

Легкое и стрелковое оружие: новый круг противоречий

Орлов А. А.

В статье рассматривается проблема легкого и стрелкового оружия, прежде всего, в контексте его незаконного распространения. Автор акцентирует значение международных усилий, направленных на борьбу с этим негативным явлением, способным серьезно дестабилизировать обстановку как в отдельных странах, так и в региональном масштабе.

Пару десятилетий тому назад Фрэнсис Фукуяма предрек «конец истории», и ошибся. Именно в те годы история, образно говоря, начинала свой новый отсчет, но несколько в ином направлении, чем виделось американскому ученому. Это стало заметно не сразу, но сути дела этого не меняло. Первыми «ласточками» новой реальности стали многочисленные региональные и локальные конфликты, как снег на голову обрушившиеся на до этого вполне благополучные народы, в том числе и европейские, начавшие забывать после Второй мировой войны о том, что жизнь может быть другой. Значительно возросло число конфликтов и в так называемом «третьем мире», где конец биполярного противостояния был воспринят на уровне местных противоборствующих элит как сигнал к вседозволенности и анархии.

Целые регионы мира оказались «наводненными» легким и стрелковым оружием (ЛСО), которое стало наиболее применимым видом вооружений в 47 из 49 региональных и локальных конфликтах 90-х годов прошлого века. Другим следствием резко усилившейся региональной и локальной нестабильности стал невиданный прежде рост организованной преступности, которая также является активным потребителем ЛСО.

Как писал в своей статье «Стрелковое оружие: легкое оружие — тяжелые проблемы» в ту пору Генеральный секретарь ООН Кофи Аннан, «в некоторых регионах автомат АК-47 можно купить всего за 15 долл. США, а то даже и за мешок зерна». По его словам, ЛСО способствует «обострению конфликтов, возникновению потоков беженцев, ... ввергает страны в пучину насилия и безнаказанности», «представляет собой угрозу миру и развитию, демократии

и правам человека»¹. Развивая эту мысль, К. Аннан в одном из своих докладов отмечал: «Число погибших от стрелкового оружия намного превосходит число погибших в результате применения других систем вооружений... По числу жертв стрелкового оружия его действительно можно назвать «оружием массового уничтожения»².

В настоящее время, по оценкам авторитетных источников, в мире накоплено не менее 875 млн. единиц легкого и стрелкового оружия³. Ежегодно эта цифра возрастает на 8 млн. единиц. За последние два десятилетия в результате его использования погибло порядка 4-х млн. человек, а прямые или косвенные потери от насильственных действий с применением ЛСО только в Латинской Америке составляют от 140 до 170 млрд. долл. США в год.

Отсутствие эффективного контроля над «расползанием» ЛСО по миру, прежде всего в «теневом», незаконном секторе, привело к тому, что сегодня невозможно с абсолютной достоверностью сказать, как распределяется это оружие, кто им пользуется, в чьих руках оно сосредоточено. Ясно, что определенная часть «общемирового запаса» ЛСО используется вооруженными силами, а также правоохранительными органами государств. Однако на эту категорию «пользователей» ЛСО приходится меньшая его доля. Гигантские его объемы (более 300 млн. единиц), и это может показаться парадоксальным, «осели» у вполне мирных и даже законопослушных граждан, судя по всему, не слишком доверяющих государству как их защитнику и поэтому предпочитающих хранить его под подушкой или в чулане в качестве стреляющего средства самообороны. Но парадокс огромного числа ЛСО в частных руках быстро находит свое объяснение:

Орлов Александр Арсеньевич — директор Института международных исследований МГИМО(У) МИД РФ, профессор МГИМО(У) МИД РФ

из 300 млн. единиц ЛСО 270 миллионов приходится на граждан США, привыкших рассматривать колт и винчестер в качестве лучшей гарантии своей свободы. Тем не менее, значительное количество ЛСО, не поддающееся точному учету, находится у организованной преступности, террористических организаций, использующих его в своей противозаконной деятельности, а также у всевозможных военизированных структур и формирований, действующих в зонах конфликтов.

