

РОЗДІЛ ІІІ. МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

УДК 342.95 (73)

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ЗАКОРДОННИХ ДИПЛОМАТИЧНИХ УСТАНОВ: ПРОБЛЕМИ ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВИ ТА ПРИВАТНОГО СЕКТОРУ (ДОСВІД США)

Федчишин С.А., к.ю.н., асистент

Національний університет «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»

Стаття присвячена дослідженню особливостей взаємодії держави та приватного сектору у забезпеченні безпеки закордонних дипломатичних установ США. Розкривається місце приватного сектору безпеки в системі забезпечення безпеки закордонних дипломатичних установ США. Вказується на доцільність запровадження досвіду США в Україні.

Ключові слова: взаємодія, приватний сектор, безпека, закордонні дипломатичні установи, США.

Федчишин С.А. ОБЕСПЕЧЕНИЕ БЕЗОПАСНОСТИ ЗАРУБЕЖНЫХ ДИПЛОМАТИЧЕСКИХ УЧРЕЖДЕНИЙ: ПРОБЛЕМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ГОСУДАРСТВА И ЧАСТНОГО СЕКТОРА (ОПЫТ США) / Национальный университет «Юридическая академия Украины имени Ярослава Мудрого», Украина

Статья посвящена исследованию особенностей взаимодействия государства и частного сектора в обеспечении безопасности зарубежных дипломатических учреждений США. Раскрывается место частного сектора безопасности в системе обеспечения безопасности зарубежных дипломатических учреждений США. Указывается на целесообразность внедрения соответствующего опыта США в Украине.

Ключевые слова: взаимодействие, частный сектор, безопасность, зарубежные дипломатические учреждения, США.

Fedchishin S.A. THE MAINTENANCE OF SAFETY OF FOREIGN DIPLOMATIC ESTABLISHMENTS: COOPERATION BETWEEN STATE AND PRIVATE SECTOR (EXPERIENCE OF THE USA) / National university «Yaroslav the Wise Law academy of Ukraine», Ukraine

The article is devoted to research of the cooperation between state and private sector in sphere of maintenance of safety of diplomatic establishments of the USA. The present day condition of this partnership is underlined.

The cooperation between state and private sector in sphere of maintenance of safety of foreign diplomatic establishments of the USA is considered today as systematic and multilevel interaction of State Department and other authorities of the USA with the private partners, directed on maintenance of security of employees of foreign diplomatic establishments of the USA, members of their families, official residence of establishment, transport and other property of these establishment from illegal (criminal) encroachments and other threats.

The separate attention in article is given to the analysis of modern forms of the cooperation between state and private sector in maintenance of safety of foreign diplomatic establishments of the USA. Firstly, the important role of the Overseas Security Advisory Council in maintenance of safety of citizens, corporations and establishments of the USA in foreign countries is underlined. Features of formation, functions and some other questions of the organisation and activity of this council are considered. Secondly, the essence and features of functioning of the Rewards for Justice Program as one of important form of cooperation between state and private sector in maintenance of safety of foreign diplomatic establishments of the USA are analyzed.

Thirdly, it is underlined, that the outsourcing in sphere of diplomatic security is widespread in cooperation between state and private sector in maintenance of safety of foreign diplomatic establishments of the USA. The essence and features of outsourcing in this sphere is considered. Main causes of the reference of US State department to outsourcing in sphere of diplomatic security are defined. Some features of outsourcing in sphere of maintenance of safety of foreign diplomatic establishments of the USA are defined.

The author made a conclusion about extremely important role of a private security sector in system of maintenance of safety of foreign diplomatic establishments of the USA. The author underlines necessity of the further scientific research of experience of the USA in sphere of cooperation between state and private security sector in maintenance of safety of foreign diplomatic establishments, expediency of its introduction in Ukraine etc.

Key words: cooperation, private sector, safety, foreign diplomatic establishments, the USA.

