

# Рубежи контроля над торговлей оружием: 10 лет и 50 голосов

Международный договор о торговле оружием выносится на ратификацию

*Вадим Козюлин,  
Старший научный сотрудник ПИР-Центра*

3 июня 2013 г. представители десятков государств соберутся в штаб-квартире ООН в Нью-Йорке, чтобы вершить историю. Многие из них привезут с собой короткий документ – полномочия от своих правительств на подписание Международного договора о торговле оружием.

Понадобилось 16 лет для того, чтобы МДТО проторил дорогу на мировой политической Олимп и получил подавляющее международное одобрение.

Теперь для того, чтобы договор вступил в силу, нужно немного: его должны ратифицировать не менее 50 государств. Вероятно, 3 июня это произойдет, и тогда международное законодательство пополнилось инструментом, сравнимым по значению с договором о нераспространении ядерного оружия 1970 года. На свет появится первый универсальный юридически обязывающий договор, регулирующий глобальную торговлю оружием.

## КАК ДЕЛАЕТСЯ ИСТОРИЯ

В мае 1997 года группа лауреатов Нобелевской премии, в которую вошли президент Коста-Рики Оскар Ариас, Далай Лама, Лех Валенса, впервые выступила с инициативой принятия глобального Arms Trade Treaty. Нобелевцы выразили свое беспокойство по поводу разрушительного эффекта нерегулируемой торговли оружием и предложили принять «Международный кодекс поведения при передачах вооружений». В обращении к мировой общественности они, в частности, писали: «В мире, где 1,3 миллиарда людей получают менее 1 доллара в день, торговля оружием просто умножает бедность. Наши дети срочно нуждаются в школах и больницах, а не в пулеметах и истребителях».

Уже в преамбуле к кодексу говорилось: «Правительствам, которые систематически нарушают международно признанные права человека путем пыток или произвольных наказаний, будет отказано в военном обучении. Страны, которые совершают геноцид, будут лишены права покупать боеприпасы. Правительства, участвующие в агрессии против других стран или народов, не смогут купить ракеты. Также все нации будут обязаны сообщать о своих военных закупках в ООН». Предложения лауреатов Нобелевской премии во многом стали новаторскими. Так, одно из предлагаемых правил гласило: поставка оружия государству может осуществляться, только если военные расходы этой страны не превышают сумму расходов на медицину и образование.

Выступления Оскара Ариаса отличали яркость и полемичность: «Если пользоваться менее дипломатичными выражениями, друзья мои, США лидируют в мире по поставке оружия диктаторам. Со стороны многих развитых государств выглядит ханжеством говорить о распространении демократии и одновременно поставлять врагам демократии средства для репрессий. Также с точки зрения финансов не имеет смысла их участие в двусторонних программах помощи или в программах помощи Всемирного банка и одновременное поощрение развивающихся стран к расходованию их старых ресурсов на импорт оружия». Хотя в конце XX века эта инициатива не смогла собрать нужной поддержки, кодекс содержал многое из того, за что в апреле 2013 года проголосовала Генассамблея ООН:

соблюдение международных норм о правах человека и гуманитарного права; обязательное участие в Регистре обычных вооружений ООН; обязательства по укреплению регионального мира, безопасности и стабильности.

Свое второе рождение нобелевская инициатива пережила в марте 2005 года с подачи тогдашнего министра иностранных дел Великобритании Джека Стро. Выступая в институте гражданских инженеров, Джек Стро заявил: «Наша работа здесь, в Великобритании, представляет собой важное собрание достижений (в сфере контроля над торговлей оружием). Но заниматься только нашим оборонным экспортом – этого далеко недостаточно. Поэтому мы должны сделать нашу страну зачинателем деятельности по установлению более эффективного контроля над обычными вооружениями в мире».