Для того, чтобы лучше уяснить масштабы проблемы, которую создает переизбыток ЛСО для стабильности и безопасности конкретных государств, можно обратиться к примеру Бразилии, растущего латиноамериканского гиганта, претендующего на все более весомые позиции в современном мире. Эта страна, где сосредоточено 15 млн. единиц такого оружия, занимает по его запасам 8 место на планете. Ежегодно с использованием ЛСО там совершается 45 тысяч убийств. Причем количество преступлений растет чуть ли не в геометрической прогрессии. Попытка президента страны Л. И. Лулы да Силва «разоружить» население путем вынесения в 2004 году вопроса о праве владения ЛСО на общенациональный референдум обернулась полным провалом. Люди проголосовали против запрета, выразив, таким образом, недоверие как властям страны в целом, так и правоохранительным органам, в частности. Примечательно в этой связи, что, по сообщениям СМИ, именно полицейские поставляют бразильской наркомафии до 80% используемого ею легкого и стрелкового оружия.

Торговля ЛСО стражами порядка государства, как это имеет место в Бразилии, является, однако, не самым распространенным способом его «перетока» в незаконную сферу (ООН относит такие случаи к категории «утечки ЛСО из армейских и полицейских arsenалов»). Другими источниками нелегального ЛСО, согласно материалам ООН, являются: незаконная торговля; оружие, оставшееся от вооруженных конфликтов; незаконное производство; контрабанда; кража.

Во второй половине 1990-х годов озабоченность государств деструктивным характером бесконтрольного распространения ЛСО материализовалась в ряде документов регионального уровня. Упомянем в этой связи Межамериканскую конвенцию о борьбе с незаконным производством и оборотом огнестрельного оружия, боеприпасов, средств взрывания и других связанных с ними элементов, подписанную государствами-членами ОАГ в ноябре 1997 года⁴, Программу региональных действий в отношении легких вооружений и незаконной передачи вооружений в Южной Африке, принятую странами-членами САДК⁵ в мае 1998 года, Мораторий на импорт, экспорт и производство легких вооружений, принятый государствами ЭКОВАС⁶ в октябре 1998 года и т.д.

Тем не менее, становилась все более очевидной потребность перенести разговор об ЛСО на глобальный уровень, под «широкое крыло» ООН. Таким форматом стала Международная конференция по проблеме нелегальной торговли ЛСО во всех аспектах, решение о созыве которой было принято в 1998 году. Достижение взаимопонимания по проблематике ЛСО и, тем более, выработка общеприемлемых документов традиционно сопряжены с серьезными трудностями по целому ряду причин, главная из которых — существование различных точек зрения относительно путей решения проблемы ЛСО. Спектр подходов здесь самый широкий:

- от радикальных, максималистских, исходящих из наличия тесной, можно сказать неразрывной, связи между легальной и нелегальной торговлей ЛСО;
- и до минималистских, допускающих только определенное международное взаимодействие в деле борьбы с нелегальным оборотом ЛСО без вмешательства извне в сферу внутреннего законодательства государств и в вопросы национальной практики.

При этом необходимо учитывать, что страны – крупные производители ЛСО и государства, являющиеся его основными потребителями, в принципе весьма сдержанно относятся к международным обязательствам в сфере ЛСО, которые прямо или косвенно могли бы затронуть их интересы. К примеру, США, прочно удерживающие ведущее место в мире по запасам ЛСО и являющиеся его основным производителем, постоянно делают упор на приоритетном характере своего внутреннего законодательства по вопросам производства, торговли, контроля, хранения ЛСО, поскольку, как они утверждают, американские внутренние правила на порядок совершеннее и жестче любых международных договоренностей и обязательств.