За сучасних умов значно зросла кількість протиправних посягань на закордонні дипломатичні установи держав світу, у тому числі й України. Так, лише за останні п'ять років зафіксовано близько десяти посягань на закордонні дипломатичні установи України (в Іраку, Росії, Сирії, Туреччині, Фінляндії та ін.). Зокрема, мали місце збройні напади на дипломатичні установи, у тому числі з використанням вибухівки, пошкодження їх майна, погроза вбивством співробітникам дипломатичних установ та членам їх сімей тощо. У зв'язку з цим особливої актуальності набирає проблема вдосконалення забезпечення безпеки закордонних дипломатичних установ України, дослідження його організації та правових засад, форм та методів, визначення існуючих, проте не використовуваних резервів, які б дозволили підвищити ефективність цієї діяльності. Безпосередньо це стосується й співробітництва держави та приватного сектору у забезпеченні безпеки закордонних дипломатичних установ, що вже тривалий час практикується багатьма іноземними державами. При цьому, на особливу увагу заслуговує досвід США, в яких практика взаємодії держави та приватного сектору у забезпеченні безпеки дипломатичних установ набула чи не найбільшого поширення та розвитку.

Проблеми приватного (недержавного) сектору безпеки розглядалися багатьма вченими з різних галузей юридичної науки. З-поміж вчених-адміністративістів відзначимо праці В.В. Крутова, Г.П. Новицького, В.Г. Пилипчука та ін. При цьому, що стосується комплексного дослідження зарубіжного досвіду у цій сфері, то можна відзначити лише монографію Н.П. Матюхіної «Приватний сектор безпеки США: шляхи розвитку та реалії сьогодення», в якій піддано ґрунтовному аналізу особливості становлення приватного сектору безпеки США, його сучасний стан, визначено місце приватного сектору безпеки в системі забезпечення національної безпеки тощо. Однак, незважаючи на важливість зарубіжного досвіду для розвитку системи забезпечення безпеки закордонних дипломатичних установ України, проблеми взаємодії держави та приватного сектору у забезпеченні безпеки дипломатичних установ іноземних держав, у тому числі й США, у вітчизняній науці адміністративного права спеціального дослідження не отримали. Саме це і зумовлює завдання даної статті, що полягають у дослідженні сучасного стану взаємодії держави та приватного сектору у забезпеченні безпеки закордонних дипломатичних установ США, визначенні місця приватного сектору безпеки у системі забезпечення безпеки дипломатичних установ США, з'ясуванні доцільності запровадження досвіду США в Україні.

Необхідність вдосконалення системи забезпечення дипломатичної безпеки в повний зріст постала перед США у середині 80-х рр. XX ст. Трагічні події 1979-1981 рр., пов'язані із захопленням 52 заручників із числа працівників посольства США в Тегерані, їх утримання протягом 444 днів, а також вбивство внаслідок терактів більше 300 американців, у тому числі дипломатів, у Бейруті (1983 р.) продемонстрували неефективність діяльності уряду США щодо захисту прав та забезпечення безпеки американських громадян за кордоном. Вказані події зумовлювали необхідність істотного перегляду існуючої системи забезпечення дипломатичної безпеки США, пошук шляхів її подальшого вдосконалення.

З метою аналізу інцидентів та надання пропозицій із розвитку системи дипломатичної безпеки Держдепартаментом США було сформовано групу експертів на чолі з Б.Р. Інманом. Доповідь комісії («The Inman report»), опублікована у 1985 р., стала основою для реформування системи забезпечення дипломатичної безпеки США. По-перше, в ході реформи було прийнято Акт про дипломатичну безпеку та боротьбу з тероризмом (1986 р.), що заклав передумови сучасної системи забезпечення дипломатичної безпеки США, передбачав значне збільшення її фінансування. По-друге, в системі Держдепартаменту США створено новий правоохоронний орган спеціального призначення – Бюро дипломатичної безпеки США. Поряд з іншим, важливим напрямком вдосконалення системи дипломатичної безпеки США визначався розвиток взаємодії держави та приватного сектору у відповідній сфері, підвищення її ефективності. З цією метою у 1985 р. створено Консультативну раду з питань забезпечення безпеки за кордоном (Overseas Security Advisory Council), до якої увійшли представники не лише Держдепартаменту та інших органів США, а й ряду приватних компаній. Головна ідея полягала в тому, щоб об'єднати зусилля аналітиків з державного і приватного секторів безпеки у передбаченні та запобіганні явищ, що несуть загрози громадянам, установам і компаніям США за кордоном [1, 29-31; 2, 349].