Что двигало Джеком Стро к такому шагу? Предполагаю, что мотив лежал на поверхности. Как и Совет Безопасности ООН, Евросоюз периодически вводит оружейное эмбарго против различных недружественных государств. Попавшие под эмбарго страны лишаются возможности приобретать вооружения у европейских производителей. Проблема в том, что перечень установленных эмбарго ЕС во все времена был значительно шире списка стран, попавших под санкции ООН. Таким образом, получалось, что, вводя собственное эмбарго, Евросоюз, по существу, освобождал рынок оружия для прочих менее щепетильных производителей оружия, и в первую очередь – России. Например, сегодня среди государств, которые находятся под санкциями ЕС, но не под эмбарго ООН: Китай, Белоруссия, Мьянма, Судан и Сирия – традиционные партнеры России по ВТС. Вероятно, Джек Стро решил, что настало время изменить такой порядок вещей.

С британским участием процесс обсуждения инициативы в ее новой редакции пошел энергичнее. 30 октября 2009 года 1-й комитет Генеральной Ассамблеи ООН 153 голосами проголосовал в пользу Международного договора о торговле оружием. Именно этим решением четырехнедельная конференция ООН, призванная выработать проект договора «о трансфертах обычных вооружений по максимально возможным международным стандартам», была намечена на 2012 год, а до этой даты в рамках ООН было решено провести подготовительные встречи в 2010 и 2011 годах.

В рамках этого голосования произошло событие, значительно изменившее ситуацию вокруг МДТО: представитель США поддержал эту инициативу. Республиканская администрация Джорджа Буша была главным противником принятия данного договора (в 2006 году на этой же трибуне представитель США был единственным, проголосовавшим против МДТО). Демократы поддержали инициативу. Как подчеркнула госсекретарь США Хиллари Клинтон: «Соединенные Штаты готовы напряженно трудиться, чтобы установить надежные международные стандарты в этой сфере, используя возможность, предоставленную конференцией ООН по договору о торговле оружием». Помимо Соединенных Штатов в пользу резолюции высказались представители других крупнейших экспортеров вооружений: Великобритании, Франции и Германии. 19 стран воздержались, среди них – Россия, Китай, Индия, Пакистан, Венесуэла. Против договора проголосовал представитель Зимбабве.

В промежутке между 2009 и 2012 годом по всему миру состоялись десятки международных и региональных конференций и прошли сотни встреч и переговоров. Благодаря этому об МДТО узнали не только специалисты и дипломаты. В масштабные рекламные акции, проводимые неправительственными организациями по всему миру, вовлекались известные артисты, футболисты и просто прохожие. Над проектом договора работали многие специалисты из десятков стран. В 2009 году Группа правительственных экспертов (ГПЭ) по вопросам МДТО, в которую входил и представитель России, составила банк предложений, которые, хотя нередко противоречили друг другу, могли составить основу для формирования документа. После завершения работы ГПЭ сторонники МДТО пролоббировали в ООН создание группы экспертов открытого состава, в работе которой могли принять участие уже все желающие государства. Эта группа заново выполнила работу, проделанную ранее ГПЭ, при этом не опираясь на предыдущие

предложения. Появился новый обширный документ, который стал сборником еще более противоречивых предложений.

В 2010 и 2011 годах состоялись четыре сессии Подготовительного комитета конференции по МДТО, в ходе которых участники дискутировали по поводу содержания и формулировок договора. В результате председатель конференции по МДТО посол Роберто Гарсиа Моритан распространил проект, текст которого был принят за отправную точку на июльской конференции ООН 2012 года. Ее развязка оказалась драматичной и разочаровала как сторонников, так и скептиков. Итоговый документ был признан слабым, и представитель США настоял, что его следовало доработать. Россия и Китай присоединились к этому мнению. Примечательно, что в самом начале конференции коллективное заявление сделали страны ОДКБ. С другим заявлением выступила пятерка постоянных членов Совета Безопасности ООН. Оба заявления подчеркивали, что основная задача договора – предотвращение попадания оружия в нелегальный оборот. В реальности документ все тверже фокусировался на регулировании легальной торговли оружием, причем с акцентом на соблюдение прав человека.

