

Вне законов рынка. Регулирование международной сферы безопасности

Cockayne J. Beyond market forces: Regulating the global security industry / J. Cockayne, E. Speers Mears, I. Cherneva, A. Gurin, Sh. Oviedo, D. Yaeger. N.Y. : International Peace Institute, 2009. 333 с.

Недавно в США вышла книга «Вне законов рынка. Регулирование международной сферы безопасности», созданная коллективом авторов под редакцией Джеймса Кокейна¹. Работа посвящена анализу международной сферы безопасности, и в частности поиску наиболее приемлемых принципов регулирования сферы деятельности частных военных и охранных компаний на международном уровне.

В основе данной работы лежит крупномасштабное исследование 30 отраслей промышленности и моделей регулирования деятельности и поведения компаний в рамках этих отраслей. Авторы изучили регулирование в финансовой и добывающей, химической и спортивной областях, а также в сфере ветеринарии и даже производства детских игрушек и пр.

Такой широкий охват не случаен, так как, по мнению авторов, анализ столь различных видов деятельности и моделей их регулирования увеличивает шансы на выявление наиболее приемлемых механизмов регулирования деятельности частных военных и охранных компаний на международном уровне.

В результате исследования было выявлено четыре принципа, которые, по

¹ Авторы книги являются экспертами Международного института мира (International Peace Institute — IPI, USA). Институт мира представляет собой некоммерческую международную организацию, деятельность которой связана с исследованием, освещением предотвращения и урегулирования как международных, так и внутригосударственных конфликтов.

мнению авторов, должны лежать в основе эффективного регулирования такой сферы, как частная военная и охранный деятельность:

i. Содействие государствам в осуществлении ими обязательств по защите прав человека.

ii. Вовлечение всех участников международной сферы безопасности, включая государства.

iii. Использование стимулов, способствующих более широкому вовлечению участников в процесс регулирования.

iv. Повышение уровня ответственности частных военных и охранных компаний перед клиентами, сообществами, в рамках которых они осуществляют свою деятельность, а также в отношении прочих участников.

В настоящее время в мире на различных уровнях действуют отдельные законы и постановления, положения и декларации, касающиеся регулирования деятельности частных компаний в международной сфере безопасности. Существуют попытки регулировать данную область на национальном уровне в рамках отдельно взятых государств, на уровне саморегулирования², на межправительственном³, а также на обществен-

² Британская ассоциация частных военных и охранных компаний (British Association of Private Security Companies — BAPSC) основана в Великобритании в 2006 г.; Международная ассоциация миротворческих операций (International Peace Operations Association — IPOA) основана в США в 2001 г.; Ассоциация частных военных и охранных компаний Ирака (Private Security Company Association of Iraq — PSCAI).

³ Созданная в 2005 г. международная экспертная Рабочая группа ООН по вопросам об использовании наемников как средство нарушения прав человека и противодействия осуществлению права народов на самоопределение занимается разработкой и внедрением международной Конвенции ООН по регулированию деятельности част-

ном, в рамках неправительственных организаций⁴. Однако ни на уровне саморегулирования, ни на межправительственном, ни на общественном уровнях в отдельности невозможно справиться с задачей комплексного регулирования деятельности частных военных и охранных компаний и тем более невозможно обеспечить и гарантировать соблюдение этими компаниями прав человека и международного гуманитарного права.

Законы США регулируют лишь некоторые аспекты деятельности из всего спектра функций, которые осуществляют частные военные и охранные компании, например приобретение вооружений, обучение иностранного персонала американскими компаниями и пр. Однако ни один закон США не охватывает деятельность частных военных и охранных компаний полностью. По сути, почти все процедуры регулирования деятельности частных военных компаний сводятся к контрактам между органами правительства США (например, Министерством обороны) и зарегистрированными на территории США американскими частными военными и охранными компаниями. В результате более глобальные аспекты регулирования данной отрасли

частных военных и охранных компаний; Документ Монтрё, созданный по инициативе швейцарского правительства (Swiss Initiative, Montreux Document) при участии экспертов из Международного комитета Красного Креста, был принят в сентябре 2008 г. и одобрен 27 государствами, которые являются как поставщиками частных военных и охранных услуг, так и территориями, где частные военные и охранные компании осуществляют свою деятельность (например, США, Великобритания, Франция, Афганистан, Ирак, Южная Африка и др.).

