

Часть 1

Контекст, в котором строится политика

Содержание

- 1. Определения и статистика 5**
- 2. Воздействие легкого и стрелкового оружия 9**
- 3. Меры, рекомендуемые для борьбы с распространением легкого и стрелкового оружия и злоупотреблением им 23**
- 4. Существующие инициативы по борьбе с распространением легкого и стрелкового оружия и злоупотреблением им 47**
- 5. Резюме 74**

Введение

Часть 1 данного руководства анализирует последствия распространения легкого и стрелкового оружия (ЛСО) и злоупотребления им. Здесь представлен ряд мер, необходимых для решения проблем, связанных с предложением и спросом, и обзор ключевых региональных, многосторонних и международных инициатив, существующих для решения этих проблем на сегодняшний день.

Глава 1: Определения и статистика

В этой главе представлены некоторые из основных элементов проблемы, проиллюстрированные соответствующими статистическими данными. Приводится определение ЛСО, принятое ООН, дан перечень основных категорий, подпадающих под это определение. Глава определяет характер передач легкого и стрелкового оружия и предлагает определение для описания «незаконных» и «законных» путей этих передач.

Глава 2: Воздействие легкого и стрелкового оружия

Данная глава анализирует влияние распространения ЛСО и злоупотребления им на:

- нарушение прав человека и международного гуманитарного права;
- «Войну с терроризмом»;
- «культуры насилия»;
- преступления, связанные с насилием;
- гендерные проблемы;
- развитие.

Глава 3: Меры, рекомендуемые для борьбы с распространением легкого и стрелкового оружия и злоупотреблением им

Эта глава анализирует ряд мер, необходимых для решения данной проблемы. Глава начинается с определения мер, направленных на сокращение спроса на ЛСО. Затем следует обзор мер, необходимых для контроля над его производством и распространением.

Меры по борьбе со спросом

- сдача оружия и программы по разоружению, демобилизации и реинтеграции (РДР);
- регулирование владения ЛСО гражданским населением;
- ЛСО и реформа сектора безопасности;
- частные военизированные службы и службы охраны и распространение ЛСО и злоупотребление им;
- управление запасами и излишками оружия.

Меры по контролю над предложением и передачей

- четко выраженный запрет;
- ограничение использования;
- области формирующегося международного консенсуса;
- введение нормативных рамок;
- ведение эффективных оперативных процедур;
- лицензионный контроль и связанные с ним процедуры;
- сертификация и мониторинг конечного пользования;
- маркирование и отслеживание;
- контроль над деятельностью посредников и перевозчиков;
- контроль над лицензированным зарубежным производством.

Глава 4: Существующие инициативы по борьбе с распространением легкого и стрелкового оружия и злоупотреблением им

Эта глава представляет и анализирует некоторые из основных международных и региональных соглашений и инициатив, цель которых –

контроль над распространением ЛСО и злоупотреблением им. Каждый из примеров был выбран по трем причинам. Во-первых, они способствовали разработке других инициатив и планов действий. Например, Бамакская декларация сыграла важную роль в развитии субрегиональных инициатив, в том числе Найробской декларации, приведших к такому международному акту, как Программа действий ООН по ЛСО. Во-вторых, они показывают специфику инициатив для разных регионов и разных проблем. И наконец, они хорошо показывают возможную роль гражданского общества.

Эта глава начинается с анализа Конференции ООН 2001 г. по проблеме стрелкового оружия, Программы действий, принятой в результате этой конференции, и работы ООН по проблемам стрелкового оружия. Затем в главе представлены Протокол ООН об огнестрельном оружии и Васенаарская договоренность. Наконец, в главе рассказано о некоторых основных региональных и межрегиональных инициативах и соглашениях. Тем не менее, полный обзор всех региональных инициатив здесь не представлен – в регионах были приняты и другие меры, о которых в этой главе не упоминается. В главу включены следующие инициативы:

- Бамакская декларация об общей позиции африканских стран по проблеме незаконного распространения, передачи и оборота стрелкового оружия и легкого вооружения;
- Найробская декларация;
- Протокол СРЮА по контролю над огнестрельным оружием, боеприпасами и другими связанными с ними материалами;
- Мораторий ЭКОВАС на импорт, экспорт и производство легкого и стрелкового оружия в Африке;
- Межамериканская конвенция о борьбе с незаконным производством и оборотом огнестрельного оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и связанных с ними материалов;
- Документ ОБСЕ о стрелковом оружии;
- Кодекс поведения Европейского Союза в отношении экспорта оружия;
- Совместный план действий Европейского Союза по стрелковому оружию.

1. Определения и статистика

Что такое легкое и стрелковое оружие?

Несмотря на то, что общепризнанной классификации такого оружия не существует, в отчете группы экспертов ООН за 1997 г. дается наиболее широко употребляемое определение.¹ *Легкое вооружение* – это общий термин, используемый для определения ряда видов оружия, которое может транспортировать человек, животное или машина – от револьверов и пулеметов до систем противотанковой и противовоздушной ракетной обороны. *Стрелковое оружие* – это подкатегория легкого вооружения, включающая только те виды оружия, для стрельбы из которого и обслуживания и транспортировки которого достаточно одного человека. В данном руководстве стрелковое оружие, легкое вооружение и огнестрельное оружие называются общим термином ЛСО. Кроме того, в тексте не делается различия между коммерческим огнестрельным оружием (например, охотничье ружье) и легким и стрелковым оружием для военного использования (например, автомат), если того не требует контекст.

Таблица 1. Определения

Стрелковое оружие включает:	револьверы, самозарядные пистолеты, винтовки и карабины, пистолет-пулеметы, автоматы, ручные пулеметы.
Легкое вооружение включает всё вышеперечисленное, а также:	крупнокалиберные пулеметы, гранатометы, переносные зенитные орудия, переносные противотанковые орудия, безоткатные орудия, переносные пусковые установки для противотанковых ракетных и снарядных систем, переносные пусковые установки для противовоздушных ракетных систем, минометы калибром меньше 100 мм.
Боеприпасы и взрывчатые вещества для легкого и стрелкового оружия включают:	патроны (снаряды) для стрелкового оружия, снаряды и ракеты для легкого вооружения ручные противотанковые гранаты, противопехотные мины, взрывчатку, снаряжение для противовоздушных и противотанковых систем одноразового использования.

Сколько стрелкового оружия имеется в наличии?

По данным *Small Arms Survey* («Counting the Human Cost», 2002 г.) на сегодняшний день в мире, предположительно, находится в обороте 639 миллионов единиц легкого и стрелкового оружия (ЛСО).² Вы, наверное, удивитесь, что почти две трети мирового количества такого оружия принадлежит гражданским лицам: в частных руках находится, по меньшей мере, 378 миллионов единиц огнестрельного оружия.

Таблица 2. Распределение стрелкового оружия, известного в мире ³

Владеющая группа	Количество во владении	%
Государственное владение: общее количество	259 600 000	40,6
Вооруженные силы	(241 600 000)	(37,8)
Полиция	(18 000 000)	(2,8)
Гражданское население	370 300 000	59,2
Группы повстанцев	1 000 000	0,2
ВСЕГО	638 900 000	100

Кроме уже существующего количества легкого и стрелкового оружия, ежедневно производится, продается, передается и транспортируется новое.

Вставка 1. Откуда берется стрелковое оружие и кто им владеет?⁴

Более 1000 компаний по всему миру вовлечены в тот или иной аспект производства стрелкового оружия.

Не менее 98 стран производят или могут производить стрелковое оружие и/или боеприпасы.

На мировом рынке стрелкового оружия доминируют тринадцать стран: Австрия, Бельгия, Бразилия, Великобритания, Германия, Израиль, Испания, Италия, Китай, Российская Федерация, Соединенные Штаты Америки, Франция и Швейцария.

В 2002 году общая стоимость мирового производства стрелкового оружия, включая боеприпасы, составила, по меньшей мере, \$7,4 миллиарда.

Что такое передача ЛСО?⁵

Определение передачи оружия, сравнительно простое. Передача – это *переход стрелкового оружия из собственности одного субъекта в собственность другого*. В любой передаче всегда участвуют, по меньшей мере, два главных действующих лица – тот, от которого это оружие исходит, и тот, кто его получает. Такими субъектами могут быть отдельные лица или группы, как, например, компании или вооруженные оппозиционные группы, преступные организации или государства. Однако в процесс передачи часто бывают вовлечены и другие субъекты – такие, например, как посредники по продаже и транспортировке оружия. В целом, существует три основных типа передачи стрелкового оружия:

- **«легальная» передача:** такая передача происходит с активным или пассивным участием правительств или их уполномоченных представителей, в согласии с внутригосударственным и международным правом. Однако там, где в результате передачи оружия его конечное употребление происходит с нарушением внутригосударственного и/или международного права, передача становится незаконной;
- **«нелегальная» передача:** это – явное нарушение внутригосударственного и/или международного права, например, нарушение эмбарго ООН на оружие. Такая передача без официального правительственного согласия и контроля может происходить с использованием фальшивых, поддельных документов и с участием коррумпированных правительственных чиновников, действующих по собственной инициативе с целью получения личной выгоды;
- **передача на «сером» рынке:** дать определение такому типу передачи зачастую труднее всего, так как такая передача не является ни бесспорно легальной, ни явно незаконной и может содержать элементы, подпадающие под оба определения. Например, может быть так, что передача оружия, которое в конечном итоге попало в пункт назначения, на который распространяется эмбарго ООН на ввоз оружия, началась как часть легальной сделки, санкционированной государством, но оружие не достигло указанного места назначения, поменяв маршрут на стадии экспортирования. В передаче на «сером» рынке часто участвуют правительства, их представители или частные лица, пользующиеся лазейками или непреднамеренно обходящие государственный контроль.

Были предприняты попытки определить такие сделки как «незаконные», но международного юридического определения этого термина не существует. Однако по данному вопросу начинает появляться международ-

ный консенсус. Например, Конференция ООН по разоружению сама предложила более широкое определение незаконной торговли обычными видами вооружений. Таковой признается «международная торговля обычным оружием, которая противоречит законам государств и/или международному праву».⁶ Многие неправительственные организации утверждают, что оружие, которое перевозится и используется с нарушением норм международного права, тоже должно считаться незаконным.

По мнению некоторых правительств, международный план действий по борьбе с распространением стрелкового оружия и злоупотреблением им должен быть ограничен исключительно борьбой с незаконной торговлей, без включения в него торговли, санкционированной государством, но многие члены международного сообщества считают, что такой узкий подход недостаточен для решения проблемы по двум причинам. Во-первых, многочисленные исследования показали, что оружие, которое было предметом передачи, санкционированной государством (или «законной» торговли), переправлялось на незаконный рынок, подпитывая преступность, терроризм и подпольную торговлю наркотиками. Чтобы эффективно бороться с незаконной торговлей легким и стрелковым оружием, важно контролировать и торговлю, санкционированную государством.

Во-вторых, хотя некоторые правительства определяют незаконную торговлю только как передачу, которая не была санкционирована государством-экспортером или государством-получателем, многие правительства и представители гражданского общества считают, что такое определение слишком узко, ибо не учитывает, насколько законно конечное использование оружия.

Действительно, многолетние исследования НПО и ООН показали, что определенное количество легкого и стрелкового оружия, легально экспортированного государствами, в конечном итоге было использовано с нарушением международного права, выразившемся в нарушениях прав человека, и с нарушением международного гуманитарного права, питая конфликты и преступления, связанные с насилием, и подрывая демократические правительства.

Разница в интерпретациях определения незаконной торговли стрелковым оружием особенно проявилась, когда международное сообщество впервые стало готовиться к обсуждению проблем стрелкового оружия на глобальном уровне – в 2001 г. на Конференции ООН по незаконной торговле стрелковым оружием и легким вооружением во всех ее аспектах. Пытаясь устранить разногласия, вызванные разницей в трактовках, международное сообщество пришло к согласию, что целью конференции будет «предотвращение и искоренение незаконной торговли стрелковым оружием и легким вооружением во всех аспектах и борьба с ней».

2. Воздействие легкого и стрелкового оружия

Стрелковое оружие используется для убийства и причинения вреда как гражданскому населению, так и участникам боевых действий. Его применяют при совершении изнасилований и других форм сексуального насилия, для притеснения и запугивания и для совершения других преступлений, связанных с насилием; кроме того, оно подрывает результаты постконфликтного восстановления и развития. Проблема распространения стрелкового оружия и злоупотребления им проявляется в разных местах по-разному, и причины и следствия этой проблемы иногда бывают разными, в зависимости от контекста его использования.

Стрелковое оружие как фактор, способствующий конфликтам, нарушениям прав человека и международного гуманитарного права⁷

Растущую доступность стрелкового оружия связывают с растущей распространенностью внутренних конфликтов.⁸ Скопление стрелкового оружия само по себе, возможно, и не является причиной конфликтов, в которых оно используется, но его доступность усугубляет конфликты – увеличивает их смертоносность и продолжительность насилия и обостряет чувство опасности, что приводит к повышению спроса на оружие.⁹ Некоторые аналитики считают, что легкая доступность стрелкового оружия является «раздражающим фактором», провоцирующим вооруженные конфликты, превращая ситуацию, потенциально связанную с насилием, в полномасштабный конфликт.¹⁰ Стрелковое оружие часто ассоциируется с вооруженным конфликтом, но насилие, связанное с оружием, проявляется и во многих других контекстах. Такие формы насилия имеют особенно широкое распространение при постконфликтных ситуациях, отличающихся разгулом бандитизма и преступлений, незащищенностью населения, и в результате милитаризации лагерей беженцев и ВПЛ.

Присутствие стрелкового оружия способствует насильственному перемещению. Например, вооружившись АК-47, преступники и бандиты, которые, возможно, в прошлом совершали набеги с целью похищения скота и грабежа скотоводческих общин, теперь стали создавать повышенный уровень насилия, включая систематические изнасилования и убийства с целью вытеснения людей из их домов и поселений. Под прямой угрозой смерти и увечий общины не только вытесняются с мест своего проживания. Постоянная угроза насилия, порожденная доступностью оружия, преграждает им доступ к пище, крову, здравоохранению, образованию и другим основным услугам.¹¹

Несомненно, милитаризация лагерей беженцев и ВПЛ превратилась для международного сообщества в серьезную проблему. «Безопасные убежища», созданные, чтобы помочь пострадавшим от войны, стали питательной средой для формирования вооруженных групп. Отсутствие безопасности в лагерях может угрожать региональной стабильности, так как лагеря становятся рынком оружия, которое питает гражданские войны, преступления и терроризм.¹²

Во время вооруженных конфликтов гражданское население становится мишенью целенаправленного насилия с использованием стрелкового оружия. Такое насилие, применяемое в ситуации вооруженного конфликта против гражданского населения и нон-комбатантов, полностью противоречит признанной международным сообществом законной защите, которая предоставляется им международными конвенциями по правам человека и гуманитарным правом.¹³ Несмотря на такую защиту со стороны закона, несоразмерно высокий процент жертв стрелкового оружия во время войн приходится на гражданское население. К примеру, исследование, проведенное в Хорватии, показало, что, может быть, до 64 % из 4339 смертельных случаев, наблюдавшихся во время войны 1991-1992 гг., пришлось на гражданское население.¹⁴ Согласно другому исследованию, по меньшей мере 34 % пациентов полевых госпиталей, устроенных Международным комитетом Красного Креста в Афганистане, Руанде, Чечне и приграничных районах Кении и Камбоджи, были гражданскими лицами, получившими пулевые ранения.¹⁵ Исследования, проведенные в Сьерра-Леоне, показали, что почти 60 % всех ранений, полученных во время войны, были огнестрельными, что возраст 11 % всех жертв был ниже 15 лет, и что 43 % из них были женщины.¹⁶

Из-за своей растущей доступности стрелковое оружие играет решающую роль во многих случаях оскорбления личного достоинства. Стрелковое оружие используется для совершения целого ряда нарушений прав человека, в том числе изнасилований, исчезновений людей, пыток, насильственного перемещения и насильственной вербовки детей в солдаты. Даже в конфликтах, связанных с геноцидом, где людей рубят на-

смерть с помощью мачете и других неогнестрельных предметов, жертв зачастую сначала сгоняют в одно место с помощью огнестрельного оружия. Вооруженные до зубов лица создают атмосферу, в которой зверства могут совершаться и без применения огнестрельного оружия. Рост расходов государств на ЛСО в ответ на ухудшение условий безопасности может привести к оттоку их ограниченных ресурсов от расходов на здравоохранение, образование и удовлетворение других экономических, социальных и культурных прав.