Исключительно сильно и американское оружейное лобби, не заинтересованное в появлении каких-либо ограничений на право граждан США законно владеть оружием, поскольку это вело бы к уменьшению доходов оружейных королей от производства и реализации ЛСО. Поэтому на международных форумах по ЛСО делегации США занимают крайне несговорчивую, абсолютно бескомпромиссную позицию и готовы в любой момент заблокировать любое решение, которое хоть как-то, пусть даже косвенно, может затронуть американские интересы.

В этом смысле позиция США традиционно расходится с линией Евросоюза по вопросам ЛСО (члены ЕС обычно выступают консолидировано по этой теме), который, как правило, настроен на более радикальные решения. В этой связи отметим, что в утвержденной 13 декабря 2003 года Европейской стратегии безопасности страны Евросоюза поставили незаконное производство и распространение ЛСО в один ряд с такими вызовами и угрозами безопасности,

как терроризм, распространение оружия массового уничтожения, региональные конфликты, разрушение государств и организованная преступность.

Активными «игроками» в сфере ЛСО традиционно являются неправительственные организации, ратующие за ужесточение контроля за ЛСО, в том числе в «легальном поле». Их присутствие на международных форумах по проблематике ЛСО обычно приводит к разноречивым последствиям. С одной стороны, «неформалы» ярко и наглядно высвечивают негативные аспекты применения ЛСО, с другой же — своей бескомпромиссностью, а временами и просто зашоренностью, затрудняют выход участников дебатов (правительственные делегации) на договоренности. Смещение акцентов в глобальной проблеме ЛСО с нелегального ее аспекта на легальный, забегание вперед, свойственное любым радикалам, только усложняют понимание этой проблемы и затрудняют выработку приемлемых для всех решений, которые и так даются с огромным трудом. ООН, со своей стороны, постоянно акцентирует внимание на том, что в повестке дня глобальной организации стоит актуальный на сегодня вопрос предотвращения именно незаконного распространения ЛСО.

Наиболее значимым глобальным документом в сфере ЛСО является Программа действий по предотвращению и искоренению незаконной торговли стрелковым оружием и легкими вооружениями во всех ее аспектах и борьбе с ней, принятая консенсусом участниками Конференции ООН в июле 2001 года⁷. Программа действий является международным политическим обязательством, направленным на ограничение распространения незаконного ЛСО. Она содержит широкий спектр конкретных мер, которые обязались выполнять на национальном, региональном и глобальном уровнях государства-члены.

К таким мерам относятся: разработка, принятие или укрепление национальной законодательной базы, регулирующих и административных процедур, призванных обеспечить эффективный контроль над процессом производства ЛСО на территориях, находящихся в их юрисдикции, а также над экспортом, импортом, транзитом или реэкспортом такого рода оружия в целях предотвращения незаконного производства и нелегального оборота. Государства-члены обязались развивать международное сотрудничество и помощь в целях наращивания потенциала государств в выявлении и отслеживании незаконных ЛСО.

Программа действий ООН по ЛСО не предусматривает и не предполагает принятия каких-либо мер, направленных против законной торговли, производства и владения оружием. Необходимо отметить, что в процессе реализации Программы более 50 стран ужесточили свои национальные законодательства по борьбе с незаконной торговлей легким и стрелковым оружием, а еще более 60 государств провели акции по сбору и уничтожению

незаконного ЛСО. Вместе с тем, по данным ООН, на июнь 2005 года юридический контроль в отношении незаконных посредников при торговле оружием существовал лишь в 32 из 191 (на тот момент) страны-члена ООН.

В 2003 году в качестве дополнения к Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности был принят Протокол против незаконного изготовления и оборота огнестрельного оружия, его основных компонентов, а также боеприпасов к нему. Этот протокол, вступивший в силу в июле 2005 года, стал полезным инструментом для обеспечения правопорядка в 53 странах, которые его ратифицировали.

