

УДК 347.12

**Контроль над деятельностью негосударственных субъектов
охранной деятельности: международно-правовые и национальные
механизмы.**

Завальный Михаил Владимирович,

доцент кафедры административного
права и процесса факультета №3

Харьковского национального
университета внутренних дел,

кандидат юридических наук,

старший научный сотрудник

ORCID: 0000-0003-4191-061X

ResearcherID: D-1788-2016

В статье рассмотрены проблемы делегирования государственных полномочий в сфере правоохраны в частный сектор экономики, рассмотрены вопросы осуществления контроля над негосударственными субъектами охранной деятельности. Проанализированы международные требования по обеспечению такого контроля как со стороны международных институций, так и в пределах национального законодательства.

Ключевые слова: правоохрана, негосударственные субъекты правоохраны, частные охранные компании, частные военные и охранные компании, права человека, контроль.

In article the author considers problems of delegation of the state powers in the field of right protection in the private sector of economy, questions of control over non-state actors of security activity. The author analyzed the international requirements for ensuring such control both from the international institutions, and within the national legislation.

Keywords: right protection, non-state actors of right protection, private security companies, private military and security companies, human rights, control.

Частные охранные компании играют все более и более важную роль в секторе безопасности по всему миру. Предоставляя охранные услуги, эти компании оказывают непосредственное влияние на безопасность, права человека и демократический порядок в государстве. В связи с этим вопросы

правового регулирования деятельности и ответственности частных охранных компаний являются особенно важными для общества и государства.

Государства, как правило, устанавливают для частных охранных компаний определенные обязанности, определенные правовые рамки их деятельности для обеспечения безопасности граждан. Контроль над негосударственными субъектами правоохраны обеспечивается, как правило, путем установления различных механизмов контроля. Если негосударственную (частную) правоохрану понимать как часть всего сектора правоохраны в государства, то надлежащий контроль будет способствовать надлежащему управлению всей правоохранной деятельности в государстве, реальному обеспечению прав и свобод человека.

К сожалению, следует констатировать, что весьма сложно четко определить роль государства в обеспечении профессионализма негосударственных субъектов правоохраны. Изучение ситуации как в Украине, в других странах бывшего СССР, странах Восточной Европы свидетельствует о недостаточном внимании законодательной власти к регулированию и контролю над деятельностью негосударственных субъектов правоохраны. Наблюдается отсутствие понимания важной роли частных структур для обеспечения правопорядка и безопасности. Недостаточно внимания уделяется вопросам надзора за профессиональной деятельностью частных субъектов охраны, в том числе и регулирования порядка ответственности этих субъектов за ненадлежащее выполнение обязательств по обеспечению безопасности. Государство обязано устанавливать стандарты предоставления охранных услуг с учетом соблюдения прав и свобод человека во время проведения охранных мероприятий.

Следует отметить, что государство не вправе утратить монополию на применение силы в стране. События последних лет свидетельствуют о том, что определенные группы, прикрываясь идеями революции, осуществляют антиобщественную и антигосударственную деятельность. Это и общественные формирования по охране общественного порядка и границы, и

общественные организации правоохранительного направления. Эксплуатируя существующие как внутренние, так и внешние угрозы, было создано большое количество общественных объединений, деятельность которых направлена на реализацию антиконституционных целей. Подобная тенденция наблюдается во многих развивающихся странах и странах третьего мира. Частные охранные структуры и общественные формирования используются не только как альтернатива государственным структурам, а нередко присваивают вопреки законодательству полицейские функции. Более чем в 44 странах мира количество лиц, которые задействованы в частной охране, вообще превышает полицейские силы.