Особенно часто жертвами нарушений прав человека в результате доступности стрелкового оружия и злоупотребления им становятся дети. По оценкам ЮНИСЕФ в вооруженных конфликтах 1990-х гг. погибло 2 миллиона детей, и многие из них – от легкого и стрелкового оружия.¹⁷ Предполагается, что в вооруженных конфликтах в качестве солдат используется 300 000 детей в возрасте до 18 лет.¹⁸ Простота использования стрелкового оружия превращает в беспощадных убийц даже маленьких детей. Девятнадцатилетний солдат с севера Уганды рассказывал: *«Особенно хорошо я владею двенадцатидюймовым АК-47, который я умел разбирать меньше чем за минуту. Когда мне исполнилось 12, мне дали реактивную гранату за то, что я отличился в бою»*.¹⁹

Кроме того, что детей убивают и ранят из огнестрельного оружия, на них часто сказываются побочные эффекты вооруженного насилия, включая недоедание, и заболевания, которые можно было предотвратить.²⁰

Насилие с использованием стрелкового оружия разрушительно влияет и на тех, кто занимается оказанием гуманитарной помощи. Работники, оказывающие гуманитарную помощь, в том числе гражданские сотрудники ООН, все больше подвергаются риску стать мишенью насильственных действий, связанных с огнестрельным оружием, включая убийства, захват заложников, сексуальное насилие, вооруженные ограбления и произвольный арест и задержание. По данным ООН, между 1992 и 2000 гг. погибло 185 ее гражданских сотрудников, большинство из них – в результате насилия, связанного с использованием огнестрельного оружия.²¹ Под угрозой насилия гуманитарным организациям зачастую приходится отдавать вооруженным ополченцам грузы и материалы, предназначенные для операций по оказанию помощи. Рост количества угроз по отношению к сотрудникам ООН привел к повышенному вниманию к их безопасности при полевых операциях.

Конференция ООН по проблеме незаконной торговли стрелковым оружием и легким вооружением во всех ее аспектах была первым случаем, когда международное сообщество собралось, чтобы обсудить глобальный кризис, вызванный распространением такого оружия и злоупотреблением им. Однако серьезным недостатком Конференции был неадекватный анализ воздействия ЛСО на соблюдение прав человека и

международного гуманитарного права. Несмотря на это, правительства, неправительственные и межправительственные организации, органы и структуры ООН сегодня уделяют все больше внимания двум важным темам. О чудовищной роли ЛСО в нарушении прав человека и международного гуманитарного права говорит нижеследующее свидетельство из Афганистана.

*«Сначала они [бойцы Талибана] окружили людей на улицах. Потом стали ходить из дома в дом и арестовывать всех мужчин, кроме самых старых. Никто не мог их остановить, и они не пощадили ни один дом. В одном доме мать молодого человека, которого забирали члены Талибана, ухватилась за него и сказала, что он без нее никуда не пойдет. Члены Талибана стали зверски бить женщину прикладами винтовок. Она умерла. Они увели сына и застрелили его. Это были наши соседи. Когда они арестовывали людей, они связывали им руки за спиной и уводили. Они отвели их на территорию за Базар-Кона и расстреляли. Они казнили уйму людей».*²²

Контроль над легким вооружением и «Война с терроризмом»

Многочисленные доказательства, собранные правоохранительными органами, журналистами, неправительственными организациями и ООН, показали, как недостаток государственного, регионального и международного контроля над оружием используется торговцами оружием и безответственными правительствами для содействия передаче оружия, в том числе ЛСО, преступникам, нарушителям прав человека и террористам.

После нападения на Всемирный торговый центр и Пентагон в США 11 сентября 2001 г. многие эксперты по контролю над оружием призывают к более строгому контролю над распространением стрелкового оружия – как к ключевому элементу в стратегии борьбы международного сообщества с Аль-Каидой и другими террористическими организациями. Сегодня государства должны усиливать контроль за ЛСО и выделять больше ресурсов для его осуществления. Несмотря на то, что в этом направлении были предприняты некоторые инициативы, ряд ведущих государств-экспортеров оружия фактически ослабляет контроль над продажей оружия другим государственным и негосударственным субъектам. Это можно наблюдать в политике США.

По сведениям аналитиков из НПО, после 11 сентября 2001 г. правительство США запросило почти \$3,8 миллиарда на осуществление мер безопасности в 67 странах, якобы в той или иной мере участвующих в «Войне с терроризмом», и помощь, связанную с этими мерами.²³ Из

стран, выбранных для получения военной помощи США на данный момент, 32 упоминаются в отчете госдепартамента США за 2000 г. как страны, где обстановка с защитой прав человека «плохая» или «очень плохая».²⁴

Вставка 2. Причина для беспокойства: военная помощь США странам Центральной Азии²⁵

Вследствие войны с терроризмом Центральная Азия превратилась для США в приоритетную зону. Из-за опасений, вызванных слабостью демократических институтов и удручающими показателями в сфере прав человека, Вашингтон ранее ввел ограничения на военную помощь и торговлю оружием в этом регионе. Но политические изменения ослабили ограничения на экспортную продажу оружия, притом что увеличилась военная помощь многим странам и возросло финансирование для закупки американского оружия. Многие эксперты боятся, что изменения в политике могут подогревать конфликт в регионе.

Наибольшую озабоченность вызывает Узбекистан, у которого самые худшие показатели в сфере защиты прав человека и который, после упразднения ограничений, введенных против него из-за указанных показателей, является одним из крупнейших получателей военной помощи от США в войне с терроризмом. Правительство Узбекистана тепло приветствовало военное присутствие США и не установило никаких временных ограничений на использование военных баз страны. В Кыргызстане, где публичное обсуждение политических вопросов допускается, правительство, наоборот, предоставило базы в аренду со сроком на три года. В рамках сотрудничества Узбекистан получает от Соединенных Штатов примерно 100 миллионов долларов США в основном в виде военной помощи – снабжения техникой, подготовки кадров и помощи в обеспечении безопасности границ.

Существуют опасения, что Соединенные Штаты будут поддерживать Узбекистан как регионального гегемона и тем самым могут усилить враждебность соседей к узбекскому правительству, так как оно сможет воспринять эту поддержку как знак одобрения, чтобы еще более усилить свое давление. А это вызовет возмущение групп не только внутри страны, но и за ее пределами. Попытки узбекского правительства нанести сокрушительный удар по исламистскому движению в стране привели к полному устранению исламистов из политики, что вызвало раздражение и отчуждение даже умеренных критиков. Узбекские военные преследовали исламских боевиков даже на территории Кыргызстана, что подняло вопросы, связанные с суверенитетом последнего. Более того, утверждая, что свободы в Кыргызстане создают проблемы Узбекистану, узбекское руководство оказывало на эту соседнюю страну давление с целью вынудить ее свернуть некоторые либеральные реформы.

Вставка 3. Оружие в Афганистане²⁶

Торговля стрелковым оружием питает разрушительную войну, ведущуюся в Афганистане в течение 23 лет. Через свое Центральное разведывательное управление (ЦРУ) правительство США предоставило большое количество легкого вооружения группам моджахедов, оказывавшим сопротивление советскому вторжению и оккупации Афганистана в 1979-89 гг. И это – несмотря на то, что воюющие моджахеды без всякой причины намеренно убивали тысячи гражданских афганцев и были виновны в широко распространенных избиениях, похищениях людей и изнасилованиях. В 2001 г. силы США в Афганистане подверглись атаке ракетными системами «Стингер», поставленными Соединенными Штатами в 1980-х гг. Другие иностранные державы, в том числе Пакистан, Иран и Китай, тоже снабжали группы моджахедов военным снаряжением; последние также захватывали оружие у войск бывшего Советского Союза.

Первоначально Талибан тоже получал вооружение от США и Пакистана. К концу 2001 г. рынки оружия в контролируемых Талибаном городах и деревнях на границе Афганистана с Пакистаном и Ираном были самыми смертоносными ярмарками оружия в мире, где, по сообщениям, все еще шла интенсивная торговля оружием, включая реактивные снаряды из США и других стран, и автоматы Калашникова, изготовленные по лицензии в Китае и Египте.

Как сообщают, в начале 1980-х Усама бин Ладен несколько лет сражался вместе с моджахедами против советских сил в Афганистане, основывая там военные тренировочные лагеря для иностранных, в том числе арабских, новобранцев. На уголовном процессе 2001 г. над членами Аль-Каиды, осужденными за взрыв двух посольств США в Африке, Эссам аль-Риди показал, что в конце 1980-х гг. он приобрел 25 американских снайперских винтовок у одной американской компании и переслал их в Афганистан. Эти винтовки могут с большого расстояния сбивать вертолеты, пробивать броню и топливные баки. (Госдепартамент США запретил коммерческий экспорт этого оружия частным лицам.) В июне 2001 г. сообщалось, что приверженцы бин Ладена приобрели реактивные снаряды и стрелковое оружие у посредников в Пешаваре и перебросили дополнительное подкрепление и провиант в лагерь, расположенный к юго-западу от Кандагара. В 2003 г. американские и афганские войска все еще сражались на юге с хорошо обученными бойцами Талибана и Аль-Каиды, которые создавали опасность дестабилизации текущего политического процесса и из-за которых прекратились эффективные поставки гуманитарной помощи в этот район.

Примеры в рамках ясно иллюстрируют опасности, связанные с поставкой оружия правительственным и неправительственным субъектам, которых не особенно заботят права человека и международное гуманитарное право. Несмотря на то, что возможность использования такого оружия для совершения серьезных нарушений очевидна, правительства-поставщики часто не способны предотвратить его перепродажу недобросовестными режимами и группами повстанцев террористам и всем тем, кто представляет серьезную угрозу международному миру и безопасности.

Стрелковое оружие и «культуры насилия»

Распространение и возрастающая доступность легкого и стрелкового оружия во многих регионах мира поощряют и поддерживают так называемые «культуры насилия», вследствие чего традиционные механизмы разрешения конфликтов ослабевают, а использование оружия становится общественной нормой. В особенности это касается постконфликтных государств, где оружие остается в обороте, а государственная безопасность обеспечивается слабо или отсутствует вовсе, что приводит к зависимости от оружия как средства самозащиты. В результате этого насилие на уровне общины становится более интенсивным, а безопасность людей снижается еще больше.

«Культуры насилия» могут появляться и в поляризованных обществах, где определенные группы прибегают к насилию вследствие их притеснения и маргинализации или в качестве реакции на это. Например, «культура банд», существующая в некоторых районах США и Бразилии, представляет собой социальный контекст, в котором использование насилия является эндемическим и оружие может считаться символом власти и мужественности – представление, подкрепляемое броскими изображениями оружия в средствах массовой информации. Это еще сильнее поляризует распределение власти между расами, классами и полами и создает спрос на оружие, который удовлетворяется как законными, так и незаконными способами.²⁷

Вставка 4: «Культуры насилия» в Южной Африке

Апартеид в ЮАР, неистовая борьба с ним и последовавший за этим политический переходный период оставили за собой бедность и неравенство. Широко распространенная безработица, ужасающие условия жизни в трущобах и насилие по гендерному признаку способствуют высокому уровню преступности. Как жертвами, так и преступниками в этом кругу насилия и страха становятся и дети. В Южной

Африке совершается больше всего убийств в мире, страна стоит и перед растущей угрозой ВИЧ-инфекции. По данным Института проблем безопасности (Institute of Security Studies), «через 12 лет будет, по меньшей мере, четверть миллиона сирот, у которых не будет образца для подражания, за которым они могут следовать. Им будет все равно, потому что они ВИЧ-инфицированы. У них будет доступ к оружию... эскалация насилия может оказаться настолько масштабной, что станет единственным фактором, определяющим, стоит ли жить».²⁸

Легкое вооружение и преступления, связанные с насилием

Свободный доступ к легкому и стрелковому оружию питает деятельность преступных групп и террористических организаций по всему миру. Обладание таким оружием позволяет им выполнять свои операции с помощью угроз и насилия, и защищать собственные интересы от соперников и государственных правоохранительных органов. Таким образом, незаконная продажа, использование и оборот ЛСО являются серьезными социальными проблемами для многих стран и регионов. К примеру, в Центральной Америке, по приблизительным оценкам, количество нелегального оружия, находящегося в руках у гражданского населения, колеблется от двух миллионов на весь регион до двух миллионов в одной только Гватемале. Число убийств, происходящих в регионе, близится к соотношению 60 на 100 000 населения – это почти в два раза больше, чем средний показатель для всех остальных территорий двух американских континентов.²⁹ Однако растущее использование ЛСО в преступлениях, связанных с насилием, не ограничивается Югом. В большинстве развитых стран тоже наблюдаются тенденции, указывающие на рост использования ЛСО в совершении преступлений. Например, в Лондоне число преступлений с использованием оружия в 2002 г. возросло на 11 процентов.³⁰ Во многих обществах правоохранительным структурам трудно справляться с такими преступлениями, притом что серьезные или смертельные ранения получает все большее число случайных прохожих. В отчете Всемирной организации здравоохранения за 2001 г. говорится, что из-за отсутствия надежных глобальных данных неизвестно, сколько из 2,3 миллионов насильственных смертей, происходящих ежегодно, связаны со стрелковым оружием. Но по самым надежным оценкам, известно, что в результате убийств, самоубийств и вооруженных конфликтов, связанных с применением огнестрельного оружия, ежегодно умирает несколько сот тысяч человек.³¹

ЛСО, применяющееся при совершении преступлений, связанных с насилием, имеет множество различных источников происхождения и распространения. Если говорить о глобальной незаконной торговле ЛСО в целом, надо подчеркнуть, что в качестве незаконного товара (в смысле его незаконного производства и продажи) начинает свое существование лишь незначительное количество оружия. Однако в некоторых регионах, таких, как Южная Азия и Центральная Америка, незаконное производство ЛСО и в самом деле сильно усугубляет проблему, связанную с его незаконным оборотом. В таких странах, как, например, Соединенные Штаты и Южно-Африканская Республика, где гражданское население имеет довольно большую свободу на владение ЛСО, большая часть оружия, с помощью которого совершаются преступления, сначала производится и продается гражданскому населению легально. Затем, до того, как это оружие применяется для совершения преступлений, связанных с насилием, часть его теряется, крадется, незаконно перепродается или одалживается. Незаконная продажа ЛСО должностными лицами правоохранительных органов тоже может усугубить эту проблему.³² В обществах тех стран, где право на владение огнестрельным оружием гражданскими лицами довольно ограничено, преступники зависят от специализированных сетей, которые завозят оружие в страну и распространяют его. Например, в Великобритании 90 % огнестрельного оружия, находящегося в нелегальном владении, было произведено за пределами страны.³³ В других обществах, где механизмы правопорядка не действуют, разграбление государственных арсеналов привело к попаданию большого количества ЛСО на незаконный рынок и его применению в преступных целях. К примеру, после коллапса государственной власти в Албании в 1997 г. местонахождение 350 000 единиц оружия по сей день так и осталось неизвестно.³⁴

Во многих обществах бывшие бойцы и другие люди, не имеющие навыков или возможности заработать на жизнь законными способами, оставили при себе или приобрели ЛСО с целью бандитизма и совершения других форм преступлений, связанных с насилием. Несомненно, легкая доступность ЛСО в некоторых постконфликтных обществах привела к появлению так называемых «экономик войны» – феномена, типичного для слабых, подорванных войной обществ, таких, например, как Грузия, где царит нелегальная экономическая деятельность. Такие «экономики войны» характеризуются: контрабандой оружия, нелегальным оборотом наркотиков, контрабандой бензина, сигарет, машин и даже торговлей людьми. Вооруженная борьба стала самоцелью, так как определенным группам выгодно сохранение нестабильной ситуации и безудержное распространение оружия, являющееся ее следствием. Государство бессильно противостоять тем, кто хочет поддерживать состояние конфликта ради прибыли, в результате чего вооруженные банды контролируют все аспекты общественной жизни.³⁵

Вставка 5. Вооруженное насилие в Бразилии³⁶

В отчете о вооруженных группировках в Рио-де-Жанейро, представленном организацией «Viva Rio» и Институтом изучения религий, говорится, что между 1987-2001 гг. от ранений, нанесенных с помощью огнестрельного оружия, погибло почти 4000 человек моложе 18 лет. В отчете также сообщается, что от огнестрельного оружия в Рио-де-Жанейро погибло больше людей, чем в боях в Колумбии, Сьерра-Леоне, Югославии, Афганистане, Уганде и Израиле. В среднем, 80 % убийств в городе связано с огнестрельным оружием, и число убийств неуклонно растет с 1970-х гг. параллельно с ростом использования городскими наркоторговцами более мощного огнестрельного оружия, например, автоматов Калашникова АК-47 или «G3» Хеклера и Коха.