В декабре 2005 года Генеральная Ассамблея ООН приняла Международный документ, позволяющий государствам своевременно и надежно выявлять и отслеживать незаконное стрелковое оружие и легкие вооружения. В рамках данной позитивной динамики с интересом и определенными надеждами ожидалась Конференция по обзору прогресса в выполнении Программы действий ООН по предотвращению и искоренению незаконной торговли ЛСО во всех ее аспектах и борьбе с ней. Однако ее проведение в июне-июле 2006 года обернулось серьезным разочарованием. По итогам двухнедельных дискуссий участникам так и не удалось прийти к консенсусу не только по обстоятельному документу, но даже по короткому итоговому тексту («минимальному общему знаменателю», по выражению одного из участников), включавшему всего два раздела: преамбулу и механизм обзора процесса.

Заблокировали принятие решений всего несколько делегаций, во главе с делегацией США. Кстати, напомним, что сама Программа действий от 2001 года также была принята при заметном противодействии делегации США: чего стоит тот факт, что в последнюю минуту до завершения Конференции «время было остановлено»⁸ часов на восемь, в течение которых председатель Конференции «уламывал» американцев, и только утром следующего дня документ был принят. При этом пара важных пунктов, которые совсем не нравились американцам, из него были исключены.

Россия не относится к тем государствам, которые стремятся в вопросах контроля ЛСО забегать далеко вперед, за грань достижимого на конкретном этапе компромисса. Как у крупного производителя такого вида вооружений, у нас, конечно же, есть собственные интересы, которые необходимо отстаивать. Тем не менее, Москва никогда не создавала непреодолимых проблем для международных усилий по предотвращению незаконного оборота ЛСО, в чем ее, явно по подсказке западников, постоянно пытаются уличить некоторые неправительственные организации.

В выступлении российского представителя на обзорной Конференции ООН 2006 года отмечалось,

что РФ знает о проблеме незаконного ЛСО не понаслышке. С середины 1990-х годов она ведет упорную борьбу с нелегальным оборотом ЛСО, в том числе в условиях постконфликтного урегулирования. В то же время Россия не относится к Программе действий как к раз и навсегда оформленному документу и не возражает против ее дальнейшего развития, направленного на поиск практически реализуемых мер по предотвращению нелегального оборота ЛСО. В конкретном плане российская делегация предложила следующие меры:

1. Полное прекращение производства ЛСО по истекшим лицензиям или без лицензий стран-владельцев технологии его производства;
2. Усиление контроля за реэкспортом ЛСО;
3. Введение практики проверки экспортером условий хранения и целевого использования импортером отдельных видов ЛСО, например ПЗРК⁹;
4. Отказ от поставок структурам и организациям, не уполномоченным правительством, не только ПЗРК, но всех видов ЛСО;
5. Жесткое регулирование государством брокерской деятельности, связанной с экспортом оружия, включая ограничение числа таких посредников.

Отсутствие видимого прогресса на обзорной Конференции вызвало серьезное разочарование в мире. Как отмечалось в комментариях СМИ, за две недели завершившихся ничем переговоров вследствие применения ЛСО в мире погибло 12 тысяч человек. Недовольство плачевными итогами Конференции наложило на критику системы ООН в целом. Еще громче зазвучали голоса в пользу отказа от практики консенсуса (а именно таким образом принимается большинство документов на тематических форумах ООН), когда несколько, а в отдельных случаях и одно государство в состоянии заблокировать принятие документа, который подерживается всем остальным миром.

Неспособность государств прийти к согласию по вопросам ЛСО явилось новым подтверждением сложности этой темы, наличия зачастую взаимоисключающих подходов к ней разных государств и даже групп государств, влиятельных негосударственных «игроков». К тому же работе Конференции сопутствовал общий неблагоприятный международный фон, когда у целого ряда государств появились опасения по поводу собственной безопасности и, соответственно, стремление не принимать на себя никаких обязательств, которые хоть как-то, пусть даже чисто гипотетически, могли бы ограничить их возможности по производству и приобретению легкого и стрелкового оружия. Тем не менее, неудачу Конференции 2006 года не следует воспринимать как крах глобального процесса борьбы с незаконным оборотом легкого и стрелкового оружия.