Однако уже в декабре 2012 года Генеральная Ассамблея ООН 133 голосами при 17 воздержавшихся проголосовала за возобновление обсуждения международного договора о торговле оружием в период с 18 по 28 марта 2013 года. Конференция ООН по МДТО в марте 2013 года развивалась по законам приключенческого жанра. Новый председатель конференции Питер Уолкотт твердой рукой вел дискуссию к компромиссу по тексту документа, который смогли бы поддержать почти все. Сложные сюжетные линии были оборваны финальным голосованием: в 10 часов вечера заключительного дня конференции Сирия, Иран и КНДР высказались против договора и этим расстроили почти сложившийся консенсус. Но на деле это уже не представляло серьезной преграды: ведь всего через неделю, 2 апреля представители 193 государств, собравшиеся на заседание Генеральной ассамблеи ООН, провели голосование. 154 голосами при 3 голосах против и 23 воздержавшихся Генеральная Ассамблея дала жизнь новому Международному договору о торговле оружием. Россия оказалась среди 23 воздержавшихся от голосования стран вместе с Китаем, Индией, Индонезией, Мьянмой, Беларуссией, Кубой и другими государствами, где преобладали страны Ближнего Востока. Семь стран (Армения, Зимбабве, Таджикистан, Узбекистан и др.) не участвовали в голосовании вообще. Представители Ирана, КНДР и Сирии отдали голоса против договора.

## БЛИЗКО К ТЕКСТУ

Чтобы собрать широкую поддержку, текст договора понадобилось наполнить формулировками, которые в будущем могут стать аргументами для прямо противоположных позиций. Среди принципов МДТО первым упоминается «неотъемлемое право всех государств на индивидуальную или коллективную самооборону, признанное в статье 51 Устава Организации Объединенных Наций». Если следовать определенной логике, это право закрепляет за каждым государством как возможность свободно приобретать оружие для самообороны, так и право поставлять его союзникам, например, по ОДКБ, НАТО и другим блокам.

Из Устава ООН в договор переключались принцип отказа от применения силы против территориальной неприкосновенности и принцип невмешательства во внутренние дела любого государства, которые нынче кое-где уже начали считать устаревшими. В тексте отмечается, что объект договора состоит в том, чтобы: 1) установить как можно более высокие общие международные стандарты для регулирования или совершенствования регулирования международной торговли обычными вооружениями; 2) предотвращать и искоренять незаконную торговлю обычными вооружениями и предотвращать их перенаправление. Несмотря на то что необходимость предотвращения и искоренения незаконной торговли упоминается и в преамбуле, в реальности этими упоминаниями все и

ограничивается. Дальнейший текст договора фокусирует внимание на регулировании легальной торговли.

Сфера применения договора вполне ожидаемо включила следующие категории обычных вооружений: боевые танки, боевые бронированные машины, артиллерийские системы большого калибра, боевые самолеты, боевые вертолеты, военные корабли, ракеты и ракетные пусковые установки, стрелковое оружие и легкие вооружения. В договоре отмечается, что он регулирует следующие виды деятельности в сфере международной торговли: экспорт, импорт, транзит, перевалку и брокерскую деятельность.

Несмотря на требование российской делегации и международных неправительственных организаций, в текст не вошел реэкспорт вооружений. Это можно объяснить тем, что некоторые западные страны предпочитают поставлять армиям третьего мира, а также воюющим оппозиционерам не собственное, а чужое оружие, как правило, советское – со складов государств Восточной Европы, или клоны советского оружия. Вместо реэкспорта в договоре имеется статья 11 «Перенаправление», которая требует от экспортирующих государств: жестко предотвращать перенаправление вооружений вплоть до проверки сторон, участвующих в экспорте; представлять дополнительную документацию; отказывать в выдаче разрешения на экспорт.