Реформи у сфері дипломатичної безпеки США 80-х рр. XX ст. стали відправною точкою для розвитку співробітництва держави і приватного сектору у забезпеченні безпеки дипломатичних установ США, були свідченням якісної зміни концепції такого співробітництва, відобразили високий рівень взаємної довіри та вперше перетворили приватний сектор у невід'ємну складову системи забезпечення дипломатичної безпеки США.

За сучасних умов співробітництво держави та приватного сектору у забезпеченні безпеки дипломатичних установ США розглядається як системна, багатовимірна і багаторівнева взаємодія Держдепартаменту та інших органів влади США з приватними партнерами, що спрямовується на забезпечення захищеності працівників закордонних дипломатичних установ США та членів їх сімей, будівель та іншого майна дипломатичних установ, а також інформації з обмеженим доступом від протиправних посягань та інших загроз. До відповідних приватних партнерів належать: (а) суб'єкти корпоративної безпеки – служби (відділи) внутрішньої безпеки американських компаній, що здійснюють господарську діяльність за кордоном; (б) суб'єкти контрактної безпеки – приватні компанії, що спеціалізуються на наданні різного роду платних послуг у сфері забезпечення безпеки; (в) громадські організації та окремі громадяни (як США, так і будь-які інші приватні особи), що надають допомогу або беруть участь у забезпеченні безпеки дипломатичних установ США та ін.

Важливого значення має визначення та аналіз форм взаємодії держави та приватного сектору у забезпеченні безпеки дипломатичних установ США. В першу чергу, відзначимо вагому роль Консультативної ради з питань забезпечення безпеки за кордоном (Overseas Security Advisory Council). За сучасних умов Рада є постійно діючим органом координації діяльності менеджерів безпеки публічного та приватного секторів, які забезпечують захист громадян, дипломатичних установ та інших важливих об'єктів США за кордоном. Якщо у 80-х рр. XX ст. до складу Ради входили 25 членів (4 – від уряду, 21 – від транснаціональних корпорацій США), то вже сьогодні їх нараховується близько 4000 (представники Держдепартаменту, корпорацій, навчальних та наукових установ тощо). Діяльність Ради спрямовується на визначення і запобігання загрозам безпеки в різних регіонах світу, покращення інформаційного обміну між менеджерами публічного та приватного секторів безпеки, розроблення та реалізацію спільних програм безпеки (насамперед, інформаційної та фізичної безпеки), вдосконалення методів діяльності тощо [3; 4, 80-81].

Консультативна рада з питань забезпечення безпеки за кордоном очолюється Директором Бюро дипломатичної безпеки Держдепартаменту США та проводить засідання щоквартально відповідно до розробленої п'ятирічної стратегії. Організаційну систему Ради утворюють як осередки на території США, так і представництва по всьому світу (country-councils). За сучасних умов нараховується близько 140 представництв Ради в іноземних державах, зокрема в Європі, Близькому та Далекому Сході, Південній і Центральній Африці та ін. Діяльність цих представництв спрямована на об'єднання зусиль закордонних дипломатичних установ США і місцевих приватних компаній США у сфері забезпечення безпеки.

Визначною особливістю зарубіжних осередків Консультативної ради є те, що вони щорічно оприлюднюють аналітичні доповіді про стан безпеки та злочинності у відповідній державі («Crime and Safety Report»). У доповідях комплексно аналізують реальні та потенційні загрози безпеці громадян, приватних компаній та інших об'єктів США у певній державі. В якості прикладу відзначимо Доповідь «Про стан безпеки та злочинності в Україні» («Ukraine 2013 Crime and Safety Report»), оприлюднений 24 лютого 2013 року Представництвом Консультативної ради в м. Київ.