Тема неконтролируемого распространения ЛСО по миру настолько серьезна, что мировое сообщество,

даже несмотря на неудачи отдельных форумов, не может ни на секунду выпустить ее из фокуса своего внимания. Свидетельством этого является включение данной проблемы повестку дня Совета Безопасности ООН. 29 июня 2007 года председатель Совета Безопасности сделал от имени Совета заявление, в котором подчеркнул, что «дестабилизирующее накопление и незаконное производство, торговля и оборот стрелкового оружия и легких вооружений во многих регионах мира обостряют и затягивают вооруженные конфликты, подрывают устойчивость мирных соглашений, препятствуют успеху миростроительства, срывают усилия, нацеленные на предотвращение вооруженных конфликтов, серьезно препятствуют оказанию гуманитарной помощи и снижают эффективность деятельности Совета Безопасности в плане реализации его главной ответственности за поддержание международного мира и безопасности»¹⁰.

Совет обратился с просьбой к генеральному секретарю ООН представлять ему на двухгодичной основе, начиная с 2008 года, доклад по стрелковому оружию, содержащий анализ проблемы, замечания и рекомендации. Тем самым Совет Безопасности ООН фактически установил собственный мониторинг проблемы незаконного оборота ЛСО, что может дать определенный толчок активизации международных усилий в целях ее решения. 17 апреля 2008 года генеральный секретарь ООН представил Совету Безопасности свой первый доклад под названием «Стрелковое оружие». В нем главный ооновский чиновник постарался разобраться, что мешает прогрессу в осуществлении Программы действий по предотвращению и искоренению незаконной торговли стрелковым оружием и легкими вооружениями во всех ее аспектах и борьбе с ней от 2001 года.

Основным недостатком Программы, по мнению генсека ООН, было то, что она не была юридически обязывающим документом¹¹. К другим слабым местам документа генсек ООН относил отсутствие в нем:

- «количественных критериев и целевых показателей, выраженных в конкретных цифрах»;
- «конкретных процедур, касающихся обмена оперативной информацией»;
- то, что «этот документ не обеспечивал конкретной рамочной основы для содействия международной помощи и сотрудничеству между государствами»;
- генеральный секретарь ООН также подчеркнул, что в Программе действий «отдельно не рассматриваются более широкие аспекты проблемы стрелкового оружия, такие, как связь между безопасностью и развитием, наличие которой было признано государствами-членами на Всемирном саммите в 2005 году»¹².

В заключительной части доклада содержались рекомендации, среди которых выделялись необходимость активизации Программы координации по стрелковому оружию. В ее рамках было решено

зяться разработкой международных стандартов контроля за стрелковым оружием, подобных тем, которые были разработаны в отношении деятельности, связанной с разминированием. Действие Программы распространялось также на разоружение, демобилизацию и реинтеграцию в мирную жизнь лиц, участвовавших в вооруженных конфликтах.

2 декабря 2008 года Генеральная Ассамблея ООН приняла резолюцию 63/72 «Незаконная торговля стрелковым оружием и легкими вооружениями во всех ее аспектах». В ней со всей определенностью подчеркивалось, что «бесконтрольное распространение [ЛСО] во многих районах мира имеет широкие гуманитарные и социально-экономические последствия и создает серьезную угрозу миру, примирению, безопасности, стабильности и устойчивому развитию на индивидуальном, местном, национальном, региональном и международном уровнях»¹³.

Практические положения постановляющей части указанной резолюции сводились в основном к поддержке всех инициатив, предпринимаемых ООН, а также другими международными организациями разного уровня в целях успешного осуществления Программы действий 2001 г. Было также решено созвать в Нью-Йорке не позднее 2012 года новую конференцию для обзора прогресса, достигнутого в осуществлении Программы действий.

В качестве резюмирующей части данной статьи хотелось бы зафиксировать следующее: мне довелось возглавлять российскую делегацию на всем протяжении работы над Программой действий по предотвращению и искоренению незаконной торговли стрелковым оружием и легкими вооружениями во всех ее аспектах и борьбе с ней, которая велась в 2000 — 2001 годах¹⁴.