⁴ Добровольные принципы регулирования в сфере безопасности и прав человека разработаны при участии правительств ряда государств, участников добывающих отраслей промышленности и неправительственных организаций с целью оказать компаниям помощь в поддержании порядка и безопасности при осуществлении своих операций и обеспечить соблюдение при этом прав человека.

ли, такие как компании, зарегистрированные в офшорных зонах, иностранные подразделения компаний, наем персонала через офшоры и пр., остаются без внимания.

Проблемы с регулированием деятельности частных военных и охранных компаний есть не только в США. Авторы анализируют Закон ЮАР 1998 г. «О регулировании иностранной военной помощи». Однако закон оказался малоэффективным, принимая во внимание значительную долю персонала частных военных компаний — граждан ЮАР, участвующего в иностранных конфликтах как на территории Африки, так и на Ближнем Востоке.

«Принимающие» государства, на территории которых частные военные и охранные компании осуществляют свою деятельность (например, страны Латинской Америки, а также Ирак, Афганистан), начали использовать механизмы национального законодательства для регулирования деятельности частных военных и охранных компаний на их территориях.

Авторы книги настаивают на том, что необходимо выйти как за рамки одностороннего государственного регулирования, так и за рамки рыночного регулирования, поскольку международная сфера безопасности не укладывается в пределы понятия «коммерческая деятельность», а также выработать единую международную систему мер и стандартов, которой бы следовали как сами компании по всему миру, независимо от территорий регистрации компаний, территорий осуществления операций, или гражданства сотрудников таких компаний, так и государства, международные организации и прочие институты.

В результате исследования 30 различных моделей авторами было выявлено 5 моделей регулирования:

1. Международный контрольно-ревизионный орган⁵.

⁵ Типичными примерами действующего контрольно-ревизионного органа являются Международный комитет Красного Креста

2. Модель лицензирования⁶.
3. Модель Арбитражного суда⁷.
4. Модель гармонизации законодательства⁸.
5. Модель «Клуб компаний»⁹.

Основываясь на модели **Международного контрольно-ревизионного органа**, может быть учрежден орган по правам человека для контроля соблюдения стандартов в международной сфере безопасности, рассмотрения жалоб и направления результатов расследования в соответствующие исполнительные органы. Кроме того, такой контролирующий орган может публиковать ежегодные отчеты о соблюдении частными военными и охранными компаниями стандартов. Таким образом, для всех участников данной сферы стало бы возможным получать достоверную информацию о функционировании рынка международ-

(International committee of the red cross — ICRC), Организация «Женевский призыв» (Geneva Call).

- ⁶ В основу данной модели были положены примеры таких организаций, как «Кимберлийский процесс» (Kimberley process — KP), Социальная международная ответственность (Social accountability international — SAI), Международный совет индустрии игрушек (International council of toy industries — ICTI), Кредитные рейтинговые агентства (Credit rating agencies).
- ⁷ Модель Арбитража действует в организациях «Спортивный арбитражный суд» (Court of arbitration for sport — CAS), а также в Международной организации труда (International labor organization).
- ⁸ Примерами модели гармонизации законодательства являются следующие организации: Глобальный договор (Global Compact), Всемирная организация по охране здоровья животных (World organization for animal health — OIE).
- ⁹ «Клубный метод» применяют Международная ассоциация миротворческих операций (International peace operations association — IPOA), Добровольные принципы в сфере безопасности и прав человека (Voluntary principles on security and human rights — VPSHR), Британская ассоциация частных военных и охранных компаний (British association of private security companies — BAPSC), Ассоциация частных военных и охранных компаний Ирака (Private security company association of Iraq PSCAI).

