflict Settings: An Exploratory Study*, International Peace Academy, New York, 2006; Abby Stoddard, Adele Harmer and Victoria DiDomenico, *The Use of Private Security Providers and Services in Humanitarian Operations*, Humanitarian Policy Group Report No. 27, Overseas Development Institute, London, 2008; Damian Lilly, Tony Vaux, Chris Seiple, Greg Nakano and Koenraad Van Brabant, *Humanitarian Action and Private Security Companies: Opening the Debate*, International Alert, London, May 2002.

58 Christopher Spearin, 'Private, armed and humanitarian? States, NGOs, International private security companies and shifting humanitarianism', in *Security Dialogue*, Vol. 39, No. 4, 2008, pp. 363–382.

59 Frits Kalshoven and Liesbeth Zegveld, *Constraints on the Waging of War: An Introduction to International Humanitarian Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2011, pp. 164–165.

60 Конфиденциальные интервью с официальными лицами ЧВОК. Компания Aegis уже предоставляет «услуги по поддержке гуманитарных операций», которые могут быть единичными случаями или стать частью системы, что, как предполагается, должно указывать на то, что у нее есть возможности выполнять эти функции самостоятельно. См.: <http://www.aegisworld.com/index.php/humanitarian-support-services-2>.

нашли нормативно-правовые ответы, до тех пор пока не возникнет проблема, и тогда им придется начинать все снова. Медленное создание норм и стандартов и быстрые изменения в войне означают, что ко времени, когда государства разрешат эти проблемы, на горизонте появятся новые вызовы. Скорость изменений в бизнесе ЧВОК в сочетании с настоящей необходимостью регулирования привели к явлению саморегулирования и добровольных соглашений.

Мы не можем ожидать, что у государств или иных регулирующих органов будет магический кристалл, который поможет им создать систему норм и стандартов, которая охватит все возможные в будущем случаи применения частных силовых структур. Однако мы все-таки можем рассчитывать на то, что государства, на территории которых базируются ЧОП, серьезно рассмотрят вопрос о том, какие ограничения поставить на использование частных сил: что приемлемо, что неприемлемо? Ответы на эти вопросы немного продвинут нас вперед в деле определения принципов для будущей деятельности.

Государства не приняли во внимание, что у этих предприятий есть мощные стимулы для развития и поисков новых рынков, когда старые исчезают или становятся закрытыми для них. Законодатели часто оказываются в роли догоняющих в самых различных отраслях. Проблема с отставанием в частной индустрии обеспечения безопасности заключается в том, что ее основной продукт — сила — обладает более опасным потенциалом, чем основной продукт, возможно, любой другой отрасли. Благодушно полагаться на международное гуманитарное право или добровольные соглашения и недостаточно, и тревожно.

Заключение

Нет сомнения в том, что тенденция регулировать такое поведение частных формирований, которое уже имело место в прошлой войне, будет существовать и далее в силу характера самого вопроса. Две главные проблемы объединились и сделали регулирование частной индустрии обеспечения безопасности очень сложным. Во-первых, создание нормативно-правовой базы как на национальном, так и международном уровне редко бывает скорым процессом даже при существовании твердого намерения и согласия относительно необходимости и типа регулирования. Во-вторых, ЧВОК представляют собой динамичный бизнес, который быстро развивается, реагируя на изменения на рынке.

Всегда трудно предсказать изменения в военном деле, и успешные ЧОП, как и другие успешные предприятия, быстро реагируют на рыночные стимулы. Частная военная и охранная индустрия закрыла некоторые аспекты бизнеса и исследовала другие в ответ на изменения на рынке и на исчезновение определенных направлений деятельности, таких как крупномасштабные экспедиционные войны в Ираке и Афганистане, и появление

других, например, возможного предоставления услуг по обеспечению безопасности судоходства. ЧВОК продемонстрировали свою способность к развитию, причем быстрому развитию, уже несколько раз после начала 1990-х гг. И не следует ожидать, что в будущем они будут статичными.

На самом деле есть веская причина предполагать, что они будут и впредь эволюционировать и искать новые возможности. Одним из последствий создания большого числа ЧОП в эру Ирака является то, что эти компании теперь существуют и будут активно искать работу, чтобы не уйти из бизнеса. Все продолжающееся сокращение вооруженных сил будет означать, что такие возможности появятся. В Великобритании значительные сокращения в армии, анонсированные в 2011 г., сопровождались заявлениями о том, что дальнейшая поддержка может прийти из частного сектора⁶¹.

Во-вторых, процесс создания нормативно-правовой базы является медленным по своей природе. Соответствующие стороны должны прийти к соглашению, что регулирование необходимо, и согласовать вопрос о том, как к нему приступить. В случае с ЧВОК существует большое число участвующих сторон: государства, НПО, бизнес, которому требуется охрана, международные организации и сами ЧВОК. Как и во многих других областях, которые функционируют главным образом за границей, ЧВОК потребуются регулирование как на национальном, так и на международном уровне. Хорошей аналогией может послужить гражданская авиация, которой для обеспечения безопасности нужно национальное и международное законодательство. Однако существование двух уровней потенциального регулирования означает, что существуют и два процесса, которые могут реагировать слишком медленно или вообще не реагировать на возрастающее число проблем. Самим государствам очень нужны гарантии того, что они смогут использовать ЧВОК эффективно, поэтому им надо разработать законодательство, которое будет «именно таким, как нужно» — не слишком строгим и не допускающим слишком большой свободы действий, — что является еще одним препятствием для быстрого принятия нормативно-правовой базы. И наконец, другие акторы в системе, особенно НПО и международные организации, имеют трудные отношения с ЧОП. Хотя ЧОП становятся все более необходимым для некоторых операций, у этих акторов все еще вызывают обеспокоенность само понятие частной охраны и те проблемы, которые может порождать деятельность ЧОП⁶². Эти сложные взаимоотношения замедлили процесс регулирования из-за необходимости продемонстрировать неодобрение или обеспокоенность и в то же самое время способствовать выработке нормативов регулирования, которое сделает возможным дальнейшее использование ЧОП. Сами ЧВОК и помогают, и мешают процессу регламентации. С самого начала как ЧВК, так и ЧОП с энтузиазмом