Стрелковое оружие и гендерные вопросы

В том, что касается использования и влияния стрелкового оружия, опыт мужчин и женщин, мальчиков и девочек различен, так же, как и их способность справляться с его негативным воздействием. Без понимания этих различий способность планировать и осуществлять эффективные и полноценные программы с целью противодействия злоупотреблению стрелковым оружием будет ограничена.

В отличие от слова «пол», относящегося к неизменным биологическим различиям между мужчинами и женщинами, слово «гендер» указывает на социальные различия. Гендер влияет на роли мужчин и женщин, их отношения, переживания и общественные ожидания, а также на их доступ к власти и ресурсам. Разумеется, не все мужчины и не все женщины одинаковы. Гендерные роли и отношения мужчин и женщин меняются в соответствии с их возрастом, этнической и классовой принадлежностью, культурой, религией и социально-экономическим статусом.

Несмотря на ограниченное наличие статистики, дифференцированной по половой принадлежности, существует общепринятое мнение, что основными пользователями стрелкового оружия и во время конфликтов, и в мирное время, являются мужчины. Молодые мужчины становятся во время войны основным объектом для добровольного или принудительного призыва в государственные или негосударственные армии. В сравнительно стабильных обществах мужчины тоже склонны быть основными пользователями, или владельцами стрелкового оружия в доме, на работе, в совершении преступлений, в бандах или даже с целью их использования против самих себя при актах самоубийства (в основном, в северных странах). По данным Всемирной организации здравоохранения, вероятность совершения убийства мужчиной в три-шесть раз выше, чем вероятность

совершения его женщиной, а большинство как жертв, так и нападающих – это мужчины от 18 до 49 лет.³⁷ Тем не менее роль женщин как пользователей и сторонников распространения оружия и злоупотребления им нельзя игнорировать.

Вставка 6. Женщины-участницы маоистского восстания в Непале

Женщины занимают заметное место на всех уровнях «Народной войны» в Непале. Каждый третий маоистский партизан и каждый десятый боец – женщина. Женщины становятся полевыми командирами, а некоторые из самых свирепых нападений ассоциируются с партизанскими отрядами, состоящими из одних женщин, вооруженных «кукри» и обрезам из мушкетов (хотя партизаны применяли и винтовки «303», АК-47 и всякие орудия крестьянского труда). Женщины-бойцы обучены применять такое стрелковое оружие, в то время, как другие женщины работают в сфере транспорта, коммуникаций, а также шпионами, курьерами и посыльными в службе разведки, и, таким образом, способствуют распространению оружия и злоупотреблению им.³⁸

Несмотря на ограниченное наличие статистики, дифференцированной по возрастной и половой принадлежности, проследить общие гендерные тенденции в изучении воздействия стрелкового оружия возможно. Во многих культурах огнестрельное оружие символизирует мужскую силу. Таким образом, для многих мужчин оружие стало представлять и силу, и безопасность. Как участники боевых действий, мужчины подвергаются большему риску быть ранеными или убитыми в результате применения стрелкового оружия. 65 % всех пациентов, раненых на войне и принятых в госпитали «Красного Креста» в Афганистане, Руанде, Чечне и в приграничных районах Кении и Камбоджи между 1991-1998 гг., были мужчины в возрасте от 16 до 50 лет.³⁹

В культурах, ориентированных на мужчин, владение оружием может быть для некоторых женщин выражением обретения власти или свободы. Другие могут рассматривать стрелковое оружие как угрозу им самим и их семьям – либо опасаясь жертв в семье от такого оружия, либо руководствуясь материнскими и опекуновскими чувствами и обязанностями. Из гражданского населения наибольшему риску быть ранеными или убитыми от стрелкового оружия во время конфликтов подвергаются женщины и девочки. Они являются мишенью для изнасилований и сексуального насилия, в том числе сексуальных пыток, насильственной проституции (в качестве солдатских «жен»), а также насильственного оплодотворения и инфицирования ВИЧ, часто – под дулом огнестрельного оружия. Ввиду своей роли в биологической, культурной и социальной репродукции общества женщины являются стратегической целью в конфликтах. Женщины и девочки являются объектом торговли людьми с целью проституции – посредством физического или экономического принуждения. В

более стабильное время женщины и девочки подвергаются большому риску пострадать в собственном доме – стать жертвами домашнего насилия – зачастую под дулом огнестрельного оружия.

Вставка 7. Изнасилование как оружие войны в Демократической Республике Конго

«Большинство сил, принимавших участие в конфликте, применяло сексуальное насилие как оружие войны... Некоторые насильники усугубляли свои преступления актами исключительной жестокости, стреляя жертвам во влагалище или причиняя им увечья ножами или бритвами. Некоторые набрасывались на девочек не старше пяти лет или на престарелых женщин, которым было за 80».⁴⁰

Вставка 8. Домашнее насилие в Камбодже

«Приблизительно четверть из мужей жертв имели огнестрельное оружие, которое использовалось ими, в основном, для того, чтобы «угрожать женщинам и принуждать их к чему-либо». 18-ти процентам женщин, подвергшихся избиению, угрожали огнестрельным оружием, 4-м – гранатой или штыком».⁴¹

В результате ранения стрелковым оружием, женщины и девочки могут испытывать сильное чувство социального и экономического отчуждения. Женщина или девочка, отвергнутая супругом или семьей потому, что была изнасилована или изувечена с применением оружия, например, может уподобиться прокаженной, и ей будет сложнее поддерживать себя и своих детей экономически. Большинство из тех, кто заботится о жертвах вооруженных конфликтов и преступлений, связанных с применением огнестрельного оружия – это женщины и девушки.

В отсутствие мужчин, которые сражаются или были убиты, бремя экономического обеспечения лежит на женщинах, помогающих семьям выживать изо дня в день. Так, согласно оценкам, сделанным после геноцида в Руанде, 70 % населения составляли женщины; они же являлись главами 50 % семей.⁴²

Понимание того, что подталкивает мужчин и женщин к злоупотреблению стрелковым оружием, может, прежде всего, помочь понять, что порождает спрос на него и, таким образом, понять, как нужно реагировать на эту проблему на местном, государственном, региональном и международном уровнях. Например, понимание того, почему мужчины и женщины берут в руки оружие, поможет выбрать стимул, который предложит каждая программа разоружения, как для одних, так и для других.

Понимание различных гендерных эффектов стрелкового оружия покажет, как реагировать на нужды всей общины (мужчин, женщин, мальчиков и девочек). К примеру, нужны службы, занимающиеся вопросами, связанными с физическими или психологическими травмами, социальным отчуждением и экономической нуждой как жертв стрелкового оружия, так и лиц, совершивших преступления с его применением. Эти службы будут также учитывать разницу в воздействии стрелкового оружия на мужчин и на женщин и, насколько возможно, реинтегрировать их в общество.

Влияние стрелкового оружия на развитие

Широкая доступность ЛСО может иметь серьезные негативные последствия для развития в целом ряде контекстов. Страдают ли общества от текущего конфликта, находятся ли они в постконфликтной фазе или в состоянии сравнительного мира и стабильности, доступность и использование ЛСО могут воспрепятствовать, подорвать и ослабить усилия, направленные на достижение устойчивого развития.

Хотя многие признают, что само по себе ЛСО не является причиной конфликтов, оно может увеличить шансы обращения к насилию, продлевая при этом насилие и повышая смертность от него.⁴³ Возможности развития в целом крайне ограничены в среде, для которой характерна высокая степень нестабильности или связанное с ЛСО насилие. Это особенно относится к сельским общинам, часто самым бедным и наименее защищенным. Уязвимые для вооруженных групп извне или из своей собственной среды, они часто не находят другого выхода и в целях самозащиты берутся за оружие. Один из неизбежных итогов такой ситуации – сокращение сельскохозяйственного производства и рост бедности. Например, возросший уровень вооруженного насилия в скотоводческих общинах Восточной Африки оказал серьезное негативное воздействие на их развитие: традиционная и государственная системы управления были подорваны, а усилия, направленные на снижение уровня маргинализации этих общин, оказались бесполезны.⁴⁴ Из-за насилия и конфликта может быть поставлено под угрозу и развитие в городских общинах. Например, вооруженный конфликт между представителями двух основных направлений ислама в Карачи привел к сокращению капиталовложений и безработице, замкнув, таким образом, круг бедности и дальнейшего насилия.⁴⁵

Если в постконфликтных ситуациях ЛСО немедленно не изымается у бывших бойцов и населения в целом, люди будут продолжать применять его с целью получения экономической выгоды и обеспечения личной безопасности. При этом вследствие использования ЛСО будут сохраняться высокий уровень потерь и связанная с этим атмосфера страха и неста-

бильности, в которой невероятно трудно обеспечить устойчивое развитие. В Камбодже и Афганистане, несмотря на заключение мирных соглашений, уровень убийств и ранений среди гражданского населения остался высоким; по сравнению с пиком конфликта (1991- 1995 гг.): в 1995-1997 гг. число ранений в год с применением оружия в некоторых частях Афганистана сократилось лишь на 30-40 процентов.⁴⁶

Даже в тех странах, где отсутствует недавний опыт вооруженного конфликта, широкая доступность и использование ЛСО могут иметь для общества негативные последствия – экономические издержки ранений и смертей в результате преступлений, связанных с насилием и применением огнестрельного оружия, грозят поставить цели развития под удар. В таких странах, как Бразилия, Колумбия, ЮАР и Ямайка, где совершается очень много убийств, огнестрельное оружие используется почти в 98 % убийств.⁴⁷

Во всех вышеперечисленных ситуациях высокие показатели смертности и ранений от ЛСО приводят к тяжелым социально-экономическим последствиям, подрывая социальную инфраструктуру, в том числе и обеспечение здравоохранения. В развивающихся странах такие ресурсы часто одновременно и ограничены, и чрезвычайно перегружены. Поэтому там, где количество пострадавших от ЛСО велико, ограниченные ресурсы могут не выдержать нагрузки.

Кроме непосредственных последствий высокого уровня потерь, связанных с использованием ЛСО, устойчивое развитие в обществах, страдающих от высокого уровня насилия, связанного с ЛСО, может быть подорвано на более существенном уровне. Снижение экономической активности жертв насилия, связанного с ЛСО, и тех членов семьи, которым, возможно, приходится заботиться о пострадавших и изувеченных, может иметь серьезные последствия. Например, согласно серьезным исследованиям, проведенным в США, приблизительные издержки от преждевременной смерти и ранений в результате использования огнестрельного оружия составляют около \$100 миллиардов в год,⁴⁸ а по подсчетам Межамериканского банка развития, региональные экономические потери от вооруженного насилия в конце 1990-х гг. составили около \$144-170 миллиардов в год.⁴⁹

Ясно, что распространение ЛСО и злоупотребление им может препятствовать усилиям, направленным на устойчивое развитие городских и сельских общин и Севера, и Юга. Соответственно, решение проблемы ЛСО является необходимым условием, если мы хотим достигнуть согласованного прогресса в выполнении «Целей развития тысячелетия», представленных в «Декларации тысячелетия» ООН в сентябре 2000 г.

3. Меры, рекомендуемые для борьбы с распространением легкого и стрелкового оружия и злоупотреблением им

Ввиду множества пагубных последствий распространения ЛСО и злоупотребления им, в данной главе представлен ряд мер, направленных на борьбу со спросом на оружие и на улучшение регулирования его поставок.

Возможно, ваше решение предпринять действия для преодоления проблем, связанных со стрелковым оружием, основано либо на воздействии ЛСО на вашу общину, либо на той роли, которую играет ваша страна в поставках ЛСО. Если вы намерены сократить в вашей общине число преступлений, связанных с насилием с применением огнестрельного оружия, вам может очень пригодиться часть этой главы, посвященная «спросу». Кроме более конкретных инициатив для борьбы с самим оружием (таких, как регулирование деятельности частных военизированных служб и служб охраны; реформа сектора безопасности; управление запасами вооружений; уничтожение излишков оружия и трансформация «культур насилия»; сокращение спроса на стрелковое оружие), эта часть включает целый ряд вопросов, в том числе такие структурные и глубоко укоренившиеся проблемы, как бедность, неравенство, плохое управление и экономическая отсталость.

С другой стороны, если вы хотите предпринять действия, поощряющие более строгое регулирование торговли ЛСО, то вам больше подойдет часть этой главы, посвященная «предложению». Она касается действий, направленных на регулирование производства и передачу ЛСО: установление действенного контроля над передачами оружия; мониторинг конечного пользования стрелкового оружия после его экспорта или передачи; создание систем маркирования и отслеживания отдельных единиц оружия; регулирование деятельности посредников и перевозчиков оружия; установление контроля над производством оружия за рубежом; введение строгого контроля над владением и использованием ЛСО гражданским населением.

Для достижения эффективных результатов в борьбе с распространением ЛСО крайне важно действовать в обеих сферах. Там, где это возможно и уместно для поддержания общего подхода, необходимо соединить ваши действия с действиями других людей и организаций, работающих над другими аспектами этой проблемы. Чтобы получить дополнительную информацию о широком спектре действий, предпринимаемых гражданским обществом в отношении различных аспектов проблемы стрелкового оружия, свяжитесь с Международной сетью борьбы со стрелковым оружием (International Action Network on Small Arms – IANSA), более подробную информацию о которой вы найдете в части 4 данного руководства.

Меры для борьбы со спросом на ЛСО

Сокращение спроса на оружие в страдающих от его использования общинах прежде всего требует понимания того, почему общины или отдельные лица берутся за оружие. Сложная паутина социальных, культурных, политических и экономических условий определяет спрос на оружие и, следовательно, необходимо рассматривать ситуацию в целом, что, наверное, затронет такие фундаментальные вопросы, как бедность и безнаказанность. Возможно, понадобится реформа полиции и системы уголовного судопроизводства, но надо также рассмотреть и альтернативы применению оружия как способу добывания средств к существованию.

Местная община должна быть по-настоящему активно вовлечена в обеспечение того, чтобы любая из инициатив соответствовала ее нуждам. Необходимо посоветоваться с мужчинами, женщинами, девочками, мальчиками, престарелыми людьми, людьми с ограниченными возможностями, членами всех этнических и религиозных групп, чтобы они ощутили себя соавторами любого нового плана. Бывшие противники – бойцы и члены банд – могут иметь много общего между собой и могут решительно действовать, чтобы изменить сложную культуру мужской силы и оружия. Голос старших часто имеет решающее значение для молодежи. Необходимо найти для них альтернативу, которая обеспечит их чувством причастности, цели, групповой поддержки и безопасности, которые раньше обеспечивало им членство в банде.