ной сферы безопасности, а также повысить уровень прозрачности частной военной индустрии.

Подобная модель применяется в таких международных организациях, как ООН, в рамках программы по вопросу о положении детей в вооруженных конфликтах¹⁰.

В государствах, которые присоединились к механизму, предусмотренному ООН, создаются специальные органы реагирования и информирования о нарушениях в отношении детей. Собранная информация попадает в Рабочую группу ООН, которая представляет на рассмотрение Совета Безопасности рекомендации для выработки дальнейших действий.

Как представляется, подобный механизм может сыграть существенную роль, принимая во внимание тот факт, что в настоящее время в ООН действует Рабочая группа по разработке Конвенции по регулированию деятельности частных военных и охранных компаний. Успешно действующая модель контрольно-ревизионного органа в вышеприведенном примере вполне может быть применена для регулирования деятельности частных военных и охранных компаний.

«**Модель Лицензирования**», которую выделяют авторы исследования в отношении регулирования деятельности частных военных и охранных компаний, может быть принята на основе уже существующего Документа Монрё. Авторы предлагают разделить процесс лицензирования на три этапа:

- этап сертификации;
- этап аудиторской проверки;
- этап формирования рейтинговых оценок.

Режим лицензирования функционирует, например, в рамках Кимберлийского процесса. В 2000 г. три крупнейших производителя алмазов (Ботсвана, На-

¹⁰ Children and Armed Conflict — CAAC. URL: www.un.org/children/conflict

мибия, ЮАР), три крупнейших потребителя алмазов (США, Бельгия, Великобритания), а также другие представители алмазной отрасли и неправительственных организаций провели в г. Кимберли (ЮАР) неформальные переговоры по вопросу поиска путей решения проблемы незаконного оборота алмазов за счет контрабанды, нелегальной добычи и их участия в финансировании антиправительственных вооруженных группировок в Африке.

Результатом встречи стало создание в 2002 г. Схемы сертификации Кимберлийского процесса (ССКП) — основного документа, призванного регулировать торговлю алмазами. На основе этого документа государства, входящие в Кимберлийский процесс, разрабатывают и реализуют национальные схемы сертификации. Данный документ запрещает экспорт с территории и импорт на территорию государств-участников алмазов без наличия сертификата, который подтверждает легальность каждой партии драгоценных камней. Кроме того, участники схемы не имеют права торговать алмазами с государствами, не подписавшими ССКП. Схема предполагает внутренний национальный контроль государств-участников с целью предотвращения оборота незаконных алмазов, а также систему ежегодных отчетов на основании регулярного обмена и анализа статистической информации между участниками и наблюдателями.

Другим ярким примером применения режима лицензирования являются кредитные рейтинговые агентства. Чтобы улучшить процесс внедрения и применения стандартов, государства наделяют третьих лиц, рейтинговые агентства, полномочиями для получения объективной и независимой оценки деятельности того или иного вида бизнеса. Тремя крупнейшими кредитными рейтинговыми агентствами на сегодняшний день являются «Stanard and Poors (S&P)», «Moody's» и «Fitch». По сути, кредитные

рейтинговые агентства выполняют роль неформального органа лицензирования деятельности в самых разных областях.

Авторы полагают, что рейтинговые агентства могли бы заниматься оценением частных военных и охранных компаний по различным критериям (например, по соответствию международным стандартам управления, по вопросам соблюдения прав человека и международного гуманитарного права, по вопросам трудового законодательства и соблюдения безопасности). По мнению авторов, такие меры позволят серьезно повысить уровень прозрачности рынка безопасности. Руководствуясь оценками и выводами рейтинговых агентств, специально созданный независимый контролирующий орган может принимать решение в отношении проведения процедуры лицензирования теми или иными частными военными и охранными компаниями, либо, наоборот, отозвать лицензию.