Хорошо запомнился политический и пропагандистский ажиотаж, сопровождавший нелегкий труд созданного в этих целях Подготовительного комитета, открытого для участия всех государств. Давление на участников оказывалось со всех сторон — и по линии общественности через многочисленные неправительственные организации, представители которых буквально наводняли здание ООН в Нью-

Йорке во время сессий Комитета, и путем преднамеренного создания некоторыми делегациями негативного фона, искажающего реальные позиции ряда стран. В частности, отдельные делегации, в том числе и западные, сами не особо заинтересованные в успехе будущей конференции, пытались, действуя главным образом проверенными методами «кулуарной дипломатии», выставить Россию в качестве основного тормоза всего процесса.

Помню, как в беседе со мной бывший премьер-министр Франции Мишель Рокар, представлявший одну из НПО, убеждал меня в том, что России не следует блокировать выработку будущего документа по ЛСО. Французский политик был искренне удивлен, узнав, что наша страна, вопреки «запущенной» в оборот «кулуарной дезинформации», настроена вполне конструктивно, хотя, естественно, и имеет свою позицию по существу всего комплекса обсуждавшихся вопросов.

Складывается впечатление, что сегодня тема ЛСО несколько потеряла былую остроту. Во всяком случае, о ней заметно меньше пишут в СМИ, не часто видят свет обстоятельные исследования специалистов, объективно раскрывающие эту актуальную проблему. Что это: временное явление или долгосрочная потеря интереса к вопросам ЛСО? Практика достижения договоренностей в сфере контроля над вооружениями и разоружения знает немало примеров неудач, откатов, топтания на одном месте, несбывшихся надежд. Как правило, требуется время для того, чтобы созрели необходимые условия для нового шага вперед. Стабильное внимание, которое уделяется проблеме ЛСО Организацией Объединенных Наций, является, на мой взгляд, залогом дальнейшего поэтапного прогресса на этом важном направлении.

Summary: The article is dedicated to the problem of Small Arms and Light Weapons, first of all in the context of its illegal proliferation. The author emphasizes the importance of international efforts dedicated to combat this negative event, able to destabilize the situation both in concrete states and on regional scale.

Ключевые слова

легкое и стрелковое оружие (ЛСО), Программа действий по предотвращению и искоренению незаконной торговли стрелковым оружием и легкими вооружениями во всех ее аспектах, Протокол против незаконного изготовления и оборота огнестрельного оружия, Генеральный секретарь ООН, Совет Безопасности ООН, Генеральная Ассамблея ООН

Keywords

Small Arms and Light Weapons, Programme of Action to Prevent, Combat and Eradicate the Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons in All Its Aspects (PoA), Protocol against the Illicit Manufacturing and Transfer of Firearms and Small Arms, UN Secretary-General, UN Security Council, UN General Assembly

■ «Круглый стол» по вопросам разоружения

Примечания

1. <http://www.un.org/russian/conferen/SmallArms/sgarms.html>
2. <http://www.un.org/russian/events/smallarms2006/backgroundunder.htm>
3. Документ ООН S/2008/258.
4. Организация американских государств.
5. Сообщество развития Юга Африки.
6. Экономическое сообщество западноафриканских государств.
7. Документ ООН A/CONF.192/15.
8. «Остановка часов» — дипломатический прием, позволяющий продолжить работу форума сверх отведенного ему времени, если, по мнению участников, есть перспектива согласовать итоговый документ.
9. ПЗРК — переносной зенитно-ракетный комплекс.
10. Документ ООН S/PRST/2007/24.
11. Документ ООН S/2008/258.
12. Там же.
13. Документ ООН A/RES/63/72.
14. На итоговой Конференции (состоялась в Нью-Йорке 9 — 20 июля 2001 года), принявшей Программу действий, главой делегации РФ являлся зам. министра иностранных дел С.А.Орджоникидзе, занимающий ныне пост заместителя Генерального секретаря ООН. Автор статьи был заместителем руководителя российской делегации.