Сбор оружия

Общепризнано, что изъятие оружия у общества является важным способом сокращения распространения ЛСО и злоупотребления им. В последние годы, когда страна или община хочет положить конец насилию или тяжелому периоду в своей истории, инициативы по сбору оружия

проводятся по всему миру. Помимо того, что они помогают сократить количество ЛСО, находящегося в обращении у населения, инициативы по сбору оружия могут стать и действенными символами надежды на более мирное будущее.

Инициативы по сбору оружия можно разделить на две большие категории. Одни относятся к программам предотвращения уголовных преступлений – например, амнистия, объявленная правительством Великобритании в марте 1996 г. после жестокого убийства 16-ти учеников начальной школы и их преподавателя в Данблейне (Шотландия), когда было сдано 185 000 единиц ЛСО. Похожая инициатива была предпринята австралийским правительством после убийства 35 человек в Порт-Артуре (Тасмания) в апреле 1996 г. В результате этой инициативы было сдано 644 000 единиц оружия.⁵⁰ Движущей силой таких инициатив по профилактике преступлений иногда становятся неправительственные организации, такие, как бразильская «Viva Rio».

Инициативы по сбору оружия также предпринимаются в контексте программ постконфликтного восстановления и обустройства мирной жизни. Там, где недавно утих интенсивный конфликт, усилия, направленные на изъятие оружия у населения, должны сочетаться с инициативами по борьбе с причинами, лежащими в основе конфликта, как в случаях с Сьерра-Леоне и Северной Ирландией.⁵¹ Неумение найти всеобъемлющий подход к постконфликтному восстановлению и обустройству мирной жизни может означать, что спрос на ЛСО по-прежнему существует, и это подорвет все усилия по изъятию оружия у общества.

После того, как ослабнет враждебность, главной характерной чертой любого усилия, направленного на разрешение конфликта и строительства стабильного мира, должны быть быстрая и эффективная демобилизация и реинтеграция бывших бойцов. Опыт по выполнению программ демобилизации и реинтеграции (ПДР) после заключения мирных соглашений в конце 1980-х и в начале 1990-х (например, в Никарагуа, Сальвадоре, Мозамбике и Либерии) выявил проблемы, которые возникают из-за недостаточного обеспечения контроля над сбором ЛСО у бывших бойцов.⁵² Например, группы бывших бойцов, у которых сохранился легкий доступ к оружию, при отсутствии других источников дохода могут заняться бандитизмом, а при отсутствии жизнеспособного мирного соглашения – постоянно создавать угрозу мятежа. Соответственно, запуск ПДР, включающих обеспечение быстрого сбора, тщательную регистрацию и безопасное хранение собранного ЛСО и его скорейшее уничтожение, может помочь сохранить достигнутый мир.

Там, где избыток оружия в обществе связан с давно прошедшими конфликтами, как это было в Сальвадоре и Камбодже, инициативы по сбору оружия приобретают иной характер. В таких обстоятельствах владель-

цы оружия, если они привыкли полагаться на него в повседневной жизни, возможно, и не захотят расставаться с ним. Соответственно, придется прибегнуть к ряду мер (возможно, с использованием стимула вознаграждения для лиц, сдавших ЛСО) и усилий по обеспечению безопасности гражданского населения.

В последние годы инициативы по сбору оружия предпринимались в Австралии, Албании, Бразилии, Великобритании, Грузии, Камбодже, Либерии, Македонии, Мали, Мозамбике, Сальвадоре, Сьерра-Леоне и ЮАР, и это – лишь немногие из таких стран. Одной из наиболее громких инициатив был Проект Грамш в Албании – первое применение концепции «разоружение ради развития». Этот проект привязал предоставление помощи для строительства социальной инфраструктуры (например, дороги и школы) к сдаче оружия местными жителями. Пробный этап Проекта Грамш (с начала 1999 г. по 2000 г.) привел к сдаче 6000 единиц оружия и 137 тонн боеприпасов в обмен на помощь в 1,2 миллионов долларов США.⁵³ В том, что касается повышения информированности общества и прочных результатов проведенных в его рамках проектов развития, Проект Грамш, несмотря на его относительную дороговизну, был повсюду признан успешным.⁵⁴

Рекомендации по оптимальному осуществлению программ по сбору оружия

Правительства должны стараться при каждом удобном случае организовывать программы по сбору оружия вместе с организациями гражданского общества. Для популяризации международного понимания наилучшей практики нужно также осуществлять программы по обмену информацией и улучшению возможностей, включая техническую и финансовую помощь. В целом устойчивые инициативы по сбору оружия имеют следующие характерные признаки:

- они соединены с усилиями, направленными на борьбу с основными причинами конфликтов и на побуждение к соблюдению прав и основных свобод человека;
- они извлекают пользу из активной поддержки всех сторонников – в результате, ни одна из вовлеченных сторон не боится сдавать оружие;
- инициатива пользуется широкой поддержкой в обществе;
- они сочетаются с контролем над доступом гражданского населения к ЛСО;
- между наказанием и поощрением существует надлежащий баланс;

- все конфискованное или сданное оружие сразу уничтожается, чтобы оно не начало снова циркулировать в обществе.

Реформа сектора безопасности

Как правило, за поддержание законопорядка в мирное время отвечают полиция и военные. Тем не менее, сами силы безопасности могут быть виновными в распространении и несанкционированном использовании стрелкового оружия, особенно когда они являются источником репрессий, коррумпированы и никому не подотчетны, а судебная система не в состоянии принять действенных мер по преследованию нарушителей в судебном порядке и обеспечению соблюдения закона.

Отсутствие эффективного сектора безопасности ведет к приватизации безопасности, что может, в конечном итоге, привести к появлению спроса на ЛСО и увеличению его количества в руках гражданского населения. В ситуации, когда сектор безопасности сам является активным фактором отсутствия безопасности, граждане могут начать искать оружие для самозащиты от государства, а неэффективный или коррумпированный сектор не сможет соответствующим образом контролировать или регулировать владение и использование огнестрельного оружия частными лицами.

В таких условиях программы по реформе сектора безопасности (РСБ) могут быть полезны для предотвращения распространения ЛСО на государственном уровне. Общая цель реформы сектора безопасности – трансформация сектора безопасности (полиции, военных структур, судебных органов и т. д.) так, чтобы они исполняли эффективную, легитимную и демократически подотчетную роль в обеспечении внешней и внутренней безопасности граждан. Конечной целью должно быть обеспечение разумного и приемлемого уровня безопасности всего общества, независимо от социального или финансового положения его членов.

Рекомендации по оптимальному осуществлению программ реформы сектора безопасности

- усиление гражданского контроля и надзора за сектором безопасности, что может включать в себя комплектацию министерств обороны и внутренних дел гражданскими кадрами; поощрение независимой, негосударственной экспертной оценки по проблемам сектора безопасности; увеличение прозрачности и доверия между гражданскими и военными институтами;
- повышение профессионализма сил безопасности и возможностей вооруженных сил по контролю и регулированию использования огнестрельного оружия посредством обучения техническим

- навыкам; усовершенствование военного и полицейского оснащения; более высокая оплата кадров; увеличение способности полиции гарантировать людям элементарный уровень безопасности;
- создание программ разоружения, демобилизации и реинтеграции (РДР), где вооружение регулярных и нерегулярных сил будет взято под общественный контроль, а любые излишки оружия, не требующиеся каким-либо новым силам безопасности, будут уничтожены;
 - укрепление правопорядка и создание прочной, независимой юридической основы посредством законодательной реформы и повышения эффективности, как судебной, так и законодательной власти – чтобы сделать систему более отзывчивой к нуждам общественности; создание независимой судебной власти, чтобы людям не приходилось искать справедливости через неформальные механизмы.

Вставка 9. Аргументы в пользу реформы сектора безопасности: Грузия

«В июле 2002 г. в Тбилиси среди бела дня вооруженные люди, выдававшие себя за полицейских, похитили британского банковского консультанта. Бесследно исчез из своей тбилисской квартиры немецкий бизнесмен. Служба безопасности перехватила таинственный груз современного вооружения. Неопознанные преступники ворвались в офис НПО, занимающегося правами человека, уничтожили компьютерную технику и избili нескольких сотрудников организации.

Правительство выразило возмущение по поводу таких случаев и призывало правоохранительные структуры предпринять быстрые и эффективные меры для выявления и задержания виновных, но безрезультатно.

При бывшем президенте Шеварднадзе «культура насилия» в Грузии стала для преступников общепринятым, законным средством для достижения цели, а для жертв – несчастьем, перед которым индивид бессилен.

Систематические нападения на неправославные религиозные группы в Грузии и кажущаяся неспособность грузинских властей справиться с этим насилием (а это – лишь один аспект размывания права и общественного порядка), наряду с эндемической коррупцией, вынуждает некоторых исследователей характеризовать Грузию как «несостоявшееся государство».⁵⁵

Частные военизированные службы и службы охраны, распространение стрелкового оружия и злоупотребление им

С увеличением количества доступного оружия в 1990-е гг. в природе конфликтов произошли изменения и возросло число видов субъектов, вовлеченных в насилие. Характерным признаком этих перемен является постоянное, чтоб не сказать растущее, присутствие наемников (лиц, воюющих в чужих конфликтах ради денег) и возникновение частных компаний, которых нанимают для предоставления военных услуг и услуг по обеспечению безопасности. Такие службы оказывают целый ряд услуг – от материально-технического обеспечения и обучения до поставок оружия и непосредственного участия в вооруженных столкновениях. Есть несколько конкретных путей, посредством которых наемники и частные военизированные службы и службы охраны могут поддерживать распространение стрелкового оружия и злоупотребление им. Это:

- посредничество в торговле и перевозке оружия;
- нарушения эмбарго ООН на оружие;
- нарушения прав человека и международного гуманитарного права или содействие подобным нарушениям посредством обучения и снаряжения сил, склонных к насилию;
- стимулирование спроса на стрелковое оружие в общинах путем содействия милитаризации общества и обострения напряженности.

До настоящего времени действия по контролю над наемниками и военизированными службами и службами охраны были спорадическими и приуроченными к конкретным случаям, что имело серьезные последствия для мира, безопасности и прав человека. Для борьбы с распространением ЛСО и злоупотреблением им, вызванными ростом приватизации сектора безопасности все государства должны рассмотреть принятие нижеперечисленных мер.

Рекомендации по контролю над частными военизированными службами и службами охраны

- Введение государственного законодательства по контролю над военизированными службами и службами охраны. От них должно требоваться прохождение регистрации и обращение за лицензией каждый раз, когда они подписывают новый контракт. Такие заявления должны рассматриваться в соответствии с доступными для общественности критериями, на основе международных стандартов прав человека и гуманитарного права.

- Наложение запрета на деятельность наемников посредством ратификации Международной конвенции о борьбе с вербовкой, использованием, финансированием и обучением наемников, чтобы обеспечить вхождение Конвенции в силу. Необходимо договориться о дополнении к данному соглашению для обеспечения международного регулирования деятельности частных военизированных служб и служб охраны.

Управление запасами и излишками ЛСО

У вооруженных сил, полиции и других государственных органов имеется огромное количество ЛСО, в том числе полуавтоматического оружия и оружия военного образца. Эти запасы являются главной мишенью для преступников, бандитов и вооруженных групп. Потери из государственных запасов из-за воровства, коррупции или небрежности представляют собой основной источник незаконного оборота оружия. Эти потери могут происходить с ведома или в результате сговора с теми, кто распоряжается или отвечает за управление оружием, принадлежащим государству. Они могут происходить и там, где государство и его учреждения не знают всех подробностей происходящего, особенно там, где нет хороших систем отчетности и процедур управления запасами оружия.

Безопасность запасов оружия является особенно серьезной проблемой в регионах, переживающих конфликт или серьезные политические и социальные кризисы. Например, повстанческие армейские группы и бандиты в Либерии, Сьерра-Леоне, Эфиопии, Республике Конго и Закавказье приобрели оружие и боеприпасы путем захвата запасов полиции, армейских подразделений или со складов.⁵⁶ Хорошо документирован и пример Албании: во время беспорядков 1997 г. там было похищено из государственных арсеналов более 650 000 единиц ЛСО. В то же время, многие развивающиеся страны, а также страны, переживающие переходный политический или экономический период, как многие республики бывшего Советского Союза, держат большие запасы ЛСО, но не имеют ресурсов или систем, способных предотвратить потери в результате воровства, коррупции или недосмотра.⁵⁷

Проблемы, связанные с управлением запасами ЛСО во многих странах, усложняются существованием излишков оружия, то есть оружия, находящегося в распоряжении вооруженных сил, полиции и других государственных органов, количество которого превышает необходимое. Излишки могут быть результатом процесса реструктуризации или переоснащения, а также выполнения мирного соглашения, заключенного после конфликта.⁵⁸ До недавних пор страны, как правило, проявляли меньше осторожности при передаче излишков оружия, чем при экспор-

те вновь произведенного оружия, что делало попадание такого оружия на «теневой» или незаконный рынок более вероятным.

Обеспечение надлежащего управления и отчетности по принадлежащим государству запасам ЛСО во всех странах является большой проблемой, требующей значительных организационных и финансовых ресурсов. Однако, если этого добиться, можно внести значительный вклад в сокращение масштабов незаконной торговли и использования ЛСО по всему миру.

Рекомендации по управлению запасами и излишками оружия

- Все власти должны взять на себя полную ответственность за все оружие, которое они держат или выдают, и обеспечить его защиту от кражи, коррупции или недосмотра. Государства должны начать с пересмотра и оценки адекватности текущих процедур и практики и должны регулярно повторять этот процесс.
- Государства должны обеспечить: наличие соответствующих систем и процедур в отношении надлежащих мест для хранения запасов ЛСО; физические меры безопасности; контроль над доступом к оружию, управление инвентаризацией и учетный контроль; обучение персонала; безопасность транспортировки ЛСО; процедуры безопасности и учета, проводимые оперативными подразделениями; методы определения потерь и применение санкций в отношении ответственных лиц.⁵⁹
- Государства должны обеспечить уничтожение всех излишков оружия, его частей, компонентов и боеприпасов, во избежание их реэкспорта.
- ООН и другие международные и региональные организации должны содействовать обеспечению безопасности запасов ЛСО, в особенности там, где они участвуют в миротворческих операциях. Необходимо разработать международные программы по повышению осведомленности и созданию возможностей для лучшего понимания существующих удачных примеров и для помощи странам, не имеющим ресурсов и специальных навыков по осуществлению таких мероприятий.

Меры по контролю над поставками и передачами ЛСО

Необходимым условием для эффективного международного действия по борьбе с распространением легкого и стрелкового оружия и злоупот-

реблением им является развитие общего понимания того, что такое «законная» и, соответственно, «незаконная» торговля (см. выше главу «Определения»). Неспособность осуществить эффективный надзор над законной торговлей ЛСО открывает возможности для перенаправления на незаконные рынки, к незаконным конечным потребителям, и стирает четкую грань между законной и незаконной торговлей. В некоторых обстоятельствах несоответствующий надзор над «санкционированной государством» торговлей ЛСО тоже приводит к попаданию оружия прямо в руки склонных к злоупотреблениям конечных потребителей.

Все правительства являются потенциальными поставщиками ЛСО, поскольку даже те страны, которые не имеют возможности его производить, могут экспортировать излишки или конфискованное оружие из запасов полиции и/или вооруженных сил. Характер экспорта, импорта, лицензирования транзита и требований сертификации конечного потребления со стороны государства, и то, насколько строго (или нестрого) все это контролируется и выполняется, имеют важное международное значение. На правительствах лежит важная функция – предотвращение попадания ЛСО в руки конечных пользователей, склонных к злоупотреблению, и передачи ЛСО на незаконные рынки.

Сразу же возникает несколько ключевых вопросов. При каких обстоятельствах государства должны (или не должны) разрешать передачу легкого и стрелкового оружия? Как следует принимать такие решения? Какие факторы должно принимать во внимание государство, принимая такие решения?