Авторы предлагают осуществлять инспектирование как на территории проведения операций, так и в штаб-квартире той или иной частной военной и охранный компании. Однако подобная мера представляется сложной в связи с тем, что зачастую частные военные и охранные компании работают в нестабильных регионах, в горячих точках (страны Африки, Ирак, Афганистан и т.д.). То есть для осуществления проверки инспекторов необходимо будет доставлять на территорию проведения операций и обеспечивать их сопровождение, скорее всего, силами самих частных военных и охранных компаний. Данное обстоятельство представляется труднореализуемым. А учитывая то, что авторы настаивают на том, чтобы такие проверки проводились без предупреждения, кажется совсем невероятным и в отдельных случаях может только усугубить ситуацию в нестабильных или конфликтных регионах.

Наиболее успешной в данном случае могла бы быть процедура лицензирования деятельности частных военных

и охранных компаний, которая уже существует в ряде государств. В качестве примера можно привести, в частности, российскую модель. На территории Российской Федерации частная охранная деятельность подлежит обязательному лицензированию¹¹. Лицензия выдается Министерством внутренних дел сроком на 5 лет с правом продления. Также Министерство внутренних дел ведет реестр лицензий, в которых помимо информации о самой компании перечислены виды деятельности, которые эта компания намерена осуществлять. Министерство внутренних дел осуществляет контроль за деятельностью частных охранных компаний и проводит плановые (не чаще одного раза в три года) и внеплановые проверки (в случаях выявления нарушений при проведении плановой проверки, по запросу органов государственной власти и органов контроля, если есть информация о нарушении законодательства или в случае жалоб со стороны граждан на нарушение их прав)¹².

Действие лицензии частной охранной компании может быть приостановлено в случае, если нарушения, выявленные в результате проверки, не были устранены в установленный срок¹³. По решению суда лицензия может быть аннулирована, если действия компании повлекли за собой нарушение прав граждан, а также нанесение ущерба обороне и безопасности государства¹⁴.

Другим примером действующей модели лицензирования частных военных и охранных компаний может являться Афганистан. В феврале 2008 г. Министерство

внутренних дел этой страны подготовило «Порядок регулирования деятельности частных военных и охранных компаний (ЧВОК) на территории Афганистана»¹⁵. В результате применения новых правил количество официально зарегистрированных частных военных и охранных компаний в Афганистане сначала было сокращено до 39 в 2008 г., а в 2009 г. увеличилось до 52. Численность сотрудников таких компаний отныне также ограничена количеством не более 500 человек в каждой компании. Регулирование предполагает:

- Создание процедур начального лицензирования деятельности частных военных и охранных компаний на территории Афганистана, а также формирование механизмов надзора и контроля.
- Установление ответственности частных военных и охранных компаний в соответствии с законами Афганистана.
- Недопущение превращения незаконных вооруженных формирований в частные военные и охранные компании.
- Обеспечение большей прозрачности, установление механизмов регулярной отчетности частных военных и охранных компаний.
- Закрепление и соблюдение принципов работы персонала компаний таким образом, чтобы не нарушались законы, а также международная Декларация прав человека.

В соответствии с документом о регулировании ЧВОК именно Министерство внутренних дел Афганистана является единственным уполномоченным органом регулирования и контроля деятельности частных военных и охранных компаний¹⁶.

Авторы анализируют и описывают также **Модель арбитражного суда**, который может быть создан в международ-

¹¹ Федеральный закон «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» от 11 марта 1992 г. № 2487-1.

¹² Постановление Правительства РФ «Об утверждении положения о лицензировании негосударственной (частной) охранной деятельности» № 600 от 14 августа 2002 г.