61 James Kirkup, 'British Army forced to rely on foreigners and contractors', in *The Telegraph*, 7 June 2012, доступно по адресу: <http://www.telegraph.co.uk/news/uknews/defence/9315166/British-Army-forced-to-rely-onforeigners-and-contractors.html>.

62 J. Cockayne, pp. 13—14, см. примечание 57 выше.

отнеслись к выработке нормативно-правовой базы, участвуя почти во всех направленных на это мероприятиях. Этот энтузиазм заслуживает похвалы, но нельзя считать его бескорыстным. И ЧВК и ЧОП стремятся к тому, чтобы их основными клиентами стали государства, и для этого им нужно регулирование. Оно придает легитимность и может вытеснить конкурентов, которые не смогут соответствовать требованиям законодательства. ЧОП, базирующиеся в Великобритании и США, часто имеют в своем руководстве как в ходе обычных операций, так и в советах директоров лиц с хорошими связями, в том числе отставных генералов или других старших военных чиновников. Эти связи и тот факт, что законодатели все больше полагаются на ЧОП, делает беспристрастное регламентирование более трудным, чем требовалось бы.

Не удивительно, учитывая явную необходимость в регулировании и медленный темп разработки нормативов, что добровольное саморегулирование стало наиболее успешным методом. Процесс Монтрё и МКП продвинулись быстрее и убедительнее, чем более официальные аналоги. Это не удивительно, учитывая тот факт, что во многих других областях государства и другие акторы предпочитают необязательные, неформальные соглашения, потому что они быстрее заключаются и дают возможность для свободы маневра. Индустрия, о которой идет речь, также заинтересована в таком типе регулирования, потому что оно придает легитимность без излишних ограничений. Однако, несмотря на то что Документ Монтрё и МКП, несомненно, являются достижениями, остаются вопросы относительно того, станут ли они достаточными. Документ Монтрё, очевидно, не применим к использованию ЧОП частными компаниями, например для охраны судоходства от пиратов. Саморегулирование посредством добровольных кодексов поведения, возможно, не является достаточно строгим для индустрии, которая связана с применением силы смертельного действия. Полное саморегулирование без законодательной строгости встречается крайне редко: все, начиная от медицинских и юридических ассоциаций внутри государств и заканчивая транснациональными корпорациями, действующими на международном уровне, либо имеют нормы саморегулирования, узаконенные законодательством, либо формальные международные нормативы, соблюдение которых часто контролируется постоянными органами надзора, как в случае гражданской авиации. Трудно представить, что эта конкретная область не требует, по крайней мере, такого же надзора, что и транснациональное судоходство. Хочу закончить, используя еще одно клише, в дополнение к тому, с которого статья начиналась: саморегулирование может слишком легко допустить полных энтузиазма лис до управления курятником и не может само по себе быть достаточным.

Принимая во внимание вероятность того, что законодатели и впредь будут регулировать поведение частных вооруженных формирований, проявившееся в последнем случае, что можно сделать для того, чтобы обеспечить наличие некоего регламентирования, которое, по меньшей мере, будет

иметь шанс шагнуть в ногу с динамичной частной индустрией предоставления охранных услуг? Очень трудно верно предсказать изменения в военном деле, как показывают превратности с государственным военным планированием. Однако почти во всех дебатах на национальном и часто на международном уровне не обсуждается одна простая вещь: сколько разумно иметь частных силовых структур и какого рода работу ЧОП могут выполнять? От такого рода обсуждений можно слишком легко отмахнуться как от слишком теоретических или трудных, но они крайне важны. Если основные государства, где расположены ЧОП, особенно Великобритания, рассмотрели бы серьезно вопрос о том, какой они *хотят* видеть индустрию в будущем, тогда в определенной степени индустрия могла бы действительно диктовать направление этой эволюции, а не быть вынужденной только реагировать на происходящие события и изменения. В США законодателям пришлось рассмотреть некоторые из этих вопросов в результате скандалов, вызванных ЧОП, и ужесточить их регулирование; однако аналогичным образом четко сформулированное определение той роли, которую, по мнению государств, эти компании должны играть, даст направление для развития существующих возможностей.

Действительно джинн частных услуг по обеспечению безопасности выпущен из бутылки. Однако в настоящий момент государства в основном предоставляют этому джинну делать все, что он захочет, а затем наказывают его, если он заходит слишком далеко, а не устанавливают с самого начала параметры его деятельности. Дискуссия о должной роли частных силовых структур может быть трудной, и, возможно, ее надо начинать на национальном уровне, но это, вероятно, лучший способ регулировать индустрию, которая, похоже, всегда изменяется быстрее, чем законодатели могут откликнуться на изменения. Государства и другие заинтересованные стороны должны сделать все возможное для того, чтобы избежать самоуспокоенности и предположений, что существующая нормативно-правовая база справится с задачей: индустрия будет развиваться, и регулирование должно либо установить параметры этого развития, либо быть готовым к отставанию от этой эволюции.