Первый и самый очевидный ответ на этот вопрос: государства, по меньшей мере, не должны давать разрешения на передачу ЛСО в нарушение своих обязательств по внутригосударственному и международному законодательству. Это основное обязательство, широко признанное международным сообществом, озвучено Комиссией ООН по разоружению, которая дает следующее определение незаконной торговле ЛСО:

*«...международная торговля обычными видами вооружений, которая противоречит законам государств и/или международному праву».*⁶⁰

Это также отражено в Программе действий ООН по предотвращению, борьбе и искоренению незаконной торговли стрелковым оружием и легким вооружением во всех ее аспектах (ПД), которая признала важность осуществления эффективного надзора над ЛСО согласно установившимся стандартам международного права. В разделе II статьи 2 ПД, в частности, сказано:

«Государства-члены обязуются ... оценивать применение разрешений на экспорт согласно строгим государственным правилам и процедурам, относящимся ко всем видам легкого и стрелкового оружия и не

противоречащим существующим обязательствам государств согласно соответствующим нормам международного права».⁶¹

Таким образом, ясно, что существующие обязательства государств по соответствующим нормам международного права представляют важнейший пакет норм для принятия решений в этой области. Они являются основой любой эффективной системы контроля над передачами ЛСО.

Так что же представляют собой эти международные обязательства? И как могут государства разработать режимы контроля над передачами, которые бы им соответствовали?

Некоторые запреты, налагаемые международным правом в этой области, сравнительно ясны и не вызывают сомнений – они называются *четко выраженными запретами*.

Четко выраженные запреты

Самой элементарной формой запрета являются соглашения о запрете передач – многосторонние (между несколькими государствами) или двусторонние (между двумя государствами). За исключением Соглашения против использования противопехотных мин, единственное конкретное ныне действующее соглашение – это заключенный ЭКОВАСом в 1998 г. трехлетний мораторий (в 2001 г. он был продлен еще на три года), полностью запрещающий передачу легкого и стрелкового оружия, но являющийся региональным и необязывающим соглашением.

Другие запреты на передачи конкретным странам или получателям включают эмбарго на оружие и другие санкции, применяемые Советом Безопасности ООН. Такие решения о наложении эмбарго принимаются в соответствии с главой VII Устава ООН, и потому обязательны для всех членов ООН. Обязательства существуют на двух уровнях: во-первых, самим государствам запрещается передавать оружие государству, на которое наложено эмбарго; во-вторых, они также должны принять необходимые меры для осуществления, применения и исполнения эмбарго внутри страны, чтобы оно эффективно действовало против частных субъектов, находящихся в их юрисдикции. Еще до марта 2003 г. было введено эмбарго ООН против Ирака, Либерии, Ливии, Руанды и Сьерра-Леоне. Помимо этих эмбарго, санкционированных ООН и имеющих силу закона, некоторые региональные организации также накладывают эмбарго на оружие для конкретных государств или вооруженных групп. Такие эмбарго должны одинаково учитываться государствами-членами во время принятия решения о контроле над экспортом оружия. Например, во время конфликта в Восточном Тиморе в 1999 г. Европейский Союз наложил эмбарго на передачи оружия Индонезии.

Ограничения, связанные с использованием

Другой относящийся сюда запрет, восходящий к международному праву, основан на том, для чего именно будет применяться оружие. Такой тип запрета не получил того же уровня признания среди государств, что и предыдущие категории ограничений. Он применим к таким обстоятельствам, когда государство, участвующее в передаче оружия, знает или должно знать о вероятности того, что определенное оружие будет использовано получателем в целях серьезного нарушения международного права. Этот запрет основан на укоренившемся принципе международного права, согласно которому государства должны воздерживаться от предоставления помощи или поддержки другим государствам в совершении международно-противоправного деяния. Этот принцип содержится в статье 16 Статей об ответственности государств за совершение международно-противоправных деяний, принятых Комиссией по международному праву в 2001 г. в следующем виде:

«Государство, которое помогает или поддерживает другое государство в совершении им международно-противоправного деяния, несет ответственность перед международным сообществом за подобные действия, если:

поступая так, государство знает об обстоятельствах международно-противоправного деяния;

в случае его совершения каким-либо государством, такое действие будет считаться нарушением международного права».

Виды международно-противоправных деяний, которых мог бы коснуться подобный запрет, включают следующее:

- нарушения Устава ООН или соответствующих правил международного обычного права, в частности, запрещающих угрозу или применение силы в международных отношениях;
- серьезные нарушения прав человека;
- серьезные нарушения международного гуманитарного права в отношении международных и внутренних вооруженных конфликтов;
- геноцид или преступления против человечества;
- террористические акты.

Области формирующегося международного консенсуса и наилучшей практики

Кроме ограничений, отражающих обязательства государств по международному праву, существует еще ряд других факторов, учитываемых правительствами в той или иной степени, когда они решают выдать лицензию на экспорт ЛСО или отказать в ее выдаче. Они включают:

- угрозу применения ЛСО в конфликте;
- потенциальное воздействие на международную/региональную стабильность;
- подрыв устойчивого развития;
- риск перенаправления или пересылки к незаконному конечному пользователю.

В последние годы в некоторых странах (например, в ЮАР) и группах стран (например, Европейский Союз и ОБСЕ) были попытки кодифицировать некоторые из их обязательств в соответствии с международным правом. Эти усилия не являются всеобъемлющими, тем не менее они важны, ибо дают полезные исходные ориентиры на будущее.

Вставка 10. Соглашение по торговле оружием

Группа неправительственных организаций⁶² в сотрудничестве со специалистами по международному праву выступает за принятие «Соглашения по торговле оружием» или СТО. СТО, основанное на существующем международном праве, является моделью международного соглашения, имеющего силу закона и устанавливающего совокупность минимальных стандартов и процедур для передач обычных видов вооружений, включая ЛСО.⁶³ Оно основано на простом принципе, согласно которому экспортеры оружия обязаны убедиться в том, что они не поставляют оружие, которое будет использоваться для совершения серьезных нарушений международного права. На сегодняшний день эти усилия поддерживают 18 частных лиц и организаций, награжденных Нобелевской премией.⁶⁴

СТО определяет основные и общие минимальные стандарты для международных передач оружия и осуществимый механизм применения этих стандартов. Согласно этому документу, передача не будет разрешена, если существует риск, что оружие будет использовано с целью нарушения прав человека и международного гуманитарного права, совершения военных преступлений, геноцида или преступлений против человечества. Более того, будет существовать презумпция недопущения передачи оружия, если существует вероятность того, что она подорвет процесс устойчивого развития, политическую стабильность или региональную безопасность, либо будет способствовать совершению преступлений, связанных с насилием над личностью. По этому соглашению, государства будут представлять в международную организацию, занимающуюся регистрацией таких передач, ежегодный отчет обо всех передачах оружия за границу, совершенных с их территории или через их территорию или подлежащих их санкционированию. Впоследствии эта международная организация публику-

ет ежегодный отчет о таких передачах, санкционированных государствами.

Ряд стран – например, Бразилия, Финляндия, Нидерланды и Кения – строго придерживается принципов Международного контроля над распространением оружия,.

Введение эффективных практических процедур

По-настоящему эффективный надзор за передачами и конечным использованием ЛСО должен начинаться со всеобъемлющих и строго выполняемых государственного контроля и процедур. Но одних государственных процедур недостаточно. Из-за транснациональной природы производства и экспорта ЛСО необходим также региональный и международный контроль.

В последние годы государства признали необходимость транснационального контроля. Например, в 1997 г. Межамериканская конвенция и последующее развитие Эталонных правил по контролю над международным передвижением огнестрельного оружия разработали систему контроля над лицензированием и санкционированием экспорта, импорта и транзита в регионе обоих американских континентов. Некоторые элементы этой Конвенции впоследствии были интернационализированы Протоколом ООН об огнестрельном оружии – против незаконного производства, торговли и распространения огнестрельного оружия, его частей, компонентов и боеприпасов (см. главу 4 части I данного руководства).

Чтобы система по международному контролю за стрелковым оружием была эффективной, необходимо введение общих стандартов лицензирования передач. Чтобы убедиться в том, что грузы с ЛСО не перенаправляются к несанкционированным конечным потребителям или не используются для других незаконных или нежелательных целей, государства должны рассмотреть осуществление следующих инициатив:

Рекомендации по установлению эффективного контроля и процедур лицензирования

- Все передачи ЛСО должны быть открыто санкционированы экспортирующими, импортирующими и транзитными государствами, участвующими в любой передаче.
- Все государства, участвующие в любой передаче, должны обмениваться информацией, такой, например, как подробное описание пересылаемого товара, включая количество, конечный пункт назначения оружия и идентификацию конечного пользователя.

Они также должны обмениваться информацией об отправке и/или получении грузов с ЛСО.

- Экспорт не должен производиться без получения экспортирующими властями необходимого свидетельства от импортирующих и транзитных государств. Таким же образом власти транзитных государств должны требовать предъявления официального разрешения на экспорт и импорт, прежде чем позволить дальнейшую отправку.
- Государства-экспортеры должны иметь возможность убедиться в доставке ЛСО, включая физическую инспекцию на территории государства-импортера (см. ниже).

Сертификация и мониторинг конечного пользования

Сертификация и мониторинг конечного пользования необходимы для обеспечения доверия к системам по контролю над экспортом. Без них правительства, парламенты и общественность не могут быть уверены, что передачи ЛСО, санкционированные правительствами в соответствии с государственными экспортными критериями, не станут предметом злоупотребления конечным пользователем и не будут перенаправлены к незаконным адресатам. Существующие на сегодняшний день процедуры установления и мониторинга конечного использования ЛСО, переданного из многих государств-крупных экспортеров, явно недостаточны.

Фальшивые документы на конечное использование часто применяются для перенаправления оружия на незаконные рынки. Например, органы ООН, созданные для оценки выполнения санкций против сил УНИТА в Анголе, обнаружили, что большие партии оружия были экспортированы для ангольского повстанческого движения из Болгарии с помощью поддельных сертификатов и документов на владение конечными пользователями.⁶⁵ Поскольку форматы и процедуры сильно разнятся, в зависимости от страны, документы и сертификация конечного пользования особенно подвержены злоупотреблениям и фальсификации. Поддельные ведомости используются для получения экспортных лицензий на оружие, которое никто никогда не собирался отправлять по указанному направлению или использовать в указанных целях. Поскольку лишь немногие страны проверяют доставку непосредственно на местах, подделка документов не связана с большим риском.

Существует множество примеров последствий недостаточно внимательного контроля над конечным использованием и отсутствия последующего мониторинга, в основном, выявленных исследователями из гражданского общества и журналистами.

Вставка 11. Финские пули

Во время исследовательской миссии в Индонезии и Восточном Тиморе в мае 1999 г. Международная амнистия собрала гильзы от пуль ЛСО, которые нашла после нападения военизированного ополчения в районе Дили в Восточном Тиморе. Впоследствии эти гильзы подверглись анализу, и было обнаружено, что они произведены финской компанией «Патрия Лапуа Ой». Ранее финское правительство признало, что предоставило лицензию на экспорт боеприпасов для индонезийских сил безопасности. Но как эти боеприпасы попали в руки военизированных групп?

Рекомендации по разработке эффективных процедур по установлению и мониторингу конечного пользования и его мониторинга.

- Самая эффективная система контроля над конечным использованием включает условия, согласно которым сертификат конечного пользования принимает вид контракта, выполнения которого требует закон и который содержит список запретов на определенный вид использования (например, с целью нарушения прав человека) и запрет на несанкционированный реэкспорт или передачу.
- Неисполнение условий контракта по конечному пользованию должно вести к аннулированию лицензии и остановке последующих поставок – обеспечения запасных деталей, технического обслуживания и обучения.
- Комплексная система последующих проверок также необходима и должна обеспечиваться контрактом, чтобы гарантировать, что экспортированный товар не является объектом несанкционированного использования указанным конечным пользователем, перенаправления или реэкспорта. Требуемую проверку должны проводить сотрудники консульств и посольств в стране назначения.

Регулирование владения ЛСО гражданским населением

ЛСО, находящееся во владении гражданского населения, способствует насилию, смерти и причинению вреда по всему миру. Согласно оценкам, во владении гражданского населения находится столько же единиц стрелкового оружия, сколько и под государственным контролем.⁶⁶ Соответственно, строгое регулирование домашнего владения ЛСО является ключевым аспектом в усилиях, направленных на борьбу с незаконной торговлей и использованием такого оружия.

Большинство ЛСО производится и приобретается правительствами или гражданскими лицами законным путем. Некоторые ЛСО производятся нелегально и попадают в гражданские руки без надлежащей государственной санкции. Однако эта проблема, в основном, сконцентрирована в конкретных регионах планеты, таких, как Центральная Америка или Южная Азия. ЛСО также нелегально импортируется при помощи фальшивой документации, например, таможенных деклараций. Иногда ЛСО приобретается законными способами, но затем так переделывается, что, согласно законодательству данной страны, становится незаконным: например, полуавтоматическое оружие превращается в полностью автоматическое. В других случаях ЛСО, находящееся во владении гражданских лиц, продается изначальными законными владельцами законным путем, однако сотни тысяч единиц ЛСО, находящихся во владении гражданских лиц, ежегодно крадутся.⁶⁷ Наконец, оружие, сданное обществом во время «оружейных» амнистий, может снова оказаться в незаконном гражданском владении, если оно не охраняется должным образом или не бывает уничтожено.

Многие региональные и международные соглашения⁶⁸ касаются необходимости строгого внутреннего регулирования владения и использования ЛСО, в том числе контроля, маркирования, учета, прозрачности информации об его количестве и целях владения гражданскими лицами, а также должного исполнения закона. Например, посредством дополнительного соглашения к Конвенции ООН о транснациональной организованной преступности (так называемый Протокол об огнестрельном оружии), была достигнута договоренность по сотрудничеству, согласно которой, прежде чем позволить коммерческому грузу огнестрельного оружия попасть на их территорию или перемещаться по ней, страны обязаны предъявлять друг другу разрешение. Протокол ООН об огнестрельном оружии устанавливает также минимальные стандарты производства стрелкового оружия, и есть надежда, что эти меры вместе помогут предотвратить перенаправление ЛСО из рук законных гражданских владельцев на незаконные рынки.

Несмотря на рост международного внимания, уделяемого этому вопросу, строгость регулирования гражданского владения ЛСО значительно различается в зависимости от страны. Некоторые государства, например, Великобритания, позволяют гражданскому населению иметь весьма ограниченные категории ЛСО. Другие, например, США, разрешают гражданам иметь даже автоматы военного образца.

Рекомендации по наилучшей практике контроля над гражданским владением ЛСО

С целью сокращения возможностей перенаправления незаконным конечным пользователям оружия, находящегося в гражданском владении, все

страны должны принять сопоставимые строгие правила, регулирующие внутреннее владение и использование ЛСО. Эти меры должны включать:

- наложение запрета на гражданское владение определенными категориями ЛСО, в особенности, вооружений военного образца и короткоствольного оружия;
- регулирование деятельности торговцев ЛСО и обеспечение того, чтобы от них требовалось соответствие должным стандартам учета;
- поддержание строгих лицензионных требований, чтобы частные лица не могли владеть и пользоваться ЛСО без получения четко выраженного разрешения от соответствующих органов власти. Для получения такого разрешения надо требовать объяснения разумной «необходимости», а также строго проверять подлинность заявления и информацию о просителе;
- обеспечение высоких стандартов маркирования и учета ЛСО в гражданском владении;
- введение строгих требований по безопасному хранению ЛСО, находящегося в гражданском владении.

Составление отчетов, прозрачность и подотчетность (включая парламентские отчеты)

Усилиям, направленным на борьбу и предотвращение незаконной торговли и распространения легкого и стрелкового оружия и злоупотребления им, препятствует отсутствие информации, доступной для общественности. Официальной информации о производстве, хранении и передачах ЛСО либо не существует, либо она, как правило, защищена излишней секретностью. Такая секретность подрывает систему подотчетности в каждой стране. Она также мешает межведомственной координации и соответствующей международной координации. Многие правительства не собирают достаточную информацию, не хранят ее и не обмениваются ею, даже в целях собственного государственного контроля.