Деятельность как государственных, так и негосударственных субъектов правоохраны должны находиться в предусмотренных законом пределах. Это требует создания надежного и действенного механизма контроля со стороны государства за надлежащим выполнением полномочий, которые делегируются гражданскому обществу и частным лицам государством. Особенно необходимо обеспечить действенный контроль над деятельностью негосударственных субъектов правоохраны. Целью такого контроля являются недопущение отклонений от установленного порядка обеспечения государственной безопасности и охраны общественного порядка, предупреждение, выявление и прекращение действий, которые наносят ущерб охраняемым государством интересам. Неконтролируемый аутсорсинг деятельности в сфере правоохраны, необеспечение государством надлежащего контроля за деятельностью негосударственных субъектов правоохраны могут приводить к значительным нарушениям прав и свобод граждан [1, с.14]. Международное право указывает, что государство обязано отвечать за действия или недосмотр государственных органов, которое привело к нарушениям прав человека [2, с. 11]

Контрольная деятельность государства за негосударственными субъектами правоохраны является составной частью механизма реализации норм права, которые являются обязательными необходимой для достижения

необходимого уровня правоотношения. Контроль является одним из методов (способов) правоохранительной деятельности, стадией управленческого цикла. Надлежащая организация контроля содействует устранению недостатков управления. Контроль позволяет своевременно корректировать осуществление управленческой деятельности и принимать меры относительно устранения недостатков и отклонений.

Осуществление государственного контроля над деятельностью негосударственных субъектов правоохраны должно осуществляться лишь при условии соблюдения основных его принципов, таких как законность, объективность, соблюдение профессиональной этики, гласность, плановость, систематичность и регулярность, действенность и оперативность, компетентность, методологическая направленность, результативность и эффективность.

Важность контроля над частными охранными компаниями и службами безопасности обусловлена особенностями услуг, оказываемых этими субъектами. В процессе своей деятельности частные охранные компании могут применять физическую силу, специальные средства (в отдельных странах и огнестрельное оружие) в отношении граждан, осуществлять задержание, что в свою очередь может повлечь за собой унижающее достоинство обращение и физические страдания. Дальнейшая приватизация и аутсорсинг в сфере обеспечения безопасности влечет за собой значительно расширение данной отрасли и увеличение рисков нарушения прав и свобод человека.

Обеспечение безопасности традиционно отождествляется с государственной монополией – государство обеспечивает существование вооруженных сил, полицейские структуры, а также иные силовые структуры обеспечения безопасности и правопорядка в стране. В связи с этим именно государство ответственно за действие и бездействие официальных органов, которые приводят к нарушениям прав человека. В то же время возникает вопрос ответственности негосударственных структур обеспечения

безопасности и правопорядка, которым делегированы определенные государственные функции. Вопрос ответственности негосударственных субъектов обеспечения правоохраны за нарушение прав и свобод человека остается открытым.

Приватизация государственных функций обеспечения защиты и безопасности ярко проявилась в США в послевоенные годы. Правительственные структуры активно заключали договора с частными структурами по делегированию функций правоохраны [3]. В дальнейшем и в странах Европы наблюдался активный процесс приватизации государственных функций. Частные структуры были допущены к управлению тюрьмами, центрами содержания мигрантов, к перевозке заключенных, к электронным системам наблюдения, охране дипломатических представительств. Путем вовлечения в государственную деятельность частных подрядчиков и субподрядчиков государства снимают с себя определенную долю ответственности за соблюдением международных норм соблюдения прав человека. Как уже было отмечено, в соответствии с международными нормами государство обязано отвечать за обеспечение прав человека в деятельности именно государственных структур.

Права человека – это всемирно признанные нормы, защищенные международно-правовым договорами, которые устанавливают ответственность государства по отношению к его гражданам на его территории. Кроме международных актов обязательства и стандарты соблюдения прав человека закреплены и находятся под защитой национальных конституций. Среди прав человека, как правило, выделяют гражданские и политические права, целью которых является защита частной жизни, защита от пыток и унижающего достоинство обращения, право на свободу, на защиту от несправедливого ареста и содержания под стражей, право на свободу слова и т.д. Кроме того среди прав человека выделяют экономические, социальные и культурные права, направленные на гарантирование достойного уровня жизни и социальную защищенность,

право на образование, доступ к культурным ценностям, свободное участие в культурной жизни общества, пользование результатами научного прогресса и т. д.

Проблема возникает в обеспечении ответственности негосударственных субъектов обеспечения безопасности по соблюдению прав человека. Международные нормы по защите прав человека направлены на государства и возлагает юридическую ответственность на них, когда государственные органы нарушают эти права. Этот механизм был разработан для ограничения власти государства по отношению к своим гражданами. При этом не было учтена возможность частичного делегирования государственных функций частному сектору экономики. Иными словами, отсутствует непосредственный механизм влияния международного законодательства по правам человека относительно их нарушения частными охранными компаниями. И хотя существуют отдельные механизмы воздействия на государства относительно найма ими по контракту частных структур внутри страны, деятельность таких структур вне территории своей страны не подлежит никакому контролю. Совместными усилиями по увеличению осведомленности общественности о деятельности частных охранных компаний возможным становится поднятие стандартов деятельности таких структур.

Необходимость усиления контроля обусловлена двумя основными аспектами. Во-первых, существует необходимость повысить стандарты корпоративного управления отраслью негосударственной охраны, которая была неоднократно запятнана нарушением дисциплины определенных фирм, особенно относительно прав человека. Во-вторых, существует более общая тенденция к регулированию поведения всех бизнес-структур относительно прав человека во всех сферах их деятельности, и эта тенденция достигла наивысшей точки в принятии одной из самых важных инициатив бизнеса и прав человека за последние годы – Руководящие принципы предпринимательской деятельности в аспекте прав человека: осуществление

рамках Организации Объединенных Наций в отношении «защиты, соблюдения и средств правовой защиты» (UNGPs), которые были разработаны Специальным представителем Генерального секретаря по вопросу о правах человека и транснациональных корпорациях и других предприятиях (Резолюция Совета ООН по правам человека №17/4 от 16 июня 2011 года).

Согласно п. 5 указанных принципов государства не освобождаются от своих обязательств по международному праву прав человека в случае, когда они приватизируют сферу предоставления услуг, которые могут оказать воздействие на осуществление прав человека. Неспособность государств обеспечить, чтобы предприятия, предоставляющие такие услуги, действовали в соответствии с правозащитными обязательствами государства, может привести к репутационным и правовым последствиям для самого государства. В качестве необходимого шага в соответствующих контрактах на предоставление услуг или уполномочивающем законодательстве следует четко указать, что государство ожидает соблюдения прав человека этими предприятиями. Государствам следует обеспечить возможность эффективного контроля над деятельностью предприятий, в том числе за счет надлежащего независимого мониторинга и механизмов подотчетности.

В рамках своей обязанности защищать от связанных с предпринимательской деятельностью нарушений прав человека государства посредством судебных, административных, законодательных или иных соответствующих средств должны принимать надлежащие меры для обеспечения того, чтобы в случаях, когда такие нарушения происходят на их территории и/или в пределах их юрисдикции, затрагиваемые стороны получали доступ к эффективным средствам правовой защиты.

Если государство не будет принимать надлежащие меры для расследования, наказания виновных и возмещения ущерба связанных с предпринимательской деятельностью нарушений прав человека, обязанность

государств по обеспечению защиты окажется неэффективной или вовсе утратит свой смысл.

Анализ Руководящих принципов предпринимательской деятельности в аспекте прав человека (UNGPs) позволяет выделить четыре возможных способа влияния на частные охранные компании:

1. Национальные правовые системы и суды;
2. Корпоративные нормы;
3. Международные и региональные добровольные инициативы;
4. Международно-правовое регулирование.

Каждый из способов проблематичен по-своему. Во-первых, лишь немногие государства обладают соответствующим законодательством, чтобы иметь реальное влияние на действие частных охранных компаний за границей. Во-вторых, корпоративные нормы не обладают достаточным весом и часто не соблюдаются самими компаниям. Определенные позитивные тенденции наблюдаются касательно международных и региональных добровольных инициатив, а также развития международных правовых норм.