Так, у доповіді Україна визначається як держава з високим рівнем злочинності та небезпеки, аналізується рівень загроз безпеки, пов'язаних зі злочинністю, тероризмом, екологічною ситуацією та іншими факторами. Зокрема, в якості існуючих загроз визначаються злочини проти американців, у тому числі й дипломатів (грабежі, тілесні ушкодження, викрадення людей, кіберзлочинність та ін.), расизм, високий рівень порушень правил дорожнього руху та ДТП, техногенні аварії, неналежне реагування правоохоронних органів на злочини проти американців, низький рівень медичного обслуговування та ін. У заключній частині доповіді вносяться конкретні рекомендації щодо необхідності вжиття заходів безпеки, поведінки у можливих надзвичайних ситуаціях [3].

Іншою важливою формою взаємодії держави та приватного сектору у забезпеченні безпеки дипломатичних установ США є функціонування Програми «Винагорода за допомогу правосуддю» («Rewards for Justice Program»), заснованої Конгресом у 1984 р. Управління цією Програмою здійснює Бюро дипломатичної безпеки Держдепартаменту США. Відповідно до Програми особам, які повідомлять про теракти або інші злочини, що готуються проти дипломатичних установ США, виплачується грошова винагорода в розмірі від 1 до 25 млн. доларів США, якщо надана інформація виявиться правдивою. При цьому, програма фінансується не з державного бюджету, а за рахунок благодійницьких внесків до Фонду «Винагорода за допомогу правосуддю», створеного виключно для пожертв приватних осіб на фінансування боротьби з тероризмом та пов'язаними з ним злочинами на території США та за кордоном. Діяльність Програми «Винагорода за допомогу правосуддю» є досить продуктивною, за час свого існування в межах її реалізації виплачено винагороду в сумі близько 100 млн. доларів більше 60 особам, що дозволило запобігти багатьом злочинам проти дипломатичних установ США у різних регіонах світу.

У свою чергу, підкреслимо значну поширеність аутсорсингу функцій безпеки. Загалом під аутсорсингом у сфері безпеки (англ. «outsourcing», скорочення від «outer-source-using» – використання зовнішнього джерела або ресурсу) прийнято розуміти повну або часткову передачу на визначений час функцій управління системою захисту зовнішньому виконавцю, який зобов'язується забезпечити належну їх якість [4, 144]. Передача функцій із забезпечення безпеки має договірно-правову основу і оформлюється контрактом між державою та приватними компаніями.

Аутсорсинг у сфері безпеки, у тому числі й щодо дипломатичних установ, набув значного поширення в США після трагічних подій 11 вересня 2001 р. Основними причинами звернення Держдепартаменту США до аутсорсингу стали з однієї сторони необхідність забезпечити належну безпеку дипломатичних установ в умовах триваючих міжнародних, у томі числі воєнних, конфліктів за участю США, стрімке поширення міжнародного тероризму і політично вмотивованого насильства проти американських дипломатів та майна дипломатичних установ, а з іншої – обмеженість кадрових ресурсів та бажання оптимізувати систему управління безпекою дипломатичних установ США, особливо у «гарячих точках», підвищити її ефективність та скоротити фінансові витрати тощо.

Про розмах аутсорсингу у сфері дипломатичної безпеки США красномовно свідчить той факт, що за сучасних умов близько 90 % співробітників Бюро дипломатичної безпеки Держдепартаменту США складають працівники приватних фірм-підрядників. Більше 2/3 охоронців дипломатичних установ США є представниками саме приватного сектору безпеки [5, 22; 6, 4-5]. У зв'язку із вказаним заслуговує на увагу з'ясування особливостей цього аутсорсингу, які можна визначити на підставі аналізу законодавства США, договорів аутсорсингу та практики їх реалізації.

По-перше, контрагентами Держдепартаменту США стають перевірені часом світові бренди у сфері забезпечення приватної безпеки, що мають потужну міжнародну мережу та представництва у державах перебування дипломатичних установ США, необхідний практичний досвід роботи тощо. В якості прикладу відзначимо такі компанії безпеки як «Securitas Security Services», «Triple Canopy», «G4S Government Solutions» та ін. Особливістю є те, що Держдепартамент США не обмежується однією приватною компанією, а застосовує послуги ряду фірм одночасно. Кількість найманих працівників приватного сектору, що використовуються для забезпечення безпеки дипломатичних установ США, у різних державах відрізняється, що залежить від місцевої ситуації і визначеного рівня загроз.