На сегодняшний день в легальном экспорте ЛСО регулярно участвуют, по меньшей мере, 60 государств, тогда как в легальный импорт ЛСО и, время от времени, в экспорт излишков подержанного оружия вовлечены почти все страны мира. Около 30 стран представляют общественную информацию о своих ежегодных передачах оружия, как правило, в виде отчета для парламента. И только три государства (США, Италия и Великобритания) систематически представляют общественную информацию как о стоимости, так и о количестве своих передач ЛСО по странам назначения.

На сегодняшний день не меньше 33 стран предоставляют, наряду к государственным отчетам по экспорту, информацию как об импорте,

так и об экспорте ЛСО в базу данных COMTRADE – международную таможенную базу данных, управляемую отделом статистики ООН. Но ряд крупных мировых экспортеров ЛСО, включая Болгарию, Израиль и Российскую Федерацию, не представляет свои данные в COMTRADE.

Рекомендации по усилению прозрачности и улучшению подотчетности

- Правительства должны пересмотреть существующие ныне мероприятия по обнародованию информации относительно ЛСО и выполнению ПД ООН и других региональных соглашений.
- Правительства должны взять на себя выполнение существующих добровольных обязательств относительно прозрачности и подотчетности на государственном, региональном и глобальном уровнях.
- Все правительства, производящие и экспортирующие оружие, должны публиковать ежегодные отчеты о производстве оружия, экспортных лицензиях и передачах. Отчеты должны содержать информацию о количестве оружия, его стоимости и конечных потребителях.
- Парламенты государств-экспортеров должны иметь возможность проверять заявки и консультировать правительства до выдачи разрешения или отказа в выдаче.

Маркировка и отслеживание

В последние годы вопрос маркировки и отслеживания стрелкового оружия привлек к себе значительное внимание. Огнестрельное оружие и боеприпасы можно помечать простыми надписями, указывающими на их тип, серийный номер, производителя и первоначального покупателя. Эти элементы позволяют регистрировать и впоследствии идентифицировать огнестрельное оружие. Процесс воспроизведения маршрута передач, пройденного конкретным оружием за все время своего существования, известен как «отслеживание». Успешное отслеживание, которое зависит от соответствующих требованиям маркирования и учета, позволяет заинтересованным правительствам и организациям определить производителя конкретного оружия и различных посредников, участвовавших в его передаче, например, в руки нарушителей прав человека, криминальных групп или в конфликтные зоны. Теоретически такое отслеживание позволит также обнаружить и уничтожить незаконные сети по торговле оружием и наказать лиц, участвующих в преднамеренных нарушениях международного оружейного эмбарго. На практике существующие маркирование, учет и отслеживание, в общем-то, недостаточны для выполнения такой задачи.

Работа ООН по маркированию и отслеживанию началась с создания специальной Правительственной группы экспертов (ПГЭ) по отслеживанию легкого и стрелкового оружия, что сопровождалось исследованием – насколько объединяющий инструмент маркирования и отслеживания был реально выполнимым. В докладе ПГЭ отмечалось, что договор выполним и подлежит обсуждению и переговорам. Вслед за призывом Генерального Секретаря ООН к государствам-членам работать над выработкой подобного инструмента была создана Неограниченная рабочая группа (НРГ) по отслеживанию незаконного обращения легкого и стрелкового оружия.

Первая результативная встреча ПГЭ состоялась 14-25 июня 2004 г. в Нью-Йорке. Целью этой встречи было определение рамок возможного договора по маркированию и отслеживанию легкого вооружения, который будет детально обсуждаться позднее – в 2004-05 гг.

Рекомендации по улучшению маркирования и отслеживания

- Текущая работа ООН по маркированию и отслеживанию должна перейти к обсуждению международного механизма маркирования и отслеживания ЛСО, имеющего силу закона.
- С целью содействия выполнению и развитию обязательств, содержащихся в ПД ООН, необходимо создать систему обмена информацией о государственных системах маркирования (включая пометки, идентифицирующие страну).
- Необходима международная программа для определения и распространения наилучшей практики, связанной с маркированием, учетом и отслеживанием – для установления общих принципов и минимальных стандартов маркирования каждого вида ЛСО (включая боеприпасы) и для оценки и поощрения надежных технологий маркирования.
- Помимо контроля над прямыми передачами от одного государства другому, государства также должны перекрыть лазейки, способствующие нелегальной торговле и распространению оружия. Две наиболее важные проблемы – это посредничество и лицензионное зарубежное производство (ЛЗП).

Посредники и перевозчики

Посредников по торговле оружием можно определить как лиц, организующих передачи оружия между двумя или более сторонами, часто сводящих вместе для совершения сделки покупателей, продавцов, перевозчиков, тех, кто ведет финансовые операции, и страховщиков.

Как правило, они это делают для получения финансовой выгоды, хотя в некоторых сделках могут играть роль политические или религиозные мотивы. Часто такие посредники живут не в той стране, откуда поступает оружие, и не в той, через которую оно провозится или куда направляется. В результате, такие сделки по продаже оружия через «третьих лиц» невероятно трудно отследить или проконтролировать. Посредники в торговле оружием тесно сотрудничают с перевозчиками. Перевозчики нанимают транспортные средства, агентства по перевозкам и отдельных людей для транспортировки грузов с оружием по морю, воздуху, железной дороге или по автомобильным дорогам.

Факты свидетельствуют о том, что многие передачи оружия в регионы с наиболее серьезными конфликтами и в зоны, где существует кризис в отношении прав человека, организуются посредниками по торговле оружием и его перевозчиками. Нацеливаясь на государства, которые имеют слабый государственный экспортный надзор и слабое его осуществление, недобросовестные посредники и перевозчики организуют передачи оружия ряду незаконных конечных пользователей, таких, как преступники, террористы и нарушители прав человека.

Вставка 12. Посредники нарушают эмбарго

Европейские посредники и перевозчики были вовлечены в ряд нарушений оружейных эмбарго ООН. Как пример можно привести ту роль, которую они сыграли в нарушении эмбарго, наложенного на Объединенный революционный фронт в Сьерра-Леоне. ОРФ нес ответственность за широко распространенные и грубые нарушения прав человека, включая массовые убийства, изнасилования, пытки и ампутации.

13 марта 1999 г. 68 тонн украинского оружия было переправлено на самолете в Уагадугу (Буркина-Фасо). Этот груз, перевезенный гibrалтарской компанией, содержал более 700 ящиков с оружием и патронами. Он был доставлен на самолете Антонова британской компании «Эйр Фойл». Затем оружие было переправлено в Либерию. Оттуда оно легко могло быть переправлено через границу силам ОРФ, ожидавшим его с нетерпением.⁶⁹

Рекомендации по контролю над посредниками, занимающимися торговлей оружием

- Правительства должны ввести государственные меры по контролю над посредничеством. Эти меры должны касаться покупки,

продажи и рекламы ЛСО. Все посреднические сделки должны совершаться только с разрешения правительства, подтвержденного лицензией, и подвергаться тем же строгим экспортным критериям, что и прямые передачи ЛСО (см. выше).

- Чтобы такой контроль был эффективным, он должен распространяться на всех граждан страны, независимо от места их проживания, и на любую компанию или частное лицо, проживающее или зарегистрированное в данной стране. Такие меры не дадут посредникам возможности обходить правила, попросту покидая территорию страны.
- Кроме того, правительства должны требовать от граждан, являющихся посредниками в торговле оружием, регистрироваться в этом статусе и публиковать свои счета, касающиеся торговли оружием, проверенные соответствующими финансовыми органами. Посредники, нарушающие законы об экспорте оружия или намеренно представляющие ложную информацию о своих сделках, связанных с ЛСО, должны подвергаться судебному преследованию, и им должно быть запрещено впредь заниматься любым видом посредничества в торговле оружием.
- Правительства также должны предпринимать усилия по интернационализации контроля над посредничеством в торговле оружием, чтобы убедиться в том, что посредники и перевозчики оружия попросту не переедут из государств с действующими правилами в государства, где контроль отсутствует.

Лицензированное зарубежное производство

Лицензированное зарубежное производство – это практика, согласно которой одна компания разрешает и дает возможность другой компании производить свою продукцию по лицензии в другой стране. По таким соглашениям лицензиат может получить от компании, выдавшей лицензию, поддержку в виде деталей, станков, шаблонов и чертежей; его технический персонал, например, инженеры, может быть откомандирован для работы над проектом. Лицензированное зарубежное производство и ассоциированная передача производственной технологии ЛСО означает, что новые компании и новые страны могут теперь начать производство ЛСО там, где раньше его не было. Распространение такого лицензированного зарубежного производства не сопровождается параллельным развитием эффективного контроля. Отсутствие такого контроля может оказаться губительным.

Вставка 13. «Хеклер и Кох»

Англо-немецкая компания «Хеклер и Кох» заключила ряд соглашений по лицензированному зарубежному производству с находящимся в собственности государства турецким производителем оружия «МКЕК». Например, в 1998 г. «Хеклер и Кох» преуспела в заключении десятилетнего контракта на 18 миллионов долларов США на лицензионное производство 200 000 единиц 5,56-миллиметровых автоматов «НК» в Турции. Поскольку до этого несколько государств отказали Турции в прямых поставках оружия, проявив серьезную озабоченность по поводу нарушений прав человека в этой стране, такое местное производство стрелкового оружия компании «Хеклер и Кох» позволяет оснащать им турецкие военные силы и силы безопасности.

Лицензированное производство позволило Турции не только снарядить собственную полицию и военных – «МКЕК» расширил и собственный экспортный рынок, записав в ряды своих клиентов такие страны, как Кувейт, Бурунди, Ливия, Пакистан, Тунис и Индонезия.

В документальной программе британского телевидения, показанной 9 декабря 1999 г., «МКЕК» признался, что в августе-сентябре 1999 г. переправил 500 пистолетов-пулеметов «MP-5» для индонезийской полиции. Это было тогда, когда военизированные группировки, выступавшие против независимости Восточного Тимора, совершали массовые нарушения прав человека, как утверждают, при соучастии индонезийских сил безопасности. 16 сентября 1999 г., в связи с ухудшением положения с правами человека, Европейский Союз ввел всестороннее эмбарго на оружие.

Введение такого эмбарго означало, что ни «Хеклер и Кох» в Германии, ни Великобритания уже не могли получить разрешения экспортировать «MP-5» в Индонезию. Но поскольку Турция – не член ЕС и эмбарго на нее не распространялось, остановить производство стрелкового оружия «МКЕК» по лицензии «Хеклера и Коха» и поставки этого оружия индонезийским силам безопасности было уже невозможно.

Рекомендации по контролю над лицензированным производством за границей

- Государства не должны давать возможность лицензированного производства, если есть риск, что произведенное впоследствии ЛСО будет передано склонному к злоупотреблению конечному пользователю или, если государство-получатель не может про-

явить достаточную подотчетность в отношении контроля конечного пользования.

- В разрешенных сделках по лицензированному производству должен присутствовать строгий контроль над уровнем производства и длительностью контракта, а также запрет на экспорт без согласия правительства, выдавшего лицензию.
- Если появляется свидетельство нарушения лицензиатом контракта и передачи им продукции тем, кто может использовать ее для нарушения прав человека или других запрещенных целей, соглашение о лицензированном производстве должно быть аннулировано. В таком случае предоставление станков, деталей, технологий и обучения, связанных с производством ЛСО, должно быть прекращено.

4. Существующие инициативы по борьбе с распространением ЛСО и злоупотреблением им

Данная глава рассматривает основные инициативы и процессы по борьбе с распространением ЛСО и злоупотреблением им, существующие на сегодняшний день. Сначала будут рассмотрены соответствующие международные соглашения, затем – региональные инициативы и, наконец, примеры межрегионального действия. Было признано, что комплексная природа проблемы стрелкового оружия требует действий как на международном, так и на региональном и государственном уровнях. Региональные соглашения и инициативы важны для развития стандартов и практики, создающих основу для международного консенсуса. Например, ведущиеся на международном уровне дискуссии о развитии общих критериев, которые будут приниматься во внимание при лицензировании аспектов ЛСО, опираются на уже существующие критерии, описанные в имеющихся региональных инициативах, таких как Кодекс поведения ЕС в отношении продажи оружия и Вассенаарская договоренность.

Международные инициативы

Конференция ООН по проблеме незаконной торговли стрелковым оружием во всех ее аспектах

Эта Конференция ООН была первой в своем роде. Конференция, где все государства-члены ООН получили возможность встретиться и обсудить незаконную торговлю ЛСО во всех ее аспектах, была первой настоящей попыткой договориться о всеобъемлющем комплексе мер для решения проблемы. Конференция, конечно, способствовала лучшему пониманию как характера незаконной торговли ЛСО, так и конкретных интересов и приоритетов различных стран и субрегионов.

Конференция имела важное значение для разработки плана действий гражданского общества по проблеме ЛСО. Она обеспечила этой проблеме прочное место на политической повестке дня и предоставила граж-

данскому обществу форум для требования изменений от правительств. Правительствам Конференция тоже дала возможность услышать голос тех, кто работает, стараясь облегчить страдания и боль, вызванные незаконной торговлей ЛСО.

Конференция была организована ООН и проходила в ее штаб-квартире в Нью-Йорке с 9 по 20 июля 2001 г. Она ставила целью разработку рамок для всеобъемлющих действий на государственном, региональном и глобальном уровнях для борьбы против незаконной торговли ЛСО во всех ее аспектах, обычно называемых Программой действий ООН (ПД).

До Конференции были проведены три встречи Подготовительного комитета. На двух из них были рассмотрены проекты Программы действий, которая была принята в конце Конференции путем консенсуса. Во всех трех подготовительных встречах и в работе самой Конференции участвовали организации гражданского общества со всего мира. Они взяли на себя различные функции, включая лоббирование, информирование широкой общественности, помощь советами по разработке политики от имени и тех, кто работал на уровне общин, и тех, кто участвовал в разработке политики и в исследовательской работе. Международная сеть действий против стрелкового оружия (IANSA) координировала работу неправительственных организаций и групп гражданского общества и содействовала участию представителей всех регионов мира.

Многие считали, что Конференция и принятая на ней Программа действий явились для международного сообщества упущенной возможностью начать долгосрочную кампанию по борьбе с незаконной торговлей ЛСО во всех ее аспектах. Конечно, Программа действий, принятая на Конференции, обеспечивает важный комплекс стандартов и обязательств, но она не затрагивает некоторые из ключевых элементов этой проблемы. В документе нет ясной ссылки на вопросы прав человека, внутригосударственного контроля над огнестрельным оружием и передачами ЛСО негосударственным субъектам. Есть также области, где ПД очень слаба, среди них – критерии правительственного контроля над экспортом, меры по обеспечению прозрачности и международные обязательства по контролю над деятельностью посредников по торговле оружием и по отслеживанию линий поставок. Однако вслед за Конференцией, в которой, в качестве ключевых партнеров участвовали организации гражданского общества, правительствами был предпринят ряд положительных инициатив. В особенности они касались мер на региональном и субрегиональном уровнях. Эти инициативы были определены результатами проведенных дискуссий и принятой на конференции Программой действий.

Вставка 14: «Biting the bullet»

В период подготовки Конференции ООН, «Saferworld», «International Alert», «BASIC» и Бредфордский университет разработали проект «Biting the bullet». Участники проекта работали с экспертами гражданского общества со всего мира и представили 15 докладов по ряду вопросов, связанных с контролем над незаконной торговлей ЛСО.

После конференции проект «Biting the bullet» работает в трех различных направлениях. Во-первых, в сотрудничестве с «IANSA» намечено осуществление наблюдений за выполнением Программы действий посредством отчетов для созываемых раз в два года встреч ООН и Конференции по пересмотру, которая состоится в 2006 г. Во-вторых, он стремится содействовать международному пониманию вопросов, которые не были включены в Программу действий, ведя Процесс неформальных консультативных групп. В-третьих, он предполагает внести свой вклад в понимание ключевых вопросов политики, таких, как легкое вооружение и развитие, легкое вооружение и гендер.