¹³ Федеральный закон «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» от 11 марта 1992 г. № 2487-1, раздел 3, ст. 11.5.

¹⁴ Там же.

¹⁵ Подробнее см.: Procedure for Regulating Activities of Private Security Companies in Afghanistan. URL: http://www.privatesecurityregulation.net/files/Afghanistan_2008_PSCInterimRegulations.pdf

¹⁶ Там же.

ной сфере безопасности и позволил бы регулировать текущие споры, касающиеся положений контрактов, трудовых отношений и прочих споров. Однако такой суд не должен быть площадкой для решений таких серьезных вопросов, как, например, нарушение прав человека.

Подобная модель используется Международным спортивным арбитражным судом, который был создан Международным олимпийским комитетом в 1984 г. Суд является независимой судебной системой, которая занимается рассмотрением спортивных споров как в судебном, так и в досудебном порядке. Головной офис Международного спортивного суда находится в г. Лозанна, Швейцария. Суд рассматривает споры, возникающие в области спортивной деятельности, выступает в качестве органа правовой защиты, дает юридические консультации по основным проблемам спортивной деятельности, не связанным непосредственно с возникновением споров, а также рассматривает споры, связанные с употреблением допинга.

Как представляется, в подобной модели назрела необходимость, так как создание арбитражного суда в сфере безопасности позволило бы гарантировать соблюдение прав непосредственно сотрудников частных военных и охранных компаний, а также владельцев таких компаний от нарушений со стороны собственного персонала.

Модель гармонизации законодательства, как полагают авторы исследования, могла бы включать в себя процедуры гармонизации национального регулирования и механизмов управления деятельностью частных военных и охранных компаний по вопросам соблюдения выработанных международных стандартов. В рамках данной схемы государства совместно с частными военными и охранными компаниями могли бы создавать рабочие группы по отдельным проблемам, например обучения, осуществления

проверок, создания механизмов ответственности и пр.

В рамках существующей международной законодательной практики с 2005 г. действует Модельный закон СНГ «О противодействии наемничеству», разработанный Постоянной комиссией по вопросам обороны и безопасности Межпарламентской ассамблеи государств — участников СНГ. Основным направлением деятельности Постоянной комиссии является разработка общих правовых стандартов и гармонизация законодательства стран СНГ в области безопасности. В основе документа «О противодействии наемничеству» лежат основные законы стран Содружества, общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры государства, а также положения самого закона¹⁷.

Необходимо особо подчеркнуть, что в рамках инициативы Межпарламентской ассамблеи оказывается поддержка международной экспертной Рабочей группе ООН, которая занимается подготовкой всеобъемлющего документа: международной Конвенции ООН по регулированию деятельности частных военных и охранных компаний, целью которой является контроль и регулирование наемнической деятельности. В этой связи сотрудничество Межпарламентской ассамблеи СНГ и Рабочей группы ООН по некоторым аспектам проблематики наемничества является уникальным примером совместных и разноформатных усилий, направленных на регулирование и противодействие наемнической деятельности.

Модель «Клуб компаний» в международной сфере безопасности позволила бы всем участникам данной области, а именно государствам, частным военным и охранным компаниям, разработать и внедрить правила корпоративной этики.

¹⁷ Подробнее см.: Модельный закон СНГ «О противодействии наемничеству». URL: <http://www.iacis.ru/html/index.php?id=22&pag=581&nid=1>

«Клубный метод» применяет Ассоциация международных миротворческих операций (International Peace Operations Association — IPOA). Ассоциация возникла в 2000–2001 гг. и положила начало внедрению стандартов и осуществлению мер в международной сфере безопасности. Членами ассоциации могут быть любые коммерческие организации, вовлеченные в миротворческие операции и в операции по постконфликтному урегулированию в любых странах мира. Главным критерием для вступления в ассоциацию является репутация компании, а также способность платить членские взносы.

Руководство ассоциации разработало кодекс поведения с участием национальных и международных неправительственных организаций, а также юристов. Изначально с 2005 г. в состав ассоциации входили 16 компаний, а к 2008 г. их было уже 44.

Кодекс поведения содержит принципы, основанные на механизмах международного права и адаптированные для применения в международной сфере безопасности и включает в себя сферу прав человека, затрагивает области этики, безопасности сотрудников, поддержки международных организаций и восстановления институтов гражданского общества, контроль за вооружениями и пр. Однако сама ассоциация является добровольной организацией, которая не имеет формальной поддержки в сфере государственного регулирования.

В результате анализа, проведенного американскими исследователями, безусловным является то, что труд авторов книги «Вне законов рынка. Регулирование международной сферы безопасности», предложивших различные схемы и модели регулирования данной области, весьма ценен, поскольку это первое комплексное исследование рынка международной безопасности, а также попытка синтезировать лучшие примеры существующих механизмов регулирования в различных областях, начиная от индустрии

производства игрушек и заканчивая алмазной индустрией, а также применить их в сфере безопасности с целью создания наиболее приемлемой модели регулирования данной области. Авторы постарались показать, что деятельность частных военных и охранных компаний в сфере безопасности не является обычным бизнесом в классическом понимании этого слова. Проблема, описанная авторами исследования, представляется более острой и глубокой — ведь в большинстве случаев компании действуют в регионах международных конфликтов, они вооружены и применяют силу. Поэтому и подходы к ее решению выходят за пределы чисто рыночных механизмов регулирования.

К сожалению, несмотря на широкий охват исследуемых отраслей, авторы уделяют небольшое внимание уже существующим или разрабатываемым механизмам и инициативам, выбирая такие, как организации по охране здоровья животных, добывающую и текстильную отрасли промышленности, спортивный арбитражный суд и пр. Возможно, следовало бы более пристальное внимание уделить отраслям, непосредственно связанным с частной военной и охранный деятельностью, таким, как, например, регулирование в области торговли оружием и военной техникой, в области гуманитарного законодательства и постконфликтного урегулирования и пр.

Кроме того, без внимания остался такой важный документ, как «Порядок регулирования деятельности частных военных и охранных компаний (ЧВОК) на территории Афганистана», принятый в феврале 2008 г. Министерством внутренних дел Республики Афганистан, который является важным примером модели лицензирования частных военных и охранных компаний. В исследовании также не рассмотрен Модельный закон СНГ «О противодействии наемничеству» 2005 г., который является важным примером гармонизации национальных за-

конодательств государств Содружества с целью противодействия проблеме наемничества на территории СНГ.

В целом, исходя из анализа пяти моделей, предложенных авторами исследования, применительно к международной сфере безопасности за основу регулирования целесообразно было бы принять сочетание нескольких методов. Наиболее приемлемыми для данной сферы представляются такие, как международный контрольно-ревизионный орган, модель лицензирования, а также модель «клубов компаний». Контролирующим органом может выступить ООН, в рамках которой специально созданная Рабочая группа экспертов разрабатывает международную Конвенцию по регулированию деятельности частных военных и охранных компаний. Поддержанная государствами, Конвенция позволила бы беспристраст-

но контролировать деятельность частных военных и охранных компаний на международном уровне. Режим обязательного лицензирования позволит создать базу данных зарегистрированных компаний, работающих в различных регионах мира, и отслеживать их деятельность. Примером модели «клубов компаний» может служить разработанный правительством Швейцарии и принятый в ноябре 2010 г. «Международный кодекс поведения ЧВОК», который был подписан как рядом государств, так и представителями 94 частных военных и охранных компаний со всего мира. Модель «клубов компаний» поможет выявить неблагонадежных игроков на рынке безопасности, создать «черный список» таких компаний и воспрепятствовать их проникновению на рынок частных военных и охранных услуг.

М.А. Небольсина