Держдепартаментом США висувається ряд вимог до приватних охоронців закордонних дипломатичних установ США. Ними можуть бути громадяни США, держави перебування або будь-якої іншої держави, які досягли 21-річного віку, з бездоганною репутацією за попереднім місцем роботи, мають водійське посвідчення та закордонний паспорт, пройшли відповідний курс тренування, володіють необхідними видами вогнепальної зброї, знаходяться в хорошій фізичній формі та позбавленні хвороб, що перешкоджають виконувати покладені завдання, пройшли вакцинацію та отримали позитивний медичний висновок, що підтверджує можливість проходження ними служби в державах, передбачених контрактом та ін. [7].

По-друге, приватні компанії безпеки відповідно до контрактів можуть бути використані для забезпечення безпеки дипломатичних установ США у будь-якій країні світу. Проте, пріоритетною сферою їх застосування є держави з високим рівнем небезпеки (т. зв. «high threat environments»), що може бути спричинене надзвичайними обставинами (війною, політичною кризою, революційними подіями та ін.). Так, у 2000 році Держдепартамент США в межах проекту «Worldwide Personal Protective Services» (WPPS I) уклав контракти з приватними компаніями безпеки для захисту дипломатичних установ США в Афганістані, Боснії, Гаїті, Ізраїлі, Іраку та Палестині. У 2005 році наступним етапом цього проекту (WPPS II) стало підписання нових договорів аутсорсингу у сфері дипломатичної безпеки в тих же країнах, а також Пакистані тощо. Як підкреслюється у спеціальних дослідженнях, «використання контрактників приватної безпеки дозволяє Бюро дипломатичної безпеки оперативно наймати висококваліфікованих професіоналів у сфері безпеки для надзвичайних потреб, забезпечує гнучкість та фінансову ефективність безпеки в нетрадиційних для дипломатичних установ регіонах з критичним рівнем небезпеки» [2, 376].

По-третє, приватні компанії безпеки застосовуються не замість, а на підсилення державних суб'єктів забезпечення безпеки закордонних дипломатичних установ США (агентів Бюро дипломатичної безпеки Держдепартаменту, Центрального розвідувального управління, підрозділів морської піхоти Військово-Морських Сил США та ін.). Підтвердженням цього зокрема є результати розслідування вбивства американського посла та інших дипломатів США в Лівії (м. Бенгазі, 11 вересня 2012 року), проведеного Конгресом США. Як встановлено розслідуванням парламенту, в момент нападу на консульство США його безпеку поряд із приватними охоронцями британської компанії «Blue Mountain» забезпечували також п'ять агентів Бюро дипломатичної безпеки Держдепартаменту США, представники ЦРУ та місцева міліція [6, 3].

Істотною особливістю аутсорсингу у сфері дипломатичної безпеки є те, що Держдепартамент США залишає за собою право керівництва, координації та контролю діяльності приватних партнерів. На постійній основі ці завдання реалізуються Відділом захисту від вагомих загроз Бюро дипломатичної безпеки Держдепартаменту США (High Threat Protection Division) та уповноваженими на те посадовими особами за кордоном. Наприклад, у п.4.1.1 контракту між Держдепартаментом США та компаніями «Blackwater», «Triple Canopy» і «DynCorp International» від 2005 року закріплено, що найманці виконують всі види діяльності за контрактом у відповідності до встановлених стандартів, загальних та спеціальних розпоряджень Бюро дипломатичної безпеки Держдепартаменту США, якщо інше не встановлено уповноваженими на те посадовими особами. До останніх зокрема належить менеджер програми Бюро дипломатичної безпеки (DS Program Manager), офіцер безпеки (Regional Security Officer), спеціальний агент Бюро дипломатичної безпеки (DS Special Agent) у країні перебування дипломатичної установи США [7].

З метою належного виконання приватними компаніями покладених на них завдань договори аутсорсингу передбачають стандарти поведінки контрактників (Standards of conduct). Останні містять ряд деталізованих вимог щодо зовнішності, одягу та особистого спорядження працівників, їх трудової дисципліни, мови та культури спілкування, поведінки із вогнепальною зброєю, правила щодо контактів з місцевим населенням та громадянами будь-яких інших держав, вживання алкоголю, наркотиків, токсичних речовин та окремих лікарських препаратів тощо. У контрактах аутсорсингу підкреслюється, що забезпечення дотримання працівниками норм поведінки є обов'язком приватної компанії, яку вони представляють.