Программа действий ООН по предотвращению и искоренению незаконной торговли стрелковым оружием и легким вооружением во всех ее аспектах и борьбе с ней

Программа действий важна, так как она предоставляет комплекс минимальных стандартов и обязательств, которые должны быть приняты всеми государствами. Она поощряет дальнейшие действия всех государств, желающих развивать более строгие обязательства и всеобъемлющие программы. Программа содержит позитивное упоминание сокращения избыточных запасов стрелкового оружия и устранения излишков оружия, устанавливает ясные международные нормы и поощряет программы, содействующие управлению запасами. Она содержит положения, которые относятся к разоружению, демобилизации и реинтеграции бывших бойцов. Программа открыто призывает все государства к сотрудничеству в соблюдении эмбарго, наложенных Советом Безопасности ООН. И, наконец, что очень важно, Программа действий содержит обязательство, требующее от государств выдавать разрешения на экспорт ЛСО на основе строгих государственных экспортных критериев, которые «совместимы с существующими международно-правовыми обязательствами государств».

Однако многие обязательства в Программе действий далеко не такие всеобъемлющие, а в конечном варианте некоторые вопросы не рассматриваются вовсе. Помимо перечисленных выше недостатков,

разочарование вызвало то, что не было рассмотрено распространение ЛСО, связанное с лицензионным зарубежным производством, а также не были рассмотрены конкретные обязательства в отношении принятия мер, призванных повысить прозрачность. Несмотря на то, что в нескольких местах Программа действий прямо ссылается на роль гражданского общества в процессе ее осуществления, она все же является документом, где преобладающая роль отведена государству.

В окончательном варианте Программа действий ООН была разделена на четыре части:

- Часть I. *Преамбула*. Здесь описывался контекст, в котором документ был согласован, и содержалось упоминание «разрушительных последствий распространения ЛСО для женщин, детей и пожилых людей». Также прямо упоминалась важность роли гражданского общества в «...помощи, которую они оказывают правительствам в предотвращении и искоренении незаконной торговли ЛСО и борьбе с ней».
- Часть II. *Предотвращение и искоренение незаконной торговли стрелковым оружием и легким вооружением во всех ее аспектах и борьбе с ней* содержала обязательства по действиям на государственном, региональном и глобальном уровнях. Эта структура в определенной степени основывалась на предыдущих инициативах, включая Бамакскую декларацию (см. ниже).
- Часть III содержала обязательства, которые касаются *выполнения, международного сотрудничества и помощи*, включая конкретные обязательства государств «обеспечить координацию, взаимосвязь и совместные усилия в борьбе с незаконной торговлей ЛСО» и предоставить техническую и финансовую поддержку для осуществления всего этого.
- Часть IV. *Действия, следующие за Конференцией ООН по проблеме незаконной торговли ЛСО во всех ее аспектах*. Эта часть содержала важное обязательство созвать Конференцию по пересмотру не позднее 2006 г. по оценке прогресса выполнения Программы действий и раз в два года устраивать встречи «с целью рассмотрения государственного, регионального и глобального выполнения Программы действий». В ней также содержится обязательство рассмотреть разработку международного механизма отслеживания ЛСО и углубить сотрудничество в предотвращении и искоренении незаконного посредничества и борьбе с ним.

Вставка 15. Подробнее о Программе действий ООН

Вы можете найти Программу действий ООН на английском, арабском, китайском, русском и французском языках в Интернете по следующему адресу: <http://disarmament.un.org/cab/ProgrammeofAction.html>

Подробный критический анализ Программы действий см. в брифинге «Biting the bullet» №15: «Осуществление Программы действий ООН по борьбе с незаконной торговлей легким и стрелковым оружием во всех ее аспектах» по адресу: www.international-alert.org/publications.htm#security; брифинг можно заказать также по телефону или по почте от Saferworld (см. контактную информацию в части 4 данного руководства).

Действия, последовавшие за Конференцией ООН по проблеме стрелкового оружия, и осуществление Программы действий – встреча государств 2003 г.

На конференции были отвергнуты предложения создать механизм осуществления Программы. В итоге, в окончательном варианте Программы действий большая часть ответственности за выполнение лежит на государствах, которые могут на добровольной основе отчитываться о своих успехах перед Департаментом ООН по вопросам разоружения (UNDDA).

С 7 по 11 июля 2003 г. в Нью-Йорке проходила первая из созываемых раз в два года встреч государственных деятелей, посвященная обсуждению проблем осуществления Программы действий против легкого и стрелкового оружия на национальном, региональном и международном уровне. На встрече был отмечен прогресс, достигнутый государствами в результате принятия Программы действий и применения нового или усовершенствованного законодательства.

Также было отмечено, что некоторые трудности сохраняются, особенно это касается проблемы неточных данных по незаконному оружию, находящемуся в обращении, что мешает стараниям государства изъять это оружие. Множество развивающихся стран, которые страдают от проблем ЛСО, отметили, что сегодняшний уровень международной и региональной поддержки недостаточно высок. ООН указала, что остаются две важные проблемы: интегрирование вопросов по ЛСО в программы развития и недостаточное использование ресурсов местных общин для того, чтобы они могли лучше справляться со своими проблемами.

Департамент по вопросам разоружения, Департамент по политическим вопросам и Департамент миротворческих операций Секретариата ООН отметили, что вопросы отслеживания, посредничества в торговле, контроля над экспортом и импортом и законодательного наблюдения нахо-

дидлись в корне проблемы незаконного обращения ЛСО. Касаясь вопроса по отслеживанию, группа из 23 правительственных экспертов заключила, что разработка международных мер по отслеживанию незаконного обращения ЛСО – вполне реализуемая задача.

Как в странах, подверженных проблемам распространения ЛСО, так и в странах-донорах возрастает осознание того, что эффект от будущих программ сбора оружия будет прочнее, если они охватят не только отдельные страны, но и целые регионы. Большая часть присутствовавших делегаций одобрила учреждение Юго-Восточного центра по обмену информацией о контроле над легким и стрелковым оружием (SEESAC), основанного Программой развития ООН и Пактом стабильности в юго-восточной Европе 2002 г. для содействия сбору оружия и создания безопасной среды для устойчивого развития.

Было также отмечено, что никакие законодательные или административные реформы не помогут странам, в которых существует проблема ЛСО, контролировать незаконное распространение оружия, пока законы не будут выполняться и не будут соответствовать единым мировым стандартам. (Полный текст отчета ООН доступен на сайте:

<http://ods-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N03/436/06/PDF/N0343606.pdf?OpenElement>)

Вставка 16. Осуществление Программы действий ООН: гражданское общество в действии

Роль гражданского общества в осуществлении Программы действий понятна. С июля 2001 г. многие организации гражданского общества принимали участие в различных аспектах ее осуществления – от участия в подготовке проектов нового законодательства до выполнения существенной роли в практических проектах, таких, как сбор оружия и программы по информированию общественности.

Организации гражданского общества из всех регионов мира собрались вместе для работы над крупным проектом по наблюдению за осуществлением Программы действий всеми государствами. Международная сеть действий против стрелкового оружия (IANSA) собирается публиковать отчет по выполнению перед каждой встречей государств, проводящейся раз в два года (в 2003 и 2005 гг.), и перед Конференцией по пересмотру, которая будет проведена в 2006 г. Первый представленный проектом «Biting the bullet» (Saferworld, Бредфордский университет и International Alert) отчет, в который внесли свой вклад более ста неправительственных организаций, ученых и других

общественных деятелей со всего мира, был написан с целью оказания давления на правительства, чтобы обеспечить полное и эффективное выполнение Программы действий.

Отчет был опубликован в июне 2003 г. Это – четкое послание правительствам, свидетельствующее о том, что гражданское общество едино в своем желании увидеть устойчивые изменения в сторону сокращения человеческих жертв от распространения стрелкового оружия и злоупотребления им. В подготовке отчета принимали участие НПО из России, Армении, Беларуси, Грузии и Латвии.

Протокол против незаконного производства и торговли огнестрельным оружием, его деталями, компонентами и боеприпасами, являющийся дополнением к Конвенции о транснациональной организованной преступности

Протокол против незаконного производства и торговли огнестрельным оружием, его деталями, компонентами и боеприпасами, являющийся дополнением к Конвенции против транснациональной организованной преступности, был принят Генеральной Ассамблеей ООН 31 марта 2001 г. Более известный как Протокол ООН об огнестрельном оружии или Венский протокол, этот документ был разработан за трехлетний период под эгидой Венской Комиссии ООН по предотвращению преступлений и уголовному судопроизводству Экономического и Социального Совета ООН (ЭКСОС).

Протокол, главным образом, сосредоточен на предотвращении преступлений и обеспечении правопорядка. Область его применения не так широка, как, например, Программы действий ООН. Кроме того, Протокол исключает из сферы своего действия межгосударственные сделки и передачи, осуществляемые государствами в интересах национальной безопасности. Основное внимание в нем уделяется преступлениям, которые являются по своей природе транснациональными и включают организованные преступные группы. В случае полноценного осуществления, его положения могли бы обеспечить ряд очень важных мер по регулированию незаконного производства и оборота огнестрельного оружия, а также углубить сотрудничество, обмен информацией и усилить прозрачность.

Протоколу еще предстоит вступить в силу, поскольку его еще не ратифицировали 40 государств (количество присоединившихся сторон, требуемое для его вступления в юридическую силу). Следовательно, основным приоритетом является обеспечение того, чтобы государства, подписавшие Протокол, как можно скорее его ратифицировали. Про-

токол ООН об огнестрельном оружии будет иметь силу договора – свяжет подписавшие стороны законным обязательством выполнять все его положения. Он отличается от Программы действий ООН по стрелковому оружию тем, что последняя связывает стороны лишь политическими обязательствами. Таким образом, вхождение в силу Протокола об огнестрельном оружии будет иметь большое значение и, в случае полноценного выполнения, должно сыграть важную роль в создании эффективной международной системы контроля над незаконным производством и оборотом огнестрельного оружия, его деталей и компонентов и боеприпасов.

Некоторые ключевые элементы Протокола ООН об огнестрельном оружии содержат следующие обязательства:

- принятие законодательства, согласно которому незаконное производство и оборот огнестрельного оружия и изменение или удаление маркировки с огнестрельного оружия будут считаться преступлением;
- введение мер по конфискации, захвату и ликвидации огнестрельного оружия, произведенного или распространенного незаконным путем;
- сохранение записей о маркировке огнестрельного оружия и подробностях международных сделок по торговле огнестрельным оружием в течение 10 лет;
- обеспечение подробной маркировки огнестрельного оружия во время производства, импорта и в случаях, когда правительственное огнестрельное оружие переходит в гражданские руки – чтобы все государства могли определить страну-производителя;
- создание детальной системы лицензирования и выдачи разрешения на экспорт и импорт и положений, касающихся международного транзита огнестрельного оружия;
- введение положений по контролю над незаконной реактивацией дезактивированного огнестрельного оружия;
- введение мер по обнаружению, предотвращению и искоренению краж, потерь, перенаправления и незаконного производства и оборота огнестрельного оружия;
- рассмотрение введения контроля по регулированию посредничества и посредников, включая регистрацию посредников и лицензирование посреднических сделок;
- активное сотрудничество и обмен информацией.

Вассенаарская договоренность

Вассенаарская договоренность по контролю над экспортом обычного оружия и товаров и технологий двойного назначения была заключена в июле 1996 г. для «содействия прозрачности и большей ответственности в отношении передач обычного оружия и технологий двойного назначения».

Тридцать три страны, подписавшие Вассенаарскую договоренность на сегодняшний день, составляют большинство мировых производителей и экспортеров оружия, включая США, государства-члены ЕС и ряд государств Восточной Европы из бывшего советского блока, а также Аргентину, Новую Зеландию, Турцию, Южную Корею и Японию. Ключевым компонентом соглашения является Договор государств об обмене информацией, о выдаче или отказе в разрешении на передачи определенных видов контролируемых товаров на добровольной основе.

Несмотря на то, что Вассенаарская договоренность поначалу касалась лишь крупных видов обычного оружия и технологий двойного назначения, на встрече государств-участников Вассенаарской договоренности в декабре 2000 г. было отмечено, что они «вновь подтверждают важность ответственной экспортной политики и эффективного экспортного контроля в отношении легкого и стрелкового оружия, с целью предотвращения дестабилизирующего накопления». В 2002 г. государства-участники Вассенаарской договоренности согласовали комплекс основанных на лучшей имеющейся практике правил и критериев для экспорта ЛСО, согласно которым при рассмотрении предложений по экспорту ЛСО государства-участники, наряду с другими критериями, будут учитывать следующее:

- необходимость избегать дестабилизирующего накопления оружия;
- документальное подтверждение выполнения страной-получателем международных обязательств;
- необходимость минимизации человеческих и экономических ресурсов, отвлекаемых на нужды вооружения;
- право национальных государств на индивидуальную или коллективную самооборону;
- уважение прав и основных свобод человека в стране-получателе;
- риск того, что оружие может быть использовано для поддержки или поощрения терроризма;
- риск того, что оружие может быть использовано для продолжения или усугубления существующего вооруженного конфликта;
- риск переадресации или несоответствующего реэкспорта.

Несмотря на усилия некоторых участников, договора о создании системы обмена информацией по ЛСО, подобного существующему для крупных видов обычного оружия, все еще нет. Есть надежда, что вопросы, касающиеся ЛСО, будут включены в механизм по обмену информацией в рамках Договора.

Тем не менее, Вассенаарские государства приняли необязывающий стороны «список показателей» относительно той информации, которая должна быть включена в документы конечного пользователя и которая может быть использована государствами-участниками по собственному усмотрению, включая среди прочего:

- описание всех сторон, участвующих в сделке;
- подробное описание товаров и их конечного использования;
- обязательство не реэкспортировать и не переправлять предусмотренные товары без санкции правительства, являющегося первоначальным владельцем.

Государства-участники Вассенаарского соглашения также определили «наилучшую практику» эффективного применения, включая: проверку товаров и документов в момент экспорта; задержание подозрительных грузов и конфискацию несанкционированного или незаконного экспорта; наблюдение за прибытием на место назначения.

В 2002 г. было принято заявление о «понимании посредничества в торговле оружием», в котором признана важность регулирования государствами посреднической деятельности в торговле оружием, и где говорилось, что государства-участники должны рассмотреть принятие таких мер, как требование от посредников в торговле оружием свидетельства о регистрации или лицензировании или санкционировании посредничества.

Следующая оценка действенности Вассенаарского соглашения произойдет в 2007 г. Очередное пленарное заседание состоится в декабре 2004 г. в Вене.

Для ознакомления с полным текстом Вассенаарской договоренности посетите сайт: www.wassenaar.org/
или http://projects.sipri.se/expcon/Wassenaar_documents.html

Региональные инициативы

Документ ОБСЕ о легком и стрелковом оружии

24 ноября 2000 г. Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) приняла Документ по легкому и стрелковому оружию, определяющий нормы, принципы и меры по борьбе с распространением ЛСО.

Он признает проблему «чрезмерного и дестабилизирующего накопления и неконтролируемого распространения стрелкового оружия» и стремится укрепить региональную безопасность в 55 государствах-участниках из Европы, Центральной Азии и Северной Америки (полный список государств-членов ОБСЕ указан в сноске в конце книги).⁷⁰ Документ содержит: заявления относительно государственного контроля над производством стрелкового оружия, маркирования, отслеживания и тщательного учета стрелкового оружия, мер по усилению прозрачности в деятельности государственных систем маркирования, контроля над экспортом и импортом ЛСО. Он также отражает признание того влияния, которое оказывает наличие стрелкового оружия на деятельность ОБСЕ по предотвращению конфликтов и строительству демократии.⁷¹

Документ предусматривает самые разные меры и имеет свои достоинства и недостатки. Например, красной нитью через весь Документ проходит ясное понимание того, что для борьбы с незаконной торговлей ЛСО крайне важен контроль над его легальным экспортом. Принятие общепризнанных стандартов (на основе «*Принципов, управляющих передачами обычного оружия*», принятых Форумом сотрудничества по безопасности 25 ноября 1993 г.)⁷² по лицензированию передач ЛСО требует от государств-сторон прежде чем решить, удовлетворить или отклонить заявку на экспортную лицензию, рассматривать ее соответствие нескольким критериям. Среди этих критериев – соблюдение прав человека, обстановка внутри страны и в регионе и выполнение международных обязательств. Соответственно, государства-стороны соглашения «воздержатся» от выдачи экспортных лицензий, если ЛСО может быть использовано, например, для «нарушения или подавления прав и основных свобод человека», или создает «угрозы национальной безопасности других стран».⁷³ Тем не менее, несмотря на то, что критерии представляют собой всеобъемлющий набор принципов (заимствуя критерии Кодекса поведения ЕС в отношении экспорта оружия), формулировка неясна и открыта для интерпретации, что способствует значительным расхождениям в реализации Документа.

В феврале 2003 г. в Бухаресте (Румыния) был проведен международный семинар для рассмотрения реализации Документа ОБСЕ и Программы действий ООН по ЛСО. Государства решили определить и разработать ориентиры наилучшей практики в различных аспектах политики и практики в отношении стрелкового оружия на государственном уровне, оказать содействие принятию общих стандартов всеми государствами. Среди этих аспектов – контроль над деятельностью посредников в торговле оружием, процедуры по управлению запасами и их безопасности, политика экспорта и импорта. Тогда как введение наилучшей практики и стандартов, общих для всех государств, является важной деятельнос-

тью по созданию норм, осуществление и применение происходят на государственном уровне, где они зависят от политической воли, обязательств и возможностей отдельных государств.

Эффективность Документа ОБСЕ ограничена в нескольких отношениях:

- принятие и применение происходит на добровольной основе, поэтому обязательства являются связующими, скорее, с политической, чем с законной точки зрения;
- обязательства распространяются только на участвующие государства и поэтому неприменимы к передачам между государствами-членами ОБСЕ и государствами не-членами;
- из-за риска перенаправления ЛСО в руки незаконных конечных пользователей, «разработка общих мер по процедурам, касающимся импорта, экспорта и транзита должна рассматриваться как область, требующая неотложного действия правительства»;⁷⁴
- стандарты дают возможность интерпретации, следовательно, применение может значительно различаться;
- нет положений по регулированию владения ЛСО внутри страны гражданскими лицами.

Несмотря на ограничения и проблемы, связанные с его осуществлением, Документ является полезным вкладом в региональные и международные усилия по борьбе с распространением стрелкового оружия. Он также явился особенно важным вкладом в разработку Программы действий ООН.

Руководство по наилучшей практике по вопросам легкого и стрелкового оружия

Восемь советов ОБСЕ из «Руководства по наилучшей практике по вопросам легкого и стрелкового оружия», опубликованного в сентябре 2003 г., предлагают варианты для эффективного управления и охраны национальных резервов ЛСО. Замысел этих советов состоит в том, что они будут способствовать развитию и применению высоких всеобщих стандартов в этой сфере, в первую очередь, в защите военных складов (правительственных вооруженных сил) в мирное время.

Документ о складах боеприпасов к обычному вооружению

19 ноября 2003 г. ОБСЕ опубликовал также Документ о складах боеприпасов к обычному вооружению. Новое соглашение включает все категории боеприпасов к обычному вооружению, взрывчатые материалы и

детонаторы, включая боеприпасы к тяжелому вооружению, все типы мин, ракеты и ракетное топливо, гранаты, взрыватели. Документ мог бы служить ценным советом и инструментом для других организаций, включая ООН. Опыт, приобретенный по уничтожению боеприпасов, управлению складами и обеспечению их безопасности, будет использован для развития «Руководства наилучшей практики».

Для ознакомления с полным текстом Документов ОБСЕ посетите сайт www.osce.org/docs/english/fsc/2000/decisions/fscew231.htm

Кодекс поведения Европейского Союза в отношении экспорта оружия

Кодекс поведения ЕС, принятый в июне 1998 г., возник из инициативы, предложенной Францией и Великобританией. Он был разработан, частично, как ответ на призывы к более ответственному подходу к экспорту оружия, в том числе ЛСО, и, частично, как усилие, направленное на создание согласованного подхода к передачам оружия между (тогда еще) 15 членами Европейского союза.

Цель Кодекса – установить «высокие общие стандарты, которые должны рассматриваться как минимальные при управлении и ограничении передач обычного оружия всеми государствами-членами ЕС». Он обрисовывает такие общие принципы, как прозрачность и подотчетность, которыми ЕС будет руководствоваться во время передач оружия в будущем. Организации гражданского общества со всего ЕС способствовали разработке концепции Кодекса поведения и созданию благоприятной политической среды, в которой он был принят.

Критерии и оперативные положения

Кодекс содержит руководящие принципы, описанные ранее среди восьми критериев передач обычного оружия, принятых в Лиссабоне и Люксембурге в 1991 и 1992 гг. и рассматривающих следующие соображения:

- соблюдение международных обязательств государствами-членами ЕС в таких областях, как эмбарго, договоры и режимы контроля
- уважение прав человека в стране конечного назначения
- внутренняя ситуация в стране конечного назначения
- сохранение мира, безопасности и стабильности в регионе
- интересы национальной безопасности государств-членов и стран-союзниц

- поведение и отношение покупающей страны к терроризму и соблюдение норм международного права
- риск перенаправления или реэкспорта оружия внутри страны-покупателя
- соответствие экспортируемого оружия техническим и экономическим возможностям страны-получателя.

Кодекс ЕС также содержит «оперативные положения», основную систему для всех государств по обмену информацией об отклоненных заявках на экспортную лицензию на вывоз оружия и ограниченные консультации с целью воспрепятствовать «подсечкам» (т.е. когда одно государство-член удовлетворяет заявку, которую отклонило другое). Он также предусматривает ежегодный пересмотр выполнения Кодекса.

Кодекс ЕС имел важное значение по многим причинам, и, не в последнюю очередь, потому, что предоставил возможность развить линии связи между правительствами ЕС. Теперь, через пять лет после принятия Кодекса, сообщения об отказах, очевидно, стали откровением для многих государств-членов ЕС и стимулом для взаимопонимания в отношении выполнения критериев Кодекса. Этот режим оказался эффективным для привлечения поддержки ряда стран за пределами ЕС и был одобрен рядом других государств, включая Канаду и государства-партнеры ЕС. Кодекс приобрел еще большее значение в 2004 г., когда к ЕС присоединились 10 новых государств-членов. Таким образом, количество его членов увеличилось до 25 (смотрите сноску для полного списка членов ЕС на сегодняшний день).⁷⁵ США одобрили Кодекс, обратив особое внимание на передачи ЛСО.

Опыт переговоров по Кодексу также побудил правительства ЕС пересмотреть некоторые другие аспекты их режимов по контролю над оружием. А процесс ежегодного пересмотра Кодекса ЕС привел к рассмотрению государствами-членами ряда вопросов в контексте Кодекса, которые не были затронуты в самом Кодексе. Ожидается, что этот процесс будет продолжен, чтобы обеспечить эволюцию роли и осуществления Кодекса ЕС. Например, государства-члены ЕС:

- предложили механизм для контроля над экспортом гражданского оборудования, которое может быть использовано для внутренних репрессий (2001 г.);
- согласовали общую позицию по посредничеству в торговле оружием (2003 г.);
- начали рассматривать вопрос зарубежного производства военных товаров по лицензии (2002 г.);
- согласовали общий набор элементов, которые должны содержаться в сертификате конечного места назначения (2002 г.);

- решили расширить механизм сообщений об отказе, чтобы, в некоторой степени, поделиться информацией с государствами-партнерами ЕС (2002 г.).

В конце 2003 г. государства-члены согласились на пересмотр текста Кодекса ЕС. Ожидается, что пересмотр закончится к концу 2004 г. Европейские НПО, как часть этого процесса, активизировались в предложении целого ряда изменений слабых мест исходного варианта текста.

Организации гражданского общества играют центральную роль в наблюдении за выполнением Кодекса и в оказании давления на правительства с целью расширения сферы его действия. Эти действия включали развертывание в 2003 г. Кампании ЕС, призывающей государства-члены включить положения Кодекса в государственное законодательство и разработать механизм эффективного контроля над деятельностью посредников, участвующих в торговле оружием.

Для ознакомления с полным текстом Кодекса поведения ЕС посетите сайт <http://projects.sipri.se/expcon/eucode.htm>

Совместный план действий Европейского Союза по стрелковому оружию

Стараясь внести свой вклад в глобальные усилия по борьбе с распространением стрелкового оружия, Совет министров ЕС принял в декабре 1998 г. Совместный план действий по вкладу ЕС в борьбу с дестабилизирующим накоплением и распространением легкого и стрелкового оружия. Это соглашение, базирующееся на Программе ЕС по предотвращению и борьбе с незаконным оборотом обычного оружия (принята Советом в июне 1997 г.) и Кодексе поведения ЕС в отношении экспорта оружия (принят в июне 1998 г.), основано на региональном и постепенном подходе. В 2002 г. в Совместный план действий, охватывавший 10 категорий легкого и стрелкового оружия, были внесены поправки, чтобы включить в него и боеприпасы для ЛСО.

Целью Совместного плана действий является расширение международных усилий по борьбе с чрезмерным и бесконтрольным распространением стрелкового оружия посредством поддержки существующих региональных и международных инициатив. Государства-члены ЕС согласились развивать политику сотрудничества, обращая особое внимание на следующие меры:

- борьба с дестабилизирующим накоплением и распространением стрелкового оружия;

- содействие сокращению существующих накоплений до уровня, соответствующего легитимным нуждам, связанным с безопасностью стран;
- оказание помощи в решении проблем, связанных с накоплением оружия;
- внесение многогранного вклада в ряд мер контроля и сокращения.

Совет ЕС публикует ежегодный отчет по выполнению Совместного плана действий, включая деятельность, осуществляемую как часть Программы ЕС по предотвращению незаконного оборота обычного оружия и борьбе с ним. Отчет, который вышел в декабре 2002 г., подробно описывает широкий спектр деятельности, осуществленной государствами-членами в отношении ЛСО. Он включает:

- поддержку программ сбора и/или ликвидации оружия в Албании, Боснии и Герцеговине, Восточном Тиморе, Камбодже, Косово, Македонии, Нигере и Сьерра-Леоне;
- проекты по улучшению правоохранительных возможностей в Гватемале, Гондурасе, Кении, Мозамбике, Никарагуа и Румынии;
- поддержку проектов демобилизации и реинтеграции солдат в Анголе, Гвинее-Бисау, Демократической Республике Конго, Либерии, Сьерра-Леоне и Уганде.
- финансовую поддержку гражданского общества и неправительственных организаций, работающих над решением проблем, вызванных дестабилизирующим накоплением и распространением легкого и стрелкового оружия.

Интернет-сайт Совместного плана действий ЕС по стрелковому оружию вы найдете на http://projects.sipri.se/expcon/eu_documents.html

Межамериканская конвенция о борьбе с незаконным производством и оборотом огнестрельного оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и связанных с ними материалов и эталонные правила по контролю над международным движением огнестрельного оружия, его деталей и компонентов и боеприпасов

Межамериканская конвенция является единственным региональным соглашением, имеющим силу закона, которое касается распространения огнестрельного оружия в контексте обеспечения правопорядка и контроля над преступностью. Все государства-члены Организации американских государств (ОАГ), за исключением Доминиканской Респуб-

лики, подписали соглашение; на момент написания этого руководства. 24 из них достигли стадии ратификации.⁷⁶

Конвенция дает широкое определение огнестрельного оружия как *«любого оружия, имеющего ствол, который способен, либо был сконструирован, либо может быть легко приспособлен, к выталкиванию пули или снаряда действием взрывной силы... или разрушающих устройств, таких, как взрывчатка, зажигательная или газовая бомба, граната, ракетная пусковая установка, реактивный снаряд, ракетная система или мина»*. Широта этого определения – главное достоинство Межамериканской конвенции. Тогда как в некоторых других форумах спектр оружия под таким определением гораздо более ограничен, Межамериканская конвенция может быть применена к целому ряду видов легкого и стрелкового оружия, являющегося причиной смерти, ранений и травм в западном полушарии. Цели Конвенции:

- причисление незаконного производства и оборота к категории преступлений
- маркировка оружия во время изготовления и импорта
- создание эффективной системы лицензирования для контроля над экспортом, импортом и транзитом
- усиление контроля в местах экспорта
- обмен информацией о производителях, посредниках, импортерах и экспортерах, маршрутах и способах, используемых при незаконной торговле и распространении
- обмен опытом и знаниями в таких областях, как определение, обнаружение, отслеживание и сбор сведений.

В мае 2001 г., перед началом Конференции ООН, Консультативный комитет Межамериканской конвенции собрался в Вашингтоне, чтобы утвердить рабочую программу на 2001-2002 гг. и обсудить ратификацию Конвенции, рассмотреть исследование примера, представленного правительством Мексики, и найти точки соприкосновения в каждом национальном правительстве, а также с центральными властями, ответственными за юридические и законодательные аспекты ратификации, принятия и осуществления Конвенции. Рабочая программа 2001-2002 гг. включает, среди прочих, следующие основные действия:

- поощрение участия всех сторон, подписавших Конвенцию, в опросе, одобренном на первом собрании сторон Конвенции. К 15 июня 2001 г. лишь 16 из 33 сторон, подписавших Конвенцию, приняли участие в опросе, который предусматривает бюрократический, технический и политический мониторинг и осуществление последующих действий;

- обновление комплекса мер, осуществляемых государствами, как указано в вышеупомянутом опросе;
- создание закрытых списков адресов электронной почты для обмена информацией между государственными ведомствами и центральными властями;
- создание реестра поставщиков оружия внутри региона ОАГ;
- оформление контактов и отношений с ООН, Европейским Союзом (ЕС) и другими международными организациями, заинтересованными в многостороннем сотрудничестве;
- создание интернет-сайта Конвенции с различными уровнями частного и общественного доступа;
- предложение государствам разработать и представить такие исследования, как представленное Мексикой в мае 2001 г., о среде, в которой происходят незаконная торговля и распространение оружия, и состоянии ратификации и осуществления Конвенции;
- содействие развитию модели законодательства, необходимого для выполнения Конвенции, но не рассматриваемого в эталонных правилах «CICAD» (обсуждение см. ниже).

Эталонные правила CICAD

Параллельно с переговорами о Межамериканской конвенции, государства-члены ОАГ сформулировали также ряд практических рекомендаций по повышению эффективности этой конвенции. Разработанные под эгидой Межамериканской комиссии по контролю над злоупотреблением наркотиками (CICAD) Эталонные правила были приняты в 1997 г. Эталонные правила состоят из серии согласованных мер и процедур мониторинга и контроля над международным передвижением огнестрельного оружия, его частей и компонентов посредством коммерческой торговли среди государств ОАГ, принявших правила наряду с Руководящими принципами по минимальным стандартам, необходимыми для согласованного лицензирования. Они также содержат предложения по учету и обмену информацией об импорте и экспорте, включая количество, тип и серийные номера огнестрельного оружия.

У этих Правил есть три основных недостатка, которые затрудняют полное предотвращение попадания стрелкового оружия на нелегальные рынки. Во-первых, Эталонные правила не связаны непосредственно с Межамериканской конвенцией и касаются только государств-членов

ОАГ, которые их принимают. Когда производитель или посредник из государств-членов ОАГ продает огнестрельное оружие посредникам и покупателям из государств ОАГ, не соблюдающих этих Правил, или государствам, не являющимся членами этой организации и имеющим нестрогий контроль и регулирование, существует опасность, что оружие попадет на нелегальный рынок.

Во-вторых, действие Конвенции и Эталонных правил ограничивается огнестрельным оружием, находящимся в коммерческом обороте, и не регулирует должным образом межