

ДОГОВОР О ТОРГОВЛЕ ОРУЖИЕМ ПРИНЯТ. ЧТО ДАЛЬШЕ?

Актуальный комментарий

Второго апреля 2013 г. произошло знаковое событие – Генеральная Ассамблея ООН простым большинством приняла Международный договор о торговле оружием (МДТО) за который проголосовали 154 члена ООН, три государства проголосовали «против» (Иран, КНДР и Сирия), 23 государства воздержались, среди которых и Россия, и 13 государств отсутствовали во время голосования. Ранее, в 2012 г., дважды предпринимавшиеся попытки принять договор консенсусом, закончились неудачей.

Предыстория появления договора достаточно сложна, но главным побудительным мотивом для его разработки являлось несовершенство существующих механизмов международного контроля за торговлей оружием и его оборотом, влекущее за собой неконтролируемое распространение, включая, в том числе, его поставки в конфликтные регионы.

До появления МДТО на мировом уровне существовал только один механизм контроля – Регистр ООН по обычным вооружениям (Регистр), в который, начиная с 1992 г., государства–члены ООН на добровольной основе предоставляют информацию о международных поставках (экспорте и импорте) семи основных категорий обычного оружия. В свое время создание Регистра ставило целью не только и не столько вести статистический учет поставок вооружения и военной техники, сколько использовать эти данные для понимания за каким пределом такие поставки могут стать чрезмерными для международной безопасности в глобальном измерении. Обсуждение роли Регистра именно в таком контексте продолжается с момента его создания, но и на сегодня не достигнуто единого мнения, что же представляет собой «чрезмерное и дестабилизирующее» накопление оружия для международной безопасности, кем и какие решения могут приниматься в случае установления такого явления. Более того, судя по обзорам действия Регистра, количество государств, представляющих отчеты об обороте оружия на постоянной основе, невелико (в среднем систематически отчитываются 30-40 государств.)

Предполагалось, что МДТО, став юридически обязывающим договором, не только увеличит эффективность Регистра, но и повысит ответственность государств за продажу оружия в конфликтные регионы или недемократическим режимам.

Суть большинства статей и положений МДТО в том, что государства на основе своего национального законодательства не должны санкционировать международные сделки по передаче оружия в случаях, когда имеется значительный риск того, что они: а) приведут к нарушению устава ООН и норм обычного права, связанных с применением силы; б) будут использоваться для серьезных нарушений

норм международного права в области прав человека; в) будут использоваться для серьезных нарушений норм международного гуманитарного права; г) будут применяться для осуществления геноцида и совершения преступлений против человечности; д) будут способствовать террористическим нападениям; е) будут способствовать гендерному насилию, насильственным преступлениям или содействовать организованной преступности; ж) негативно отразятся на безопасности и стабильности в регионе; з) связаны с коррупцией; и) идут вразрез с международными, региональными или субрегиональными обязательствами либо принятыми решениями и договорами, касающимися стрелкового оружия, нераспространения, контроля над вооружениями и разоружения.

Однако ни одно из перечисленных положений не имеет четкого определения, начиная с того, что термины «значительный риск», «серьезный ущерб», «серьезные нарушения» и некоторые другие носят абсолютно неопределенное значение (одно и то же действие для одного государства покажется «серьезным», а для другого – совершенно незначимым). Нет на сегодня и установленных подходов к содержательным определениям «внутренней, региональной, субрегиональной или международной нестабильности». Из положений договора также неясно, кто и по каким критериям может установить «серьезные нарушения международных стандартов в области прав человека» или определить, что поставки вооружений использованы для «серьезных актов гендерного насилия или серьезных актов насилия в отношении женщин и детей». Подобные вопросы возникают к большинству положений договора и большинству словосочетаний и потому становится очевидным, что неопределенность требований приведет к необязательности их исполнения.

Другими, принципиально существенными недостатками МДТО, которые привели, в том числе, и Россию к решению воздержаться от поддержки договора, являются следующие:

- отсутствие в договоре мер контроля, которые способствовали бы предотвращению попадания оружия в незаконный оборот;

- отсутствие в нем запрета на поставки вооружений неуполномоченным негосударственным субъектам, что является самым крупным пробелом договора и, безусловно, негативно отразится на его эффективности;

- расплывчатые формулировки по ряду чувствительных вопросов, связанных с передачами оружия, которые будут допускать в будущем различные интерпретации договорных обязательств;

- недостаточно четко изложенные «гуманитарные» критерии оценки рисков поставок оружия, которые могут быть неоднозначно истолкованы отдельными странами в политических целях или интересах конкурентной борьбы. Особенно это касается формулировок пункта 3 статьи 6, согласно которым государство-экспортер должно отказаться от передач оружия в случае, если оно обладает знанием о том,

что это оружие может быть использовано для совершения геноцида, военных преступлений и серьезных нарушений Женевских конвенций 1949 года.

В итоге МДТО будет применяться ко всем видам обычных вооружений в рамках следующих категорий: а) боевые танки; б) боевые бронированные машины; в) артиллерийские системы большого калибра; г) боевые самолеты; д) боевые вертолеты; е) военные корабли; ж) ракеты и ракетные пусковые установки; и з) стрелковое оружие и легкие вооружения (ЛСО). Фактически в МДТО вошли категории вооружений уже предусмотренных Регистром ООН по обычным вооружениям, за исключением ЛСО, хотя в ходе обсуждения проекта договора предполагалось включение в него мер контроля за вооружениями 12 категорий. В частности, из принятого текста исчезла обязательность предоставления информации о таких «передачах», как боеприпасы для вооружений, части или компоненты, специально предназначенные для вооружений всех категорий, а также технологии и оборудование, специально предназначенные и используемые для разработки, производства или технического обслуживания вооружений, относящихся к любой из категорий.

Не оказалось в окончательном тексте и многих других положений, связанных с мерами контроля за выполнением договора и санкциями за его нарушение. В принципе, все спорные и сложные положения проекта договора, обсуждение которых велось в течение многих лет (с 2006 по 2013 г.), исчезли из принятого текста.

Договор открыт для подписания с 3 июня 2013 г. и вступит в силу чрез три месяца после его ратификации 50-ю государствами. По состоянию на конец июля 2013 г. МДТО подписали 79 государства и два государства его ратифицировали. Среди подписантов нет наиболее крупных продавцов и покупателей оружия, включая Россию, США, Китай, Индию, Ирак, Иран, Саудовскую Аравию, ОАЭ и ряд других.

В целом принятый Договор представляется выхолощенным, лишенным эффективных способов контроля за международным оборотом оружия и рычагов влияния на уменьшение поставок оружия по «серым» и «черным» схемам, поддерживающим конфликты, а также на повышение международной безопасности в глобальном измерении. Еще более неопределенной представляется ситуация не столько по времени его вступления в силу (это можно ожидать через 2-3 года), сколько по его универсальности и присоединения к нему ведущих производителей оружия и основных его покупателей, чего в обозримом будущем ожидать не приходится. Жизнеспособность этого Договора в конечном итоге будет зависеть от того, как скоро в него будут внесены поправки, способные сделать его действенным и эффективным. Но это может произойти нескоро, поскольку по договору поправки в него могут вноситься не ранее, чем через шесть лет после вступления в силу.

Скорее всего, МДТО превратится в площадку для рассуждений о правилах игры в торговле оружием, и хотя достигнуть установления единых регулирующих

норм не удастся, мировая общественность получит возможность для обсуждения проблемных вопросов на достаточно высоком международном уровне.

Тем не менее, в более конкретном плане России можно было бы рекомендовать не затягивать рассмотрение вопроса о присоединении к МДТО и его ратификации. Такая рекомендация основана на том, что чем быстрее Россия станет полноценным участником договора, тем больше у нее появится полномочий по внесению в него поправок, соответствующих национальным интересам и укреплению позиций России на мировых рынках оружия.

29 июля 2013 г.