

ОВЧАРОВ А. В. OVCHAROV A. V.

*Кандидат юридических наук, научный сотрудник сектора уголовного права, криминологии и проблем правосудия Института государства и права Российской академии наук.
Эл. почта: a.v.ovcharov@rambler.ru*

*Candidate of Law Sciences, research associate of the sector of criminal law, criminology and problems of justice of Institute of the state and right of the Russian Academy of Sciences.
E-mail: a.v.ovcharov@rambler.ru*

ЧАСТНЫЕ ВОЕННЫЕ КОМПАНИИ В РОССИИ

***Аннотация.** Статья посвящена характеристике частных военных компаний. В статье анализируются деятельность частных военных компаний в современных военных конфликтах и правовое регулирование деятельности ЧВК в Российской Федерации. Изучаются функции, осуществляемые частными военными компаниями, их преломление к российскому законодательству.*

***Ключевые слова:** Военный конфликт, компании военных услуг, военные консалтинговые компании, частные охранные компании, военные логистические компании.*

PRIVATE MILITARY COMPANIES IN RUSSIA

***Annotation.** The article dedicated to description of private (non-state) military companies. The article analyses activities of private military companies in contemporary military conflicts, legal regulation of activities of private military companies in Russian Federation. The functions performed by private military companies have been studied, and their compatibility with the Russian legislation.*

***Keywords:** Military conflict, military provider companies, military consulting company, private security companies, military support company.*

Анализ вооруженных конфликтов последних десятилетий показывает, что частные военные и охранные компании (ЧВОК), первоначально возникшие в экономической сфере деятельности для обеспечения безопасности при добыче полезных ископаемых, охраны различных перевозок, и иных видов гражданской деятельности, все чаще начинают участвовать в полномасштабных военных и антитеррористических операциях, проводимых государственными органами.

Дискуссии о необходимости создания в России частных военных компаний ведутся давно. Некоторые исследователи рассматривают ЧВОК как угрозу государственному суверенитету [7, С. 98-102], а другие считают, что в условиях глобализации при обеспечении безопасности различных экономических субъектов использование лишь государственных силовых структур невозможно [1, С.

20]. Предпринимались и попытки законодательного закрепления ЧВОК. Так, еще в 2014 году в Государственную Думу был внесен законопроект № 630327-6 «О частных военных компаниях в Российской Федерации», который был возвращен для приведения в соответствии с Конституцией РФ. С тех пор было осуществлено несколько подобных попыток [10].

Таким образом, до настоящего времени законодательное регулирование деятельности ЧВОК в России до сих пор отсутствует, а единственным нормативно-правовым актом, который содержит термин «частные военные компании», является Военная доктрина Российской Федерации, утвержденная Указом Президента РФ № Пр-2976 от 25.12.2014. В пункте 12 Раздела II «Военные опасности и военные угрозы Российской Федерации» Доктрины деятельность иностранных частных военных компаний в районах, прилегающих к государственной границе Российской Федерации и границам ее союзников, названа одной из основных внешних военных опасностей, а в пункте 15 участие в военных действиях иррегулярных вооруженных формирований и частных военных компаний указывается в качестве характерной черты и особенности современных военных конфликтов.[6]

Для понимания необходимости создания ЧВОК в России, по нашему мнению, прежде всего, необходимо определиться с целями создания таких структур, их задачами и полномочиями.

В юридической литературе существуют различные классификации ЧВОК по месту создания, региону деятельности и другим признакам [2, 1, С. 22.]. Полагаем, что наиболее правильным для решения вопроса о создании и правовой регламентации ЧВОК в России будет классифицировать ЧВОК, в по видам услуг, предоставляемых этими структурами. Согласно данной классификации ЧВОК целесообразно разделить на четыре группы:

1. Военные компании или компании военных услуг (military provider companies). В сферу деятельности таких компаний входит предоставление клиентам услуг непосредственно, связанных с ведением боевых действий. Сотрудники данных компаний непосредственно участвуют в различных боевых операциях и столкновениях.

2. Компании по предоставлению консалтинговых услуг (military consulting company). Такие компании специализируются на тренировочной деятельности всевозможных армейских подразделений, на обучении работе с новыми типами вооружений, а так же на консультировании государственных силовых структур по вопросам, связанным с реформированием вооруженных сил. Кроме того к сфере деятельности подобных компаний относится и стратегическое планирование.