Что касается частных военных компаний, то их правовой статус не определен в большинстве стран мира. Лишь часть государств официально допускают регистрацию таких компаний, при этом нередко этим компаниям запрещено действовать на территории этих же государств. Частные военные и охранные компании в настоящее время часто используются в зонах вооруженных конфликтов отдельными лицами, компаниями и правительствами. Они нанимаются для выполнения целого ряда услуг: от эксплуатации боевых комплексов до защиты дипломатического персонала. В недавние годы практика использования частных военных и охранных компаний значительно расширилась. Попыткой урегулировать деятельность этих структур стало принятие по инициативе Швейцарии и Международного комитета Красного Креста (МККК) документа Монтрё, в котором были воспроизведены действующие обязательства государств, частных военных и охранных компаний, их персонала по международному праву в том случае,

когда частные военные и охранные компании по какой бы то ни было причине присутствуют в зоне вооруженного конфликта. В разработке документа приняли участие правительственные эксперты Австралии, Австрии, Анголы, Афганистана, Германии, Ирака, Канады, Китая, Польши, Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии, Соединенных Штатов Америки, Сьерра-Леоне, Украины, Франции, Швейцарии, Швеции и Южной Африки. Данный документ не претендует на то, чтобы быть юридически обязательным и не имеет своей целью легитимизацию использования частных военных и охранных компаний в каких-либо конкретных обстоятельствах. Документ Монтрё определяет частные военные и охранные компании как «частные 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; и консультирование или подготовку местных военнослужащих и охранников» [4].

На государства возлагается обязанность установления уголовной юрисдикции и осуществление контроля в отношении преступлений по международному праву и национальному законодательству, совершенных частными военными компаниями и их персоналом, и, в частности, рассмотрение вопроса об установлении: корпоративной уголовной ответственности за преступления, совершенные частными военными компаниями, с учетом национальной правовой системы, а также уголовной юрисдикции в отношении серьезных преступлений, совершенных персоналом частных военных компаний за рубежом. Не смотря на активную поддержку и использование частных военных и охранных компаний в мировой практике, хотелось бы акцентировать внимание на пагубные последствия деятельности таких субъектов та социум в целом.

Использование таких структур обосновывается, в основном, экономическими причинами, а на самом деле под этим скрывается нежелание официальных властей отвечать за возможные негативные последствия.

Исходя из вышеизложенного можно сделать вывод, что в последние годы обеспечение охраны и безопасности наблюдается тенденция все больше и большей приватизации и аутсорсингу сферы обеспечения правопорядка и безопасности. Это создает дополнительные проблемы в сфере контроля над деятельностью частных охранных компаний. Констатируется большое количество потенциала для негативного влияния на состояние обеспечения прав человека. Существующие регуляторные правовые механизмы в сфере охраны и безопасности, в основном, предусматривают, что частные компании самостоятельно будут заниматься внедрением механизмов обеспечения прав человека в свою корпоративную структуру. Украине, как и остальным государствам необходимо привести свое национальное законодательство в соответствие с Руководящими принципами предпринимательской деятельности в аспекте прав человека.

Литература:

1. Likosky, Michael, "The Privatization of Violence" // *Private Security, Public Order: The Outsourcing of Public Services and its Limits* (Oxford University Press: Oxford, 2009), 14. DOI:10.1093/acprof:oso/9780199574124.003.0001. URL: <http://www.worldcat.org/title/private-security-public-order-the-outsourcing-of-public-services-and-its-limits/oclc/875751010/viewport>
2. Whose responsibility? Reflections on accountability of private security in Southeast Europe (Eds. Franziska Klopfer and Nelleke van Amstel). Geneva, 2017. URL: <http://www.ppps.dcaf.ch/sites/default/files/uploads/PS-Accountability-Southeast-Europe.pdf>.
3. Likosky, Michael, "The Privatization of Violence", in Chesterman, Simon and Angelina Fisher, eds. *Private Security, Public Order: The Outsourcing of Public Services and its Limits* (Oxford University Press: Oxford, 2009), 14
4. Документ Монтрё о соответствующих международно-правовых обязательствах и передовых практических методах государств, касающихся функционирования частных военных и охранных компаний в период вооруженного конфликта от 09/2008 (Montreux Document on Pertinent International Legal Obligations and Good Practices for States related to Operations

of Private Military and Security Companies during Armed Conflict 09/2008).
URL: <https://www.icrc.org/rus/assets/files/other/montreau.pdf>