Наверное, самое важное достижение этого договора заключается в повышении прозрачности торговли оружием. На первый взгляд МДТО лишь повторяет те требования, которые существуют в ООН в отношении отчетности со времен принятия Регистра обычных вооружений 1991 года. Но Регистр 1991 года носит рекомендательный, а новый договор – юридически обязывающий характер. Исследования показывают, что в Регистр подавали информацию не более 40% государств мира (а без учета государств Евросоюза – 30% стран). В МДТО подобное несоблюдение договора будет считаться серьезным нарушением. В секретариат МДТО также будет подаваться информация о национальных законах, национальных контрольных списках и административных мерах.

Примечательно, что и МДТО оставляет лазейку для приверженцев секретности. В тексте имеется оговорка: в доклады может не включаться информация, носящая конфиденциальный характер по коммерческим соображениям или относящаяся к сфере национальной безопасности, и эта формулировка может иметь очень широкие границы. Поскольку Регистр касается всех стран мира, а требования МДТО будут относиться только к ратифицировавшим договор государствам, эти два инструмента прозрачности – добровольный и обязательный – будут существовать в ООН параллельно.

Любопытно, что под нажимом общественности в текст договора попали, но были исключены из перечня обязательной отчетности боеприпасы, а также части и компоненты вооружений. Статьи 3 и 4 обязывают каждое государство-участника создать и использовать национальную систему контроля за ними. По договору каждое государство, присоединившееся к МДТО, будет обязано создать и использовать такую систему, включая национальный контрольный список, который должен быть не меньше, чем тот, что указан в договоре. Участники должны направлять свои контрольные списки в секретариат МДТО, который будет предоставлять их в распоряжение других государств-участников. Стоит отметить, что некоторые государства до последнего времени просто не имели национальной системы контроля за передачами вооружений, и их присоединение к этим договоренностям позволит закрыть некоторые дыры в международной системе в целом. Для обмена информацией каждая страна обязана создать контактный центр. В случае РФ это, вероятно, будет российский МИД.

Договор устанавливает прямые запреты на передачу вооружений в случае, если такая передача станет нарушением мер, принятых Совбезом ООН; нарушением международных обязательств государства по международным соглашениям; или если эти вооружения или средства могут быть использованы для совершения актов геноцида, преступлений против человечности, серьезных нарушений Женевских конвенций 1949 года, нападений на

гражданские объекты или гражданских лиц, которые пользуются защитой, или других военных преступлений.

Согласно статье 7 «Экспорт и оценка экспорта» экспортер при принятии решения о поставке оружия должен учесть вероятность того, что обычные вооружения или средства: будут способствовать миру или безопасности или нанесут им ущерб; могут быть использованы для серьезного нарушения международного гуманитарного права или прав человека; для совершения совершению актов терроризма или содействия транснациональной организованной преступности; серьезных актов насилия в отношении женщин и детей.

В договор не вошло российское предложение отказаться от поставок оружия негосударственным агентам. Вместо этого договор требует, чтобы брокеры регистрировались и получали лицензию у государства. Договор рекомендует участникам в течение не менее 10 лет хранить учетные документы о передачах вооружений, сведения о количестве, стоимости, модели/типе, выданных разрешениях.

Вопреки ожиданиям мировой общественности и планам Джека Стро, МДТО не обладает инструментами реального контроля и тем более механизмом наказания нарушителей. Самое строгое на этот счет положение договора гласит: «Государства-участники предоставляют друг другу, по взаимному согласию и в соответствии с их национальными законами, самую широкую помощь в проведении расследований, судебного преследования и судопроизводства в связи с нарушениями национальных мер, принятых в соответствии с настоящим Договором». Наиболее серьезным предусмотренным в тексте инструментом разрешения конфликтов является арбитраж, проводимый «по взаимному согласию». Все функции оценки рисков и определения целесообразности продажи оружия остаются у национальных властей.

Возможно, более серьезные меры контроля могут появиться в ходе конференций, первая из которых, согласно договору, будет проведена не позднее чем через год после вступления договора в силу. Ведь в договоре предусмотрен достаточно эффективный инструмент для проведения поправок. Статья 20 гласит: «Если исчерпаны все усилия по обеспечению консенсуса, а никакого согласия не достигнуто, то поправка – как крайний случай – принимается тремя четвертями голосов государств-участников, которые присутствуют и голосуют на этом заседании Конференции государств-участников».

## ТОРГОВАТЬ ПО-НОВОМУ

Договор вступит в силу после того, как его ратифицируют 50 государств. Учитывая широкую поддержку, которую договор собирал при всех голосованиях с 2006 года, можно предположить, что он начнет действовать уже в текущем году. Российские официальные лица дали новому договору не очень лестные оценки: «Договор, продекларировав хорошие цели, по сути, получился пустым. Там много лозунгов, но мало конкретики. Задачи сформулированы только в общем плане. А как конкретно их осуществлять, договор представления не дает» – так прокомментировал директор департамента МИД РФ Михаил Ульянов.

Можно ожидать, что ратификация документа в Госдуме столкнется с серьезными трудностями. Общий тон выступлений, наверное, будет таким: Россия – ответственная страна, с помощью государственной монополии жестко контролирующая свой оружейный экспорт. Присоединение к слабому, навязанному извне договору никак не повысит принятые в РФ стандарты контроля.

После вступления договора в силу следует ожидать, что государства Евросоюза и Соединенные Штаты на национальном уровне примут закон, по которому государства, не присоединившиеся к МДТО, будут лишены возможности импортировать вооружения и военные технологии из ЕС и США. Напомню, что по действующему законодательству США страны, не подающие отчетов в Регистр обычных вооружений ООН, не имеют права

покупать американское оружие. Присоединение к МДТО может оказаться сродни членству во Всемирной торговой организации, неучастие в которой ведет к ограничению возможностей на мировых рынках. Неприсоединение к МДТО может быть чревато осложнением экономического сотрудничества с развитыми экономиками.

Какие перемены сулит России присоединение к МДТО? Может быть, для российских экспортеров оружия будут закрыты некоторые считающиеся маргинальными рынки? На деле договор не содержит никаких новых прямых запретов.

Если рассмотреть одну из наиболее спорных на сегодня ситуаций – с поставками российского оружия в Сирию, то можно констатировать, что в МДТО предусмотрены аргументы как против поставок оружия (риски нанесения ущерба миру и безопасности, риски нарушения гуманитарного права и прав человека), так и в пользу них (право государств на самооборону и защиту суверенитета). Но самое главное – в данном случае только российские власти вольны принимать решение о передаче вооружений. Механизма передачи решения на международный уровень и инструментов запрета на поставки в договоре нет. МДТО ничего не добавил к правилу, установленному статьей 39 Устава ООН: «Совет Безопасности определяет существование любой угрозы миру, любого нарушения мира или акта агрессии и делает рекомендации или решает о том, какие меры следует предпринять в соответствии со статьями 41 и 42 для поддержания или восстановления международного мира и безопасности». То есть принять решение о наказании нарушителя на глобальном уровне пока может только Совет Безопасности, где Россия обладает правом вето.

Еще более запутывает ситуацию с точки зрения МДТО тот факт, что силы оппозиции также получают вооружения, причем нелегально, без соблюдения каких-либо формальностей и отчетности.

## ПРЕХОДЯЩИЕ ЦЕННОСТИ

Международные неправительственные организации отмечают победу, а скептики называют победу пирровой. Очевидно, что у скептиков есть своя правда. Трудно было ожидать прорывных перемен в такой чувствительной сфере, как торговля оружием. Очень многие вообще не верили в то, что удастся о чем-то договориться. Но договор родился в результате множественных компромиссов, и это не могло не отразиться на его содержании. Сегодня его называют и беззубым, и сырым. Однако даже этот «сырой» договор после вступления в силу принесет несколько существенных перемен. Он значительно повысит прозрачность столь закрытой сферы, как торговля оружием.