По-четверте, має місце не повний, а частковий аутсорсинг у сфері забезпечення безпеки дипломатичних установ США. Приватні компанії виконують досить різноманітні функції, але за виключенням тих, що належать до традиційних функцій спецслужб США. Основним завданням приватних партнерів безпеки за сучасних умов є фізична охорона та захист від терористичних й інших протиправних (злочинних) посягань співробітників дипломатичних установ США та членів їх сімей, офіційної резиденції, будівель, транспорту та іншого майна дипломатичної установи, її техніки, документів та інших матеріальних носіїв інформації. Для цілей фізичної охорони приватні компанії забезпечують збройний захист (у державах, які дозволяють використовувати зброю приватним охоронцям), транспортне та мобільне патрулювання, відеоспостереження, перевірку та пропуск відвідувачів до приміщення

установи, перевірку пошти та інших речей, що надходять до установи тощо. Поряд з охоронною діяльністю приватні компанії надають послуги навчання персоналу з питань безпеки, управління матеріально-технічним забезпеченням безпеки дипломатичної установи, постачання для цього необхідних товарів (одягу, вогнепальної зброї та амуніції, транспорту, комп'ютерної техніки і спецпристроїв тощо), медичне обслуговування, переклад іноземних мов та ін. [7].

Підсумовуючи викладене, підкреслимо, що приватний сектор безпеки у результаті складного і суперечливого процесу становлення перетворився із постачальника послуг безпеки приватним фірмам, що на різних етапах наражались на гучну критику громадськості та уряду, на повноправного партнера у забезпеченні національної безпеки США, як внутрішньої, так і зовнішньої її складових. Повною мірою це стосується і дипломатичної безпеки США. Взаємодія держави та приватного сектору сьогодні розглядається як важливий напрямок забезпечення безпеки дипломатичних установ США, той ресурс, що дозволяє підвищити ефективність відповідної діяльності та одночасно заощадити на її фінансуванні. З огляду на вказані переваги відзначимо важливість досвіду США для розвитку системи забезпечення безпеки дипломатичних установ України за кордоном, доцільність його дослідження і застосування в Україні. Запроваджуючи цей досвід слід обов'язково зважати як на його переваги, так і недоліки, враховувати особливості вітчизняної системи забезпечення безпеки закордонних дипломатичних установ, реалії сучасного стану її правового, кадрового та фінансового забезпечення, а також інші чинники.

ЛІТЕРАТУРА

1. Kopp H. Career diplomacy. Life and work in the US Foreign Service / H. Kopp, Ch. Gillespie [2nd ed.]. – Washington: Georgetown University Press, 2011. – 301 p.
2. History of the Bureau of Diplomatic Security of United States Department of State. – Washington: Global Publishing Solutions, 2011. – 441 p.
3. Overseas Security Advisory Council [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <https://www.osac.gov>
4. Матюхіна Н.П. Приватний сектор безпеки США: шляхи розвитку та реалії сьогодення: монографія / Н.П. Матюхіна. – Х.: Юрайт, 2013. – 280 с.
5. Diplomatic Security's Recent Growth Warrants Strategic Review: Report to the Committee on Homeland Security and Governmental Affairs and others [Електронний ресурс]. – Washington: GAO, 2009. – 60 p. – Режим доступу: <http://www.gao.gov/assets/300/298348.pdf>
6. Tiersky A. Securing U.S. Diplomatic Facilities and Personnel Abroad: Background and Policy Issues [Електронний ресурс] / A. Tiersky, S. Epstein. – Washington: Congressional Research Service, 2012. – 19 p. – Режим доступу: <http://www.fas.org/sgp/crs/row/R42834.pdf>
7. Worldwide Personal Protective Services (WPPS II): Blackwater, Triple Canopy and DynCorp contract with the U.S. State Department [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://r.m.upi.com/other/12216818791223.pdf>