



Совет Безопасности

Доклад эксперта на тему «Международный правовой статус частных военных и охранных компаний»

Доклад посвящен анализу юридического статуса частных военных и охранных компаний, национальной специфики их применения, документов, регулирующих их деятельность. Рассматриваются ключевые отличия между понятиями «наемничество», «частная военная компания», «частная охрannая компания», ключевые прецеденты, подтверждающие необходимость уточнения правового статуса ЧВОК. Выявлены ключевые проблемы, связанные с слаборазвитой системой регулирования их деятельности.

Содержание

1. Введение.	3
2. Терминологическое разграничение понятий «наемничество», «ЧВК», «ЧОК»	3
3. Международно-правовая база.....	5
III Женевская конвенция 1949 года и Дополнительные протоколы I 1977 года	5
Международная конвенция о борьбе с вербовкой, использованием, финансированием и обучением наемников	5
Конвенция ОАЕ 1977 года	6
Документ Монтрё 2008 года.....	7
4. Национальная специфика регулирования деятельности ЧВК.....	8
5. Проблематика деятельности ЧВОК.....	10
6. Заключение	11
7. Библиография.....	13

1. Введение.

Военные услуги стали оказывать на заре истории человечества. Причем это были не только солдаты: каждую армию еще с античных времен сопровождали переводчики, кузнецы, врачи, маркитанты. Они осуществляли платные услуги, находясь при войске. Однако ситуация с доминированием наемников на поле боя стала меняться с совершенствованием укреплением центральной власти монарха и созданием первых больших армий. Наемники стали отходить на второй план, а система снабжения войска — меняться. Окончательно все изменилось с Великой французской революцией и Наполеоновских войн. Ренессанс наемничества произошел только после Второй мировой войны, в конце 50-х начале 60-х гг. XX в. Тогда же в середине прошлого века, стали создаваться первые частные военные и охранные компании. За последние тридцать лет — с окончания холодной войны, когда демобилизованные военные специалисты по всему миру начали массово предлагать свои услуги на коммерческой основе, — эти структуры превратились из маргинального явления в системный инструмент внешней политики целого ряда государств: от охраны посольств и нефтяных месторождений до полноценного участия в боевых действиях и обучения армий.

Они прочно закрепились на международной арене, заняв те ниши, где правительства стран либо оказались не в состоянии работать, либо добровольно делегировали свои полномочия. Их услугами пользуются государства, ТНК, неправительственные и международные организации, среди которых в том числе следует отметить и ООН.

При этом универсального, юридически обязательного международного договора, который бы регулировал деятельность ЧВОК как таковых, не существует. Международное право оперирует в этой сфере довольно старой и узкой категорией «наемник», которая почти никогда не покрывает современных сотрудников частных военных компаний, а на национальном уровне подходы государств различаются кардинально.

2. Терминологическое разграничение понятий «наемничество», «ЧВК», «ЧОК»

Для более комплексного понимания проблемы следуют выделить ключевые термины.

Во-первых, это классический «наемник». Согласно Статье 47 п.2 Дополнительного протокола к Женевским конвенциям от 1977 года, наемник - это любое лицо, которое:

- а) специально завербовано на месте или за границей для того, чтобы сражаться в вооруженном конфликте;
- б) фактически принимает непосредственное участие в военных действиях;
- в) принимает участие в военных действиях, руководствуясь, главным образом, желанием получить личную выгоду, и которому в действительности обещано стороной или по поручению стороны, находящейся в конфликте, материальное вознаграждение, существенно превышающее вознаграждение, обещанное или выплачиваемое комбатантам такого же ранга и функций, входящим в личный состав вооруженных сил данной стороны;
- г) не является ни гражданином стороны, находящейся в конфликте, ни лицом, постоянно проживающим на территории, контролируемой стороной, находящейся в конфликте;
- д) не входит в личный состав вооруженных сил стороны, находящейся в конфликте; и
- е) не послано государством, которое не является стороной, находящейся в конфликте, для выполнения официальных обязанностей в качестве лица, входящего в состав его вооруженных сил.

Во-вторых, это «частная военная компания» — коммерческая структура, которая может оказывать полный спектр услуг военного характера: от логистики, обучения и технического обслуживания вооружений до непосредственного участия в боевых операциях. Сотрудник такой компании крайне редко формально подпадает под все пять критериев определения наемника.

В-третьих, это «частная охранная компания» — структура, оказывающая невоенные, по сути, охранные услуги: защиту объектов, конвоирование, персональную охрану, — которая формально может действовать и в мирное время, и в зоне конфликта, но не должна вести наступательных боевых

действий. Граница между ЧВК и ЧОК на практике часто размыта, поэтому современные международные документы используют собирательный термин — частные военные и охранные компании (ЧВОК).

3. Международно-правовая база

Регуляция деятельности ЧВОК нормами международного все еще во многом остается «серой зоной». Тем не менее, существует ряд международных договоров, которые частично определяют положение данных организаций, их ответственность и правовой статус личного состава.

III Женевская конвенция 1949 года и Дополнительные протоколы I 1977 года

Согласно Статье 4 Женевской конвенции 1949 года, «под защитой настоящей Конвенции состоят лица, которые в какой-либо момент и каким-либо образом находятся в случае конфликта или оккупации во власти стороны, находящейся в конфликте, или оккупирующей державы, гражданами которой они не являются». Статьи 44, 45 Дополнительного протокола 1977 года определяется статус комбатантов и военнопленных, их права на защиту. В то же время, в Статье 47 формулируется упомянутое определение наемника и лишает таких лиц права на статус комбатанта и военнопленного. Исходя из вышеуказанных положений, персонал ЧВОК юридически распадается на несколько категорий: если сотрудники интегрированы в регулярные вооруженные силы государства и действуют под его эффективным командованием, они могут рассматриваться как комбатанты; если они сопровождают армию, но не участвуют непосредственно в боевых действиях, — как гражданские лица при вооруженных силах; если же они самостоятельно и за деньги участвуют в боевых операциях, не будучи гражданами стороны конфликта, — рискуют попасть под категорию наемников со всеми вытекающими последствиями. На практике большинство сотрудников современных ЧВОК действуют в серой зоне между этими категориями, и именно это порождает системную неопределенность их статуса

Международная конвенция о борьбе с вербовкой, использованием, финансированием и обучением наемников

Ключевым специализированным договором остается Международная конвенция о борьбе с наемниками, принятая Генеральной Ассамблеей ООН резолюцией 44/34 от 4 декабря 1989 года. Конвенция обязывает государства-участники криминализировать не только собственно наемническую деятельность, но и вербовку, финансирование и подготовку наемников на своей территории. Однако у этого документа есть системная слабость: по состоянию на 2025 год ее участниками являются лишь порядка 36 государств из 193 членов ООН. Ни одна из крупных стран — «поставщиков» или «заказчиков» частных военных услуг — США, Великобритания, Россия, Франция, Китай, ЮАР — так и не ратифицировала этот документ, что резко ограничивает его практическую эффективность. Кроме того, конвенция унаследовала ту же узкую пятикритериальную дефиницию наемника, что и Дополнительный протокол I, из-за чего современные сотрудники ЧВК почти никогда формально под нее не подпадают: они либо являются гражданами страны, в интересах которой действуют, либо интегрированы в более широкие организационные структуры, что позволяет им избежать признака «специальной вербовки для конкретного конфликта».

Конвенция ОАЕ 1977 года

Еще до конвенции ООН свой ответ на проблему наемничества дала Организация африканского единства (ОАЕ, предшественница Африканского союза), для которой феномен наемников — привлекаемых как бывшими колониальными державами, так и частными интересантами для вмешательства в постколониальные конфликты Африки, — был особенно болезненным после ряда громких инцидентов, включая суд над наемниками в Луанде в 1976 году: 13 британских и американских граждан обвинялись в наемном участии в ангольской гражданской войне на стороне антиправительственного движения ФНЛА и его лидера Холдена Роберто. Процесс завершился четырьмя смертными приговорами, приведенными в исполнение. Конвенция ОАЕ о ликвидации наемничества в Африке 1977 года пошла дальше конвенции ООН, объявив наемническую деятельность преступлением против мира и безопасности африканских народов и установив более широкую ответственность, в том числе для государств, которые терпят такую деятельность на своей территории. Тем не менее и этот документ страдает от

ограниченного числа ратификаций и той же концептуальной проблемы — узкого определения наемника, из-за которого современные ЧВК, действующие, например, в Мали, ЦАР или Судане, формально под его действие не подпадают.

Документ Монтрё 2008 года

Поскольку жесткое конвенционное регулирование оказалось неэффективным, основная нормотворческая активность в 2000-е годы сместилась в сторону «мягкого права». Важнейшим результатом стал Документ Монтрё — «Документ Монтрё о соответствующих международно-правовых обязательствах и надлежащей практике государств, касающихся деятельности частных военных и охранных компаний во время вооруженного конфликта», разработанный по инициативе Швейцарии совместно с Международным комитетом Красного Креста и согласованный 17 сентября 2008 года первоначально семнадцатью государствами, включая США, Великобританию, Россию, Китай, Францию, ЮАР, Афганистан и Ирак. С тех пор число участников выросло почти до шестидесяти государств, а также к документу присоединились Европейский союз, ОБСЕ и НАТО. Документ Монтрё прямо заявляет, что не создает новых юридических обязательств, а лишь систематизирует уже существующие нормы международного гуманитарного права и права прав человека применительно к деятельности ЧВК, добавляя к этому свыше семидесяти рекомендаций надлежащей практики. Его концептуальное новшество — трехчленная классификация государств, несущих разную ответственность: «государства-контрагенты» (нанимающие ЧВК), «территориальные государства» (на территории которых ЧВК действуют) и «государства базирования» (где зарегистрированы или откуда управляются компании). Несмотря на растущее признание, Документ Монтрё остается юридически необязывающим — его нарушение не влечет формальной международно-правовой ответственности, а лишь репутационные издержки.

На основе вышеописанных международных актов можно заключить, что международный правовой статус участника ЧВОК находится в крайне подвешенном состоянии. Зачастую это приводит к ситуациям, при которых наложить юридическую ответственность за правонарушения со стороны членов ЧВОК становится *de facto* невозможно.

Отметим, что с 2005 года при Совете ООН по правам человека действует Рабочая группа по вопросу об использовании наемников как средства нарушения прав человека и противодействия осуществлению права народов на самоопределение — специальная процедура, которая готовит ежегодные доклады, посещает страны и реагирует на конкретные инциденты. Осознавая недостаточность существующих инструментов, эта же группа с начала 2010-х годов продвигает идею разработки нового юридически обязывающего международного регуляторного механизма для ЧВОК. Однако процесс идет крайне медленно: заседания собирают ограниченное число делегаций, а ключевые государства либо не участвуют активно в переговорах, либо открыто скептически относятся к идее нового обязывающего договора, предпочитая существующую комбинацию мягкого права и национального регулирования

4. Национальная специфика регулирования деятельности ЧВК

По существу, единственным эффективным средством регулирования деятельности ЧВОК все еще остается национальное законодательство. Подходы каждого государства кардинально отличаются. Рассмотрим некоторые из них

США остаются крупнейшим в мире заказчиком услуг частных военных и охранных компаний, но при этом не имеют специального комплексного закона, посвященного именно частным военным компаниям как таковым. Регулирование складывается из разрозненных элементов: контрактного законодательства, а также уголовной юрисдикции, которая исторически оказалась крайне фрагментированной. Показательным примером этой фрагментации стал инцидент на площади Нисур в Багдаде 16 сентября 2007 года, когда охранники компании Blackwater, сопровождавшие конвой Государственного департамента, открыли огонь по мирным иракцам, убив, по разным данным, от четырнадцати до семнадцати и ранив десятки человек. Поскольку Blackwater работала по контракту с Госдепартаментом, а не с Министерством обороны, на нее не распространялась юрисдикция Единого кодекса военной юстиции (UCMJ), а закон об экстерриториальной военной юрисдикции (Military Extraterritorial Jurisdiction Act, MEJA), написанный для военных подрядчиков Пентагона, изначально тоже считался неприменимым В

результате первые попытки судебного преследования были отклонены судом на процессуальных основаниях, и лишь в 2014 году, после многолетнего разбирательства, суд признал одного охранника виновным в убийстве первой степени, а троих других — в непредумышленном убийстве и покушении на убийство, приговорив их к длительным срокам заключения. Однако в декабре 2020 года президент Трамп полностью помиловал всех четверых, что вызвало резкое осуждение со стороны пяти независимых экспертов ООН, включая председателя Рабочей группы по наемникам, заявивших, что помилование нарушает обязательства США по Женевским конвенциям обеспечивать привлечение к ответственности за военные преступления, даже если они совершены частными подрядчиками.

ЮАР — редкий пример страны, которая попыталась выстроить детальную и всеобъемлющую национальную систему регулирования именно частной военной деятельности, что связано с ее собственной историей: именно южноафриканские бывшие военные специалисты, в первую очередь через компанию Executive Outcomes, стали в 1990-е годы фактическими пионерами современной индустрии ЧВК, воюя по контракту на стороне правительств Анголы и Сьерра-Леоне против повстанцев. В ответ на международную критику и собственный опыт неудачного и скандального переворота в Экваториальной Гвинее в 2004 году, парламент ЮАР сначала принял Закон о регулировании иностранной военной помощи 1998 года, запрещающий наемническую деятельность и требовавший разрешения Национального комитета по контролю над обычными вооружениями (NCACC) на оказание военной помощи иностранным силам.

В КНР не существует легального понятия «частная военная компания» — государство не допускает частных структур, ведущих боевые операции, — но с 2009-2010 годов действует регулирование, легализовавшее внутренний рынок частных охранных услуг (в частности, «Положение об управлении охранными услугами»), и в стране сегодня работает порядка нескольких тысяч частных охранных компаний. По мере расширения инициативы «Один пояс — один путь» и роста числа китайских граждан, инвестиций и инфраструктурных проектов в нестабильных регионах Африки, Центральной Азии и Ближнего Востока, эти компании начали расширять деятельность за рубеж для охраны

китайских объектов и персонала. При этом их зарубежная деятельность находится в отчетливой правовой серой зоне: китайское внутреннее законодательство на нее не распространяется, международное право ее отдельно не регулирует, а фактическое поведение таких компаний определяется исключительно законодательством принимающей страны.

5. Проблематика деятельности ЧВОК

Обобщая, можно выделить несколько ключевых правовых проблем.

Центральная проблема международного регулирования частных военных и охранных компаний заключается в глубоком концептуальном разрыве между узким конвенционным определением «наемника» и реальным многообразием форм деятельности современных ЧВОК. Международные конвенции, включая Конвенцию ООН 1989 года о борьбе с вербовкой, использованием, финансированием и обучением наемников, а также дополнительные протоколы к Женевским конвенциям 1977 года, формулировались в расчете на классического наемника — одиночку или небольшую группу, непосредственно участвующую в боевых действиях за личную материальную выгоду. Современные ЧВОК организованы как корпоративные структуры, предоставляющие широкий спектр услуг: охрану объектов и персонала, логистику, разведку, консультирование, техническое обслуживание военной техники, а иногда и прямое участие в боевых операциях. Сотрудник такой компании формально не соответствует критериям «наемника». В результате действующие конвенционные нормы оказываются практически неприменимыми к большинству реальных ситуаций, а сама категория «наемник» превращается в юридический архаизм, не отражающий современную практику.

Это усугубляется крайне низким уровнем ратификации существующих специализированных договоров. Конвенцию ООН 1989 года ратифицировали или присоединились к ней лишь около тридцати шести государств, и среди их участников полностью отсутствуют крупнейшие «игроки» рынка частных военных услуг — США, Великобритания, Россия, Китай, а также большинство стран, активно использующих ЧВОК или предоставляющих свою территорию для их базирования. Без участия этих государств любой международный договор остается декларацией, не способной повлиять на реальную деятельность компаний, зарегистрированных в их юрисдикциях или нанятых их правительствами. Более того, многие государства сознательно

избегают ратификации, поскольку она ограничила бы их собственную свободу использовать частных подрядчиков для задач, которые по политическим причинам нежелательно возлагать на регулярную армию.

Наиболее авторитетные современные инструменты носят юридически необязывающий характер. Они формулируют высокие стандарты: обязанность соблюдать международное гуманитарное право и права человека, правила применения силы, принципы отбора персонала, требования к обучению и подотчетности. Однако эти документы не создают действенных механизмов принуждения. Они не предусматривают международного суда, санкций за нарушение или обязательного аудита. Компании могут подписывать их добровольно, но ничто не мешает им игнорировать эти стандарты на практике.

Юрисдикционные пробелы и практика предоставления иммунитетов довершают картину безнаказанности. Даже при наличии доказанных нарушений привлечение виновных к ответственности оказывается крайне затруднено.

Наконец, все это упирается в фундаментальное политическое разногласие между государствами относительно самой желательности нового обязывающего международного договора. Одни делегации, прежде всего в рамках ООН и ПАСЕ, настаивают на необходимости создания международного регистрационного и лицензионного органа, а также юридически обязывающей конвенции, которая закрыла бы существующие пробелы. Другие, включая крупнейших потребителей услуг ЧВК, считают существующую комбинацию национального регулирования и мягкого права достаточной и опасаются, что новый договор ограничит их оперативную гибкость. Для них ЧВОК — удобный инструмент внешней политики, позволяющий действовать там, где прямое военное вмешательство политически неприемлемо или юридически невозможно.

6. Заключение

Несмотря на то, что регулирование деятельности ЧВОК в данный момент во многом осуществляется на национальном уровне, важнейшей задачей ООН и, в частности, Совета Безопасности остается создание эффективной правовой базы в сфере частных военных и охранных услуг. Принятие решения по данному вопросу будет зависеть не только от юридических и организационных факторов, но и от политической воли государств-членов, готовности к компромиссам в Совете Безопасности и способности ООН

адаптироваться к быстро меняющейся международной обстановке. Тем не менее, отдельные шаги в этом направлении уже предпринимаются. Рабочая группа ООН по вопросу об использовании наемников с начала 2010-х годов последовательно продвигает идею разработки нового юридически обязывающего регуляторного механизма, а Парламентская ассамблея Совета Европы в 2025 году призвала к созданию обязывающего регионального инструмента. Эти инициативы, даже не будучи реализованными в полном объеме, выполняют важную функцию: они поддерживают тему в международной повестке, формируют язык и стандарты, которые постепенно проникают в национальные законодательства, и создают политическое давление на государства, предпочитающие сохранять статус-кво. Будущее регулирование должно быть достаточно гибким, чтобы не парализовать законную деятельность добросовестных охранных компаний, обеспечивающих безопасность гуманитарных миссий, дипломатических представительств и критической инфраструктуры, и одновременно достаточно жестким, чтобы исключить безнаказанность за нарушения международного гуманитарного права и прав человека. Достижение этого баланса потребует от государств-членов ООН готовности к компромиссам, от Совета Безопасности — способности адаптироваться к быстро меняющейся международной обстановке. Независимо от формы реализации, главная цель остается неизменной — обеспечение устойчивого мира, предотвращение конфликтов и защита прав человека во всем мире.

7. Библиография

1. Устав Организации Объединенных Наций <https://www.un.org/ru/about-us/un-charter/full-text>
2. Международная конвенция о борьбе с вербовкой, использованием, финансированием и обучением наемников
3. Женевская конвенция от 12 августа 1949 года
4. Дополнительный протокол I к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 года, касающийся защиты жертв международных вооруженных конфликтов от 8 июня 1977 года
5. «Документ Монрё о соответствующих международно-правовых обязательствах и надлежащей практике государств, касающихся деятельности частных военных и охранных компаний во время вооруженного конфликта»