

Административное право

УДК 342.951

СТЕПАНЕНКО Юрий Викторович¹

¹ Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)», Садовая-Кудринская ул., д. 9, Москва, 125993, Россия.

<https://orcid.org/0000-0003-3818-3087>

¹ Степаненко Юрий Викторович, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры административного права и процесса Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА); профессор Департамента правового регулирования экономической деятельности Финансового университета при Правительстве Российской Федерации; заслуженный юрист Российской Федерации, член-корреспондент РАЕН, Москва.

E-mail: stepanenko.50@mail.ru

РАДКОВСКАЯ Мария-Анастасия Юрьевна²

² Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)».

Садовая-Кудринская ул., д. 9, Москва, 125993, Россия.

<https://orcid.org/0000-0003-0891-7684>

² Радковская Мария-Анастасия Юрьевна, студентка Института прокуратуры Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), Москва.

E-mail: mariyanstasiya@mail.ru

К ВОПРОСУ О СОЗДАНИИ ЧАСТНЫХ ВОЕННЫХ КОМПАНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация

Предмет/тема. Деятельность частных военных компаний в Российской Федерации и за рубежом.

Цели/задачи. Выявление и обоснование положительных и отрицательных факторов, обуславливающих необходимость, возможность или невозможность создания в Российской Федерации частных военных компаний.

Методология. Использовались методы анализа, синтеза, описания, сравнения, исторический метод, метод сравнительного правоведения, методы формальной логики.

Вывод. При создании в России частных военных компаний необходимо учитывать тенденции их развития в современном мире, поскольку такие институты сегодня выступают важным политическим инструментом для решения государственных проблем как внутри страны, так и за ее пределами. При этом не стоит механически копировать зарубежный опыт, а следует тщательно изучить его и адаптировать к особенностям современной России.

Ключевые слова: частные военные компании, ЧВК, война, вооруженные силы, армия, национальная безопасность.

JELclassification: K23

Administrative law

Yuri V. Stepanenko, doctor of Law, professor of the Department of Administrative Law and Process, University of O.E. Kutafina (MSAL); professor of the Department of Legal Regulation of Economic Activities, Finance University under the Government of the Russian Federation; Honored Lawyer of the Russian Federation, Corresponding Member of the Russian Academy of Natural Sciences, Moscow. E-mail: stepanenko.50@mail.ru.

Maria-Anastasia Y. Radkovskaya, student of the Institute of Prosecutor's Office of the University named after O.E. Kutafina (MSAL), Moscow. E-mail: mariyanstasiya@mail.ru

TO THE QUESTION OF THE CREATION OF PRIVATE MILITARY COMPANIES IN THE RUSSIAN FEDERATION

Abstract

Subject / Topic Activities of private military companies in the Russian Federation and abroad.

Goals / Objectives. Identification and justification of positive and negative factors that determine the necessity, possibility or impossibility of creating private military companies in the Russian Federation.

Methodology The methods of analysis, synthesis, description, comparison, historical method, the method of comparative jurisprudence, methods of formal logic were used.

Conclusion and Relevance When creating private military companies in Russia, it is necessary to take into account the trends of their development in the modern world, since such institutions today are an important political tool for solving state problems both inside the country and abroad. At the same time, it is not worthwhile to mechanically copy foreign experience, but it should be carefully studied and adapted to the peculiarities of modern Russia.

Keywords: *private military companies, PMCs, war, armed forces, army, national security.*

В сложившейся экономической ситуации, в условиях напряженной внешнеполитической обстановки, нестабильности в отношениях с рядом западных государств, в том числе откровенной русофобии, для России все большее значение приобретает обеспечение безопасности своего населения с сохранением при этом национальных интересов, стратегических социально-экономических целей и приоритетов¹. Напомним, что о таком развитии событий упоминалось в Указе Президента РФ от 31.12.2015 №683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации», где говорилось о том, что в настоящее время «обостряются противоречия, связанные с неравномерностью мирового развития, углублением разрыва между уровнями благосостояния стран, борьбой за ресурсы, доступом к рынкам сбыта, контролем над транспортными артериями»². В связи с этим с каждым годом перед государством и обществом возникают новые угрозы, опасности, большие вызовы и, соответственно, ставятся новые, более амбициозные, задачи.

В настоящее время во многих странах все большую популярность

¹ Настоящая работа подготовлена при информационной поддержке СПС КонсультантПлюс.

² Собрание законодательства РФ.04.01.2016. № 1 (часть II). Ст. 212.

приобретает такой институт, как частные военные компании (ЧВК). На сегодняшний день они функционируют более чем в 60-ти странах, при этом их количество ежегодно увеличивается в среднем на 7%. В последние годы эта тема привлекла внимание и отечественных ученых-юристов [1, 2, 3, 4, 5, 6].

Последуем их примеру. Но прежде чем переходить к обоснованию необходимости введения такого института в России, к его положительным и отрицательным сторонам, выясним сущность этого явления. Если обратиться к словарям, то частные военные компании понимаются в них как «уполномоченные нанимающим государством негосударственные предприятия, специализирующиеся на выполнении ряда задач вооруженных сил, в том числе в локальных конфликтах» [7].

В международном Документе «Монтрё», который сегодня считается единственным, однако далеко не совершенным актом, определяющим правовой статус таких организаций, закреплено следующее положение: «Частные военные компании – это предпринимательские субъекты, которые оказывают военные и/или охранные услуги, независимо от того как они себя характеризуют. Военные и охранные услуги включают, в частности, вооруженную охрану и защиту людей и объектов, например транспортных колонн, зданий и других мест; техобслуживание и эксплуатацию боевых комплексов; содержание под стражей заключенных; консультирование или подготовку местных военнослужащих и охранников»¹.

Таким образом, можно дать следующее определение понятия частных военных компаний: это негосударственные, коммерческие, ориентированные на единую структуру институты, оказывающие государству определенные услуги в сложившихся условиях боевых действий и конфликтов военного характера.

Многие исследователи подходят к вопросу о создании частных военных компаний сквозь призму консервативности, которая заключается в том, что военная сфера – это исключительно государственная прерогатива, являющаяся основой существования главного политического института (государства). Отсюда выделяются три вида государств: 1) государства, обладающие исключительной монополией на использование военной силы (например, Бельгия); 2) государства, предполагающие возможность обособления некоторых элементов из «исключительной монополии» (например, Россия); 3) государства «ограниченной монополии» (например, США).

Из множества классификаций частных военных компаний, которые приводятся в правовых доктринах, для характеристики такого института, на наш взгляд, необходимо остановиться на классификации в зависимости от предоставляемых ЧВК видов услуг [8].

Во-первых, это компании, осуществляющие непосредственно военные услуги (боевые действия и операции, борьба с терроризмом, пиратством). Во-вторых, - компании, предоставляющие консалтинговые услуги (набор

¹ Документ Монтрё о соответствующих международно-правовых обязательствах и передовых практических методах государств, касающихся функционирования частных военных и охранных компаний в период вооруженного конфликта // [Электронный ресурс] Режим URL: https://www.eda.admin.ch/dam/eda/ru/documents/topics/Montreux-document-complet_ru.pdf (Дата обращения: 30.03.2019).

личного состава, его подготовка и обучение новой военной технике, консультирование военного характера, заключающееся в разработке стратегий и планов). Третью группу составляют компании, предоставляющие логистические услуги (строительство военных объектов, тыловое, транспортное, техническое обеспечение войск). К четвертой группе относятся компании, предоставляющие частные охранные услуги. Такие компании занимаются либо охраной значимых персон, либо в целом обеспечивают на определенных условиях общественную безопасность.

История создания частных военных компаний уходит в далекое прошлое, так как впервые такие организации появились еще в Древнем Риме. В современной России формирование идеи об образовании таких организаций можно условно разделить на следующие этапы.

Первый этап (2007 – 2011) характеризуется изучением российскими исследователями зарубежного опыта, проведением анализа положительных и отрицательных сторон появления подобных компаний в современном обществе.

Второй этап (2012 – 2015) отличается появлением конкретных предложений по реализации этой идеи в России. Так, во время отчета Правительства РФ в Государственной Думе в апреле 2012 года предметом выступления депутата А.В. Митрофанова был вопрос о необходимости создания в России частных военных компаний. После этого В.В. Путин заявил, что структуры такого рода будут «прямым инструментом реализации национальных интересов без прямого участия государства»¹, и таким образом дал толчок к разработке в 2014 году законопроекта «О частных военных компаниях в Российской Федерации». Однако вскоре он был отклонен из-за несоответствия Конституции РФ.

К 2015 году складывается следующая ситуация. С одной стороны, поддерживающими факторами в пользу создания частных военных компаний выступают глобализация, напряженные ситуации экономического, информационного, культурно-политического характера на международном уровне. С другой стороны, этот процесс тормозится такими объективными обстоятельствами, как отсутствие необходимой законодательной основы и особенность российской правовой системы. Ведь согласно статье 71 Конституции РФ оборона и безопасность находятся в ведении Российской Федерации.

В 2016 году начинается третий этап, который характеризуется пониманием реальной необходимости введения такого института. Однако на сегодняшний день частные военные компании в России находятся в правовом вакууме, поскольку «de jure» их нет, но «de facto» все же существует несколько структур с консалтинговым или охранным направлением: «Феракс», «РСБ-Групп», «Тигр Топ Рент Секьюрити», «Редут-Антитеррор». Несмотря на отсутствие в России соответствующих правовых оснований, легитимно создать такие организации все же возможно, но только в качестве частных военных предприятий, которые разрешены российским законодательством. В такой организационно-правовой форме они приобретают статус юридических лиц.

¹ Путин поддержал идею создания в России частных военных компаний. РИА-Новости [Электронный ресурс] Режим URL: <https://ria.ru/20120411/623227984.html> (Дата обращения: 25.04.2019).

Необходимо отметить, что правовое поле, которое четко определяло бы статус частных военных компаний, слабо разработано и на международном уровне. Документ «Монтрё» не содержит юридически значимых норм, поскольку представляет собой «картинку», состоящую из «пазлов» разных международных договоров. Акты Совета Европы имеют больше рекомендательный характер, а Международный кодекс поведения частных охраняемых компаний включает в себя этические нормы, направленные на развитие правовой культуры данных институтов.

К вопросу о готовности России к проведению частичной приватизации военной сферы необходимо подойти с социально-политической и экономической сторон. После событий, произошедших в 90-е годы прошлого столетия, Россия так или иначе, но выдержала процесс дезинтеграции, и сегодня, в непростой внешнеполитической обстановке ей необходимо всемерно разрешать противоречия и конфликтные ситуации между странами СНГ для сохранения международных отношений. Одним из средств реализации такого процесса, по мнению Р.В. Надтока, будут выступать именно частные военные компании [9].

После распада Советского Союза начинается процесс по изменению формирования вооруженных сил большинства государств, поскольку утратил существование главный политический противник для многих стран. Это приводит к появлению у мировой общественности идеи отказа от регулярной армии. Предполагалось, что в этих условиях государству достаточно иметь небольшую армию, которая сегодня называется профессиональной (контрактной), вследствие чего ряд стран отказался от всеобщей воинской обязанности. Однако возникает проблема: как правило, у контрактников степень мотивации участвовать в военных операциях невысока, поэтому государство не может в полной мере полагаться на такую армию, если, вдруг, возникнет реальная угроза. Но, с другой стороны, развивающаяся тенденция сокращения численности вооруженных сил влечет за собой и сокращение военных бюджетов в конкретном государстве, что является положительной стороной, так как снижает его финансовые расходы.

Для реализации национальных интересов в современном мире государству более разумно использовать не военную мощь, а «мягкую силу», поскольку если до середины XX века государство имело право вести войну, и это право на международном уровне признавалось за ним естественным и неотъемлемым, то сегодня устанавливается принцип неиспользования военной силы. Как отмечает Р.В. Надтока, при создании частных военных компаний в нашем государстве как модели «мягкой силы» внешнеполитические действия России не так остро воспринимались бы мировой общественностью.

Какой должна быть армия в сильных государствах: призывной или контрактной? По нашему мнению, этот вопрос возникает из-за недопонимания современным обществом того, ради чего то или иное государство должно нести человеческие потери (яркий пример для России – ведение военных действий в Афганистане и Чечне). Таким образом, использовать частные военные компании государству выгодно, поскольку статистика боевых потерь в этом случае менее прозрачна, СМИ проявляют к данному вопросу меньший интерес, и, следовательно, в обществе будет выше социальное спокойствие.

Если рассмотреть этот вопрос не только в социально-политическом, но и в экономическом аспекте, то снова можно заметить положительную сторону создания ЧВК для государства. Поскольку расходы на те или иные операции будут производиться не только из бюджета Министерства обороны, но и иных органов, ответственных за их проведение, это повысит конфиденциальность важных государственных операций, что особенно важно для России в нынешней политической обстановке.

Необходимо обратить внимание и на следующий факт. Какие-либо неудачи в военных действиях будут отражаться на результатах работы ЧВК, но не государственных органов. Следовательно, в глазах социума деятельность власти в данной сфере будет выглядеть позитивнее, что будет способствовать политической стабильности в стране.

Использование государством частных военных компаний представляется эффективным и с экономической точки зрения. Государство таким образом может сократить расходы на содержание регулярной армии. При необходимости госструктуры в оперативном порядке смогут «по запросу» получить от компаний человеческие ресурсы необходимой квалификации.

Помимо социально-политических и экономических факторов для использования государством частных военных компаний, существует еще и блок причин, связанных с изменением характера и способов ведения современных войн. В последнее время часто проводятся бесконтактные войны, которые подразумевают под собой дистанционное уничтожение противника. При этом необходимо подчеркнуть, что не обязательно разрушать военную сферу противника, достаточно перекрыть экономические пути развития потенциального врага, что повлечет за собой и удар по военной мощи этого государства. Однако большую роль здесь будет играть и развитие «умного оружия». Таким образом, потребность в содержании армии призывников постепенно снижается, поскольку затраты на нее отрицательным образом сказываются на финансовом состоянии государства. Власть осознает необходимость именно в «образованных» войсках. Она оказывается перед выбором: либо контрактники, на подготовку которых требуется длительное время, либо участники частных военных компаний. Выбор в сторону последних имеет экономическое обоснование, так как члены ЧВК могут быть изначально отобраны по определенным специальностям и государству не придется тратить средства на их обучение.

Конкурентным преимуществом частных военных компаний также является более динамичная и менее бюрократизированная структура управления войсками. Она имеет сетевой характер и объединяется в систему. При этом единый порядок управления разными родами войск становится важным условием для развития взаимодействия между ними. Это позволяет частным военным компаниям в некоторых случаях выполнять даже трансграничные заказы, обслуживая интересы дружественных государств. Таким образом, укрепляются политические связи между союзниками, что для России особенно важно, если посмотреть на это явление сквозь призму ее взаимоотношений с другими странами в рамках Организации Договора о коллективной безопасности.

Изменения в характере современных войн во многом обуславливаются видоизменениями противника. Сегодня все больше развивается тенденция

борьбы с негосударственными противниками, в частности с пиратами, террористами, экстремистами и т.д. Следовательно, меняется и стратегия ведения такой войны.

Если обратиться к зарубежному опыту, а именно к опыту Китайской Народной Республики, то можно отметить, что там частные военные компании – лучший вариант для борьбы с терроризмом, поскольку в них не высок уровень бюрократизма, персонал обладает необходимой профессиональной подготовкой и, что самое главное, на уровне компаний легче организовать оперативные действия. Руководствуясь перечисленными факторами, Коммунистическая партия Китая создала свою специализированную частную военную компанию по борьбе с современными угрозами.

Несмотря на очевидные достоинства, вопрос об эффективности деятельности частных военных компаний все равно остается спорным, поскольку имеют место и отрицательные его стороны.

Во-первых, при появлении частных структур продолжает существовать «дедовщина». Проблема неуставных отношений в армии не решается, а лишь меняет формы своего проявления.

Во-вторых, в любом случае проводимые военные действия будут способствовать развитию тревоги в обществе, усилению социальной напряженности независимо от того, кем эти действия осуществляются: традиционной армией или частной военной компанией.

В-третьих, имеет место и проблема взаимодействия ВЧК как между собой, так и с государственными органами, поскольку формирование единой отлаженной системы представляет собой сложный и длительный процесс. У традиционной армии обычно больше технических возможностей и каналов получения информации, чем у частных военных компаний.

В-четвертых, тот факт, что заключаемые с частными военными компаниями контракты финансируются из бюджетов разных органов власти, препятствует общественному контролю над работой таких компаний, вследствие чего возникает вопрос об уровне демократии в государстве и о прозрачности деятельности его политических институтов.

Коммерческая основа деятельности частных военных компаний, с одной стороны, является преимуществом: компании стремятся как можно быстрее выполнить свою работу, чтобы получить гонорар. С другой стороны, существует опасность искусственного развязывания вооруженных конфликтов самими же компаниями ради прибыли. В этом сценарии возможно и объединение частных военных компаний с военно-промышленными корпорациями, которые также преследуют цель извлечения прибыли.

При создании частных военных компаний в государстве со временем такие структуры будут все более укрепляться. И когда они установятся на прочной основе, то вполне допустимо возникновение такой опасности, как попадание государственной власти в зависимость от наиболее влиятельных и дееспособных ВЧК. Такое развитие событий будет иметь исключительно негативный характер, поскольку в любой момент компании смогут потребовать, например, изменения условий договора, тем самым шантажируя своего заказчика. Диктуя свои условия, ВЧК фактически смогут управлять государством и реализовывать свои собственные

интересы, а не заниматься выполнением поставленных перед ними задач. Таким образом, потенциальные проблемы становятся на один уровень с положительными сторонами частных военных компаний.

В заключение необходимо отметить следующие положения. При создании в России частных военных компаний нельзя не учитывать тенденции их развития в современном мире, поскольку такие институты сегодня выступают важным политическим инструментом для решения государственных проблем как внутри страны, так и за ее пределами. При этом не стоит слепо копировать зарубежный опыт, а следует тщательно изучить его и переработать с учетом особенностей современной России.

Учитывая тот факт, что Россия – многонациональное и многоконфессиональное государство с особым федеративным устройством, а также принимая во внимание обширность ее территории, частные военные компании в нашей стране, на наш взгляд, не смогут в полном объеме заменить традиционную армию. Следовательно, необходимо должным образом определить цели, задачи и направления деятельности таких структур. По нашему мнению, российские частные военные компании должны создаваться в целях обеспечения внутрисударственной безопасности, а также для проведения военных операций на территории других государств, если это не противоречит национальным интересам и национальной безопасности Российской Федерации и международному праву.

Военная сфера – особое поле государственных интересов. Следовательно, существуют задачи, которые частные военные компании способны решить эффективно, но есть и такие вопросы, урегулирование которых возможно только с помощью традиционной армии.

Список источников:

1. Гребенкин Ф.Б., Старовойтова Д.А. Обеспечение безопасности промышленных объектов частными военными компаниями: правовая регламентация // Безопасность бизнеса. 2016. № 5. С. 14 - 20.
2. Воробьев Е.Г. Правовой статус частных военных компаний в военном конфликте немеждународного характера: юридические ремарки к намерениям легализации частных военных компаний в Российской Федерации // Военно-юридический журнал. 2015. № 7. С. 15 - 19.
3. Гагарин Е.О. Что следует понимать под частными военными компаниями? // Право в Вооруженных Силах. 2015. № 6. С. 101 - 107.
4. Сырхаев А.А. Сравнительно-правовое исследование термина «частная военная компания» // Международное публичное и частное право. 2012. № 1. С. 19 - 20.
5. Кашников Б.Н. Частные военные компании и принципы *jus in bello* // Военно-юридический журнал. 2010. № 12. С. 27 - 32.
6. Зубарев С.М. Административно-правовой статус частных военных компаний // Конституция Российской Федерации и современный правопорядок: материалы конференции: в 5 ч. Ч. 2. М.: РГ-Пресс, 2019. С. 203-209.
7. Война и мир в терминах и определениях. Военно-политический словарь // Под общ. ред. Д.О. Рогощина / М.: Вече, 2011.
8. Овчаров А.В. Частные военные компании в России // Военное дело. Вестник Восточно-Сибирского института МВД России. 2018. С.85-86.

9. Надтока Р.В. Частные военные компании как активный проводник национальных интересов государства: угроза или новые возможности для России? // Государство и право. Юридические науки // Скиф. Вопросы студенческой науки. 2018. С. 7-9.

References:

Grebenkin, Starovoytova (2016) – Grebenkin F.B, Starovoytova D.A. Ensuring the safety of industrial facilities by private military companies: legal regulation // Business security [Obespechenie bezopasnosti promyshlennykh ob'ektov chastnyimi voennymi kompaniyami: pravovaya reglamentatsiya // Bezopasnost biznesa]. 2016. № 5. P. 14 - 20.

Vorobiev (2015) – Vorobiev E.G. The legal status of private military companies in a military conflict of a non-international character: legal remarks to the intentions of legalizing private military companies in the Russian Federation // Military Law Journal [Pravovoy status chastnykh voennykh kompaniy v voennom konflikte nemezhdunarodnogo haraktera: yuridicheskie remarki k namereniyam legalizatsii chastnykh voennykh kompaniy v Rossiyskoy Federatsii // Voенно-yuridicheskiy zhurnal]. 2015. № 7. P. 15 - 19.

Gagarin (2015) – Gagarin E.O. What should be understood by private military companies? // Law in the Armed Forces [Chto sleduet ponimat pod chastnyimi voennymi kompaniyami? // Pravo v Vooruzhennykh Silakh]. 2015. № 6. P. 101 - 107.

Syrkhaev (2012) – Syrkhaev A.A. Comparative legal study of the term «private military company» // International public and private law [Srvnitelno-pravovoe issledovanie termina «chastnaya voennaya kompaniya» // Mezhdunarodnoe publichnoe i chastnoe pravo]. 2012. № 1. P. 19 - 20.

Kashnikov (2010) – Kashnikov B.N. Private military companies and principles of jus in bello // Military Law Journal [Chastnyie voennye kompanii i printsipy jus in bello // Voенно-yuridicheskiy zhurnal]. 2010. № 12. P. 27 - 32.

Zubarev (2019) – Zubarev S.M. Administrative and legal status of private military companies // Constitution of the Russian Federation and the modern law and order: conference materials: at 5 am. Part 2. M.: RG-Press [Administrativno-pravovoy status chastnykh voennykh kompaniy // Konstitutsiya Rossiyskoy Federatsii i sovremennyiy pravoporyadok : materialyi konferentsii : v 5 ch. Ch. 2. M.: RG-Press], 2019. P. 203-209.

War and peace in terms and definitions. Military-political dictionary // Ed. ed. Rogoshchina D.O. / M.: Veche [Voyna i mir v terminakh i opredeleniyah. Voенно-politicheskiy slovar] // Pod obsch. red. Rogoshchina D.O. / M. : Veche, 2011.

Ovcharov (2018) – Ovcharov A.V. Private military companies in Russia // Military. Bulletin of the East-Siberian Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia [Chastnyie voennye kompanii v Rossii // Voенное дело. Vestnik Vostochno-Sibirskogo instituta MVD Rossii]. 2018. P.85-86.

Nadtok (2018) – Nadtok R.V. Private military companies as an active conductor of the national interests of the state: a threat or new opportunities for Russia? // State and law. Jurisprudence // Skif. Questions of student science [Chastnyie voennye kompanii kak aktivnyiy provodnik natsionalnykh interesov gosudarstva: ugroza ili novyye vozmozhnosti dlya Rossii? // Gosudarstvo i pravo. Yuridicheskie nauki // Skif. Voprosyi studencheskoy nauki]. 2018. P. 7-9.