В части транспарентности МДТО более подходит сравнение с действующим Регистром обычных вооружений ООН. Помимо присутствующих в Регистре категорий вооружений в сфере охвата МДТО появились стрелковое оружие и легкие вооружения. Ранее информация по поставкам этих категорий была недоступна и в значительной мере выпадала из поля зрения аналитиков. А ведь стрелковое оружие – это, по выражению Пан Ги Муна, «самое массовое оружие массового уничтожения». Очень важно то, что отчетность в рамках МДТО будет носить обязательный характер. Теперь те 60% государств, которые сегодня уклоняются от подачи данных в Регистр ООН, присоединившись к МДТО, будут обязаны подавать ежегодные отчеты. Секретариат МДТО будет анализировать эти отчеты и на их основе публиковать доклады, благодаря которым картина глобальной торговли оружием будет более ясной.

Наверное, договор станет черной меткой для тех режимов, которые замечены в серьезных нарушениях прав человека. Им придется задуматься. Ведь МДТО – не просто договор о торговле оружием, в какой-то мере это договор о власти. «Винтовка рождает власть», – сказал однажды великий китайский кормчий Мао Цзэдун. МДТО нацелен на то, чтобы ограничить власть тех, кто привык удерживать ее с помощью оружия. Стоит обратить особое внимание на механизм принятия поправок к договору: «Если исчерпаны все

усилия по обеспечению консенсуса, а никакого согласия не достигнуто, то поправка – как крайний случай – принимается тремя четвертями голосов государств-участников, которые присутствуют и голосуют на этом заседании Конференции государств-участников». Уже сегодня за этой поправкой можно разглядеть большой потенциал для жарких споров и принятия радикальных и неожиданных решений. МДТО будет способен изумлять.

## РОССИЙСКИЙ РАКУРС

Российские официальные представители разочарованы тем, что мир не услышал российских предложений, направленных на борьбу с нелегальной торговлей оружием.

Мы предлагали направить основную работу в области контроля над оружием на борьбу с его нелегальными передачами, для чего следовало изучить механизмы попадания оружия к боевикам «Талибана» и «Аль-Каиды», прочим бандформированиям и организованной преступности. Прекратить поставки вооружений неправительственным (частным) структурам и брокерам. Борьба с практикой реэкспорта вооружений без согласования с первоначальным экспортером. Запретить производство оружия без лицензий или по просроченным лицензиям.

Россию немедленно заподозрили в попытках развалить договор изнутри и зачислили в список главных оппонентов МДТО. Но, в сущности, в МДТО нет практически ничего, что могло бы поколебать основы российского оборонного экспорта. Наоборот, он позволяет российской дипломатии продолжить работу по реализации предложений. Более того, Россия могла бы оказаться флагманом движения за перемены в торговле оружием, ведь очевидно, что реэкспорт и частные оружейные дилеры – два ключевых компонента нелегального рынка вооружений. К тому же в России уже имеются и технические возможности для контроля за обычными вооружениями на случай, если МДТО однажды станет реальным инструментом борьбы с нелегальной торговлей.

Как сообщает ведущий сотрудник одного из научных учреждений Минобороны РФ, существующие системы контроля за геофизическими полями можно использовать для анализа сигналов, генерируемых применением и эксплуатацией обычных видов вооружений. Например, по акустическому и сейсмическому сигналу можно определить тип, модель и местоположение стрелкового оружия на расстоянии 4–10 км, а в будущем – до 30 км, тяжелых видов вооружений – до 60–80 км, ствольных и реактивных систем – до 300–400 км. Действующая международная система мониторинга, созданная в рамках контроля за исполнением договора о запрещении ядерных испытаний, уже сегодня в состоянии контролировать большой круг источников, в том числе относящиеся к МДТО. Например, пуски тактических ракет, передвижение авиасредств и кораблей различных типов. При желании эту систему, как, впрочем, и другие сети слежения за сейсмической и геофизической обстановкой типа IRIS, можно настроить на задачи контроля за обычными вооружениями и решать их с высокой точностью и большой достоверностью.