3. Компании по предоставлению логистических услуг (military support company). ЧВОК данной группы в первую очередь осуществляют деятельность по строительству военных объектов, но вместе с тем занимаются и тыловым обеспечением войск. К данной группе следует так же относить те компании,

чей специализацией является обслуживание технически сложных армейских систем вооружения и военных компьютерных систем.

4. Компании по предоставлению частных охранных услуг. Данные компании так же называют компаниями по безопасности (private security companies). Деятельность этих компаний сосредоточена на оценке рисков от военных операций, кризисном менеджменте и консалтинге безопасности. Кроме того ЧВОК данной группы занимаются непосредственной охраной объектов, предоставляют услуги телохранителей. Подобные компании занимаются разминированием территорий и объектов и обучением различных как армейских подразделений, так и подразделений полиции.

Если говорить о ЧВОК первой группы (military provider company), то создание подобных структур в России вряд ли допустимо, поскольку военная сфера сама по себе является одной из основ существования государства, и допуск к ней частных структур будет размывать верховенство государственной власти. Такая позиция полностью соответствует Конституции Российской Федерации, которая в ст. 71 относит оборону и безопасность, а так же защиту государственной границы, территориального моря, воздушного пространства, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации исключительно к ведению Российской Федерации.

Что касается военных консалтинговых компаний, военных логистических компаний и частных охранных компаний, то, по нашему мнению, их существование в России вполне возможно, поскольку деятельность подобных структур носит либо охранный, либо консультативный, либо экономический вспомогательный характер. Другое дело, что создание и правовая регламентация деятельности этих структур требует комплексного подхода и изменения большого количества действующих законодательных и иных нормативных правовых актов.

Прежде всего, необходимо создать законодательную основу частной военно-охранной деятельности, дать понятие ЧВОК, а также детально урегулировать вопросы, связанные с созданием, реорганизацией и ликвидацией ЧВОК, оказанием ими военных и охранных услуг. Отдельного внимания заслуживают вопросы по осуществлению контроля и надзора за деятельностью ЧВОК.

Как и для других российских организаций, правовую основу деятельности ЧВОК должны составлять Конституция Российской Федерации, Федеральные Конституционные законы, международные договоры Российской Федерации, иные Федеральные законы, а так же подзаконные нормативные правовые акты Президента и Правительства Российской Федерации и принимаемые в соответствии с ними нормативные правовые акты различных федеральных органов государственной власти в части, касающейся деятельности ЧВОК. В случае же осуществления ЧВОК своей деятельности за пределами территории Российской Федерации правовую основу их деятельности должно составлять также и законодательство государств территориальной юрисдикции. По нашему мнению, необходимо дать законодательные определения следующим понятиям:

1. Частная военная и охранная компания.
2. Частная военная и охранная деятельность.
3. Сотрудник частной военной и охранной компании.
4. Частные военные и охранные работы и услуги.
5. Заказчики частных военных и охранных услуг.
6. Охраняемые лица и объекты.
7. Государство территориальной юрисдикции.

Кроме того, необходимо четко определить цели и задачи частной военной и охранной деятельности, причем исходя из той опасности, которую могут представлять ЧВОК для граждан и государств в случае нелегитимного применения ими силы и значимости рассматриваемой деятельности ее цели и задачи должны определяться исходя не из частных коммерческих интересов самих ЧВОК, а основываться на интересах государства. Так, целями и задачами деятельности ЧВОК могут быть следующие:

- непосредственное участие в деятельности по обеспечении национальной безопасности посредством оказания военных и охранных услуг на территории Российской Федерации;

- непосредственное участие в защите национальных интересов Российской Федерации посредством оказания военных и охранных услуг за пределами территории Российской Федерации;

- оказание в пределах своей компетенции, посредством оказания военных и охранных услуг, содействия правоохранительным органам, министерствам и ведомствам в выполнении ими своих функций.

- защита прав и законных интересов заказчиков военных и охранных услуг;

- продвижение военных и охранных услуг российских ЧВОК на мировые рынки;

- развитие международного военного сотрудничества Российской Федерации;

- снижение уровня военных и террористических угроз как на территории Российской Федерации, так и за ее пределами;

- защита посредством оказания военных и охранных услуг охраняемых законом интересов личности, общества и государства от общественно опасных посягательств;

- устранение опасности, непосредственно угрожающей охраняемым законом интересам личности, общества и государства посредством оказания военных и охранных услуг;

- защита посредством оказания военных и охранных услуг жизни, здоровья и имущества охраняемых лиц, от противоправных посягательств и террористических угроз;

- выполнение и оказание военных и охранных услуг в соответствии с законодательством Российской Федерации, подзаконными актами, нормами

международного права, а так же законодательством государства территориальной юрисдикции и заключенными договорами.

Частная военная и охранная деятельность должна осуществляться ЧВОК посредством оказания военных и охранных услуг как на территории Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации, так и за ее пределами – также и в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации и федеральным законодательством и законодательством государства территориальной юрисдикции.

Вместе с тем, то особое положение, которое занимают ЧВОК среди всех негосударственных структур (право на легитимное применение силы, функционирование в экстремальных условиях и т.д.), по нашему мнению предопределяет необходимость детальной регламентации их деятельности. Так необходимо четко определить организационно-правовую форму создания ЧВОК, установить повышенные требования к размеру уставного капитала ЧВОК по сравнению с другими частными структурами, а так же предусмотреть возможность и порядок государственного участия в создании ЧВОК. Представляется, что частная военно-охранная деятельность должна быть единственным видом уставной деятельности рассматриваемых структур, и ЧВОК не должны иметь право осуществлять иную, приносящую прибыль деятельность.

Говоря о видах деятельности ЧВОК, следует еще раз подчеркнуть, что участие ЧВОК в непосредственно боевых действиях противоречит статье 71 Конституции Российской Федерации, а потому целесообразно законодательно закрепить запрет на непосредственное участие ЧВОК в вооруженных конфликтах и военных действиях на территории любого государства.

К видам же законной деятельности ЧВОК могут быть отнесены следующие:

- образовательная деятельность по обучению личного состава вооружённых сил, сотрудников полиции и иных сил в сфере обеспечения безопасности государства территориальной юрисдикции;
- деятельность по ремонту и обслуживанию военной техники и оружия;
- деятельность в сфере военного консалтинга;
- деятельность по обеспечению поставок военных продуктов, военного обмундирования и военного снаряжения;
- деятельность по выполнению строительных работ, имеющих военное назначение;
- деятельность по разминированию различных территорий и объектов;
- деятельность военных переводчиков;
- деятельность по охране объектов различного назначения;
- деятельность по обеспечению защиты жизни и здоровья физических лиц;
- деятельность по охране, в том числе вооруженной, колонн, конвоев, а также морских судов;

- деятельность по оказанию услуг охранного консалтинга;
- деятельность по осуществлению работ по монтажу, проектированию и обслуживанию средств идентификации грузов, технических средств защиты и охраны лиц и объектов, досмотровой и антитеррористической техники.

Для осуществления ЧВОК уставных видов деятельности следует законодательно установить определенные требования к сотрудникам таких структур. По нашему мнению, сотрудником ЧВОК может быть гражданин Российской Федерации или гражданин иностранного государства, достигший возраста двадцати одного года. Данный гражданин должен отвечать требованиям, предъявляемым к работнику, он должен пройти лицензирование и быть годным по уровню профессиональной подготовки и состоянию здоровья для выполнения трудовой функции, непосредственно связанной с выполнением и оказанием военных и охранных услуг.

Важнейшим является и вопрос ограничения числа лиц, которые могут заниматься частной военной и охранной деятельностью. Так представляется, что сотрудниками ЧВОК не должны быть следующие категории лиц:

- лицо, не достигшее двадцати одного года;
- лицо, признанное решением суда недееспособным или ограниченно дееспособным либо имеющее заболевания, которые препятствуют им исполнять служебные обязанности;
- лицо, включенное в перечень в соответствии с пунктом 2 статьи 6 Федерального закона от 7 августа 2001 года № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) денежных средств, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»;
- лицо, которому предъявлено обвинение в совершении любого преступления (до разрешения вопроса об его виновности в установленном законом порядке) и (или) имеющее (имевшее) судимость за совершение преступления;
- лицо, уволенное с государственной службы, в том числе из Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований, правоохранительных органов, из органов прокуратуры, судебных органов, по основаниям, которые в соответствии с законодательством Российской Федерации связаны с совершением дисциплинарного проступка, грубым или систематическим нарушением дисциплины, совершением проступка, порочащего честь государственного служащего, утратой доверия к нему, если после такого досрочного прекращения полномочий или такого увольнения прошло менее трех лет;
- лицо, не прошедшее обязательной государственной дактилоскопической регистрации в порядке, установленном законодательством Российской Федерации;
- лицо, привлекавшееся к ответственности за правонарушения в области оборота наркотических средств, психотропных веществ, их аналогов или прекурсоров, растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры, либо их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества, либо их прекурсоры;

- лицо, состоящее на государственной службе либо замещающее выборные оплачиваемые должности в общественных объединениях;
- лицо, находящееся в международном розыске по обвинению в совершении умышленного преступления;
- лицо, находящееся под санкциями (эмбарго), введенными Российской Федерацией или ООН, или включенное Российской Федерацией или ООН в список лиц, причастных к террористическим организациям и (или) преступным сообществам.

Таковы основные аспекты возможного законодательного регулирования деятельности ЧВОК в России. Вместе с тем, хотелось бы обратить особое внимание на необходимость использования при создании и регламентации ЧВОК моделей и опыта законодательного регулирования отдельных видов деятельности (подобная деятельность требует соответствующего контроля), необходимость учета положений законодательства об оружии (в части оборота гражданского и служебного оружия), а также о частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации (в части изменения статуса частных охранников и их права работать за пределами Российской Федерации).

Основным нормативно-правовым актом, регулирующим лицензирование отдельных видов деятельности в Российской Федерации является Федеральный закон от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» [5]. Данный Закон регулирует отношения, возникающие между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями в связи с осуществлением лицензирования отдельных видов деятельности. Причем, согласно статье 2 данного Закона целями и задачами рассматриваемой деятельности является предотвращение ущерба правам, законным интересам, жизни или здоровью граждан, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, обороне и безопасности государства, возможность нанесения которого связана с осуществлением юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями отдельных видов деятельности.

Вместе с тем, данный закон, согласно ч. 2 ст. 1 не применяется к целому спектру отношений (использование атомной энергии, производство и оборот этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, деятельность, связанная с защитой государственной тайны, деятельность кредитных организаций, космическая деятельность и т.д.). Лицензирование таких видов деятельности осуществляется в порядке, установленном специальными Федеральными законами, регулирующими отношения в соответствующих сферах деятельности.

Кроме того особенности лицензирования, в том числе в части, касающейся порядка принятия решения о предоставлении лицензии, срока действия лицензии и порядка продления срока ее действия, приостановления, возобновления и аннулирования действия лицензии, могут устанавливаться федеральными законами, регулирующими осуществление некоторых видов деятельности, таких

как, например, частная детективная (сыскная) деятельность и частная охранная деятельность, сбор, транспортирование, обработка, утилизация, обезвреживание, размещение отходов I - IV классов опасности и ряда других.

Таким образом, действующее законодательство с одной стороны, устанавливает общие требования к лицензированию видов деятельности, при осуществлении которых наиболее вероятны злоупотребления, а с другой - наиболее значимые из них регулирует специальными законами.

Представляется, что по подобному пути следует пойти и в вопросах лицензирования деятельности ЧВОК, решение которых представляется наиболее целесообразным предоставить профильному министерству. Именно Министерство обороны Российской Федерации, в случае создания ЧВОК должно заниматься вопросами лицензирования частной военно-охранной деятельности, включая вопросы приостановления действия лицензии и ее аннулирования.

Следующим важнейшим вопросом содержания нормативно-правовой базы деятельности ЧВОК является использование ими оружия и разрешенные при этом виды оружия.

Отношения, возникающие при обороте гражданского, служебного, а также боевого ручного стрелкового и холодного оружия на территории Российской Федерации регулируются Федеральным законом от 13.12.1996 № 150-ФЗ «Об оружии» [4]. Данный Закон направлен на защиту жизни и здоровья граждан, собственности, обеспечение общественной безопасности, охрану природы и природных ресурсов, обеспечение развития связанных с использованием спортивного оружия видов спорта, укрепление международного сотрудничества в борьбе с преступностью и незаконным распространением оружия. Положения Закона распространяются также на оборот боеприпасов и патронов к оружию.

В соответствии со ст. 10 Закона к субъектам, имеющим право на приобретение оружия, относятся юридические лица с особыми уставными задачами, для которых такое оружие будет служебным. При этом запрещается оборот в качестве гражданского и служебного оружия огнестрельного длинноствольного оружия с емкостью магазина (барабана) более 10 патронов, за исключением спортивного оружия, имеющего длину ствола или длину ствола со ствольной коробкой менее 500 мм и общую длину оружия менее 800 мм, а также имеющего конструкцию, которая позволяет сделать его длину менее 800 мм и при этом не теряется возможность производства выстрела (ст. 6).

Так, одним из негосударственных субъектов в Российской Федерации, имеющим легальное право использовать в своей деятельности оружие являются частные охранные организации. Согласно ст. 16 Закона Российской Федерации от 11.03.1992 № 2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» [3] охранники имеют право применять огнестрельное оружие только в трех случаях:

1) для отражения нападения, когда его собственная жизнь подвергается непосредственной опасности

2) для отражения группового или вооруженного нападения на охраняемое имущество;

3) для предупреждения (выстрелом в воздух) о намерении применить оружие, а также для подачи сигнала тревоги или вызова помощи.

Перечень же видов вооружения охранников установлен в Приложении № 3 к Постановлению Правительства Российской Федерации от 14.08.1992 № 587 «Вопросы частной детективной (сыскной) и частной охранной деятельности». [8] Согласно Приложению к вооружению частных охранников относятся:

1. Сертифицированные в установленном порядке в качестве служебного оружия:

а) огнестрельное гладкоствольное и нарезное короткоствольное оружие отечественного производства;

б) огнестрельное гладкоствольное длинноствольное оружие отечественного производства;

в) огнестрельное оружие ограниченного поражения отечественного производства.

2. Сертифицированные в установленном порядке в качестве гражданского оружия:

а) огнестрельное оружие ограниченного поражения отечественного производства;

б) газовые пистолеты и револьверы отечественного производства;

в) механические распылители, аэрозольные и другие устройства, снаряженные слезоточивыми веществами, разрешенными к применению компетентным федеральным органом исполнительной власти;

г) электрошоковые устройства и искровые разрядники отечественного производства, имеющие выходные параметры, соответствующие требованиям государственных стандартов Российской Федерации и нормам Минздрава России.

3. Сертифицированные в установленном порядке:

а) патроны к служебному оружию отечественного производства;

б) патроны к гражданскому оружию травматического, газового и светозвукового действия, соответствующие нормам Минздрава России.

Совершенно очевидно, что подобный перечень вооружения не сможет удовлетворить потребности ЧВОК, что объясняется самой спецификой их деятельности, состоящей, как правило, в функционировании в условиях вооруженного конфликта, пусть и не участвуя в нем напрямую. Таким образом, на наш взгляд представляется совершенно неправильным проводить какие-либо параллели между спецификой использования оружия частными охранными организациями и ЧВОК. Вопросы видов вооружения ЧВОК и специфики его применения требуют комплексного подхода и всестороннего изучения представителями военных ведомств.

Таковы основные аспекты создания ЧВОК в нашей стране, но в любом случае, и на это указывалось в научной литературе [9, С. 73], решающее слово в

вопросе целесообразности создания ЧВОК в России должно принадлежать специалистам в области обороны, а именно Министерству обороны Российской Федерации и Верховному Главнокомандующему Вооруженными силами Российской Федерации.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЕ ССЫЛКИ

1. Малышев В.Н., Руденко А.Е., Катун Е.С. // Деятельность частных военных компаний и государственные интересы/ Вестник Военной академии материально-технического обеспечения. № 3, 2015.
2. Небольсина М.А. Регулирование деятельности частных военных и охранных компаний: сравнительный анализ политики международных организаций и мировых держав. Диссертация на соискание учёной степени кандидата политических наук.
3. Российская газета № 100 от 30.04.1992.
4. Российская газета, №241 от 18.12.1996.
5. Российская газета, № 97 от 06.05.2011.
6. Российская газета № 298 от 30.12.2014.
7. Смирнов С.В. Частные военные компании как угроза государственному суверенитету современного государства // Правовое государство: проблемы понимания и реализации. Сборник статей Международной научно-практической конференции, посвященной 10-летию журнала «Правовое государство: теория и практика». 2015.
8. Собрание актов Президента и Правительства РФ, 24.08.1992, N 8, ст. 506.
9. Старцун В.Н. К вопросу об актуализации законопроектной деятельности по созданию частных военных компаний в Российской Федерации // Вестник военного права. № 2, 2017.
10. <http://www.gosduma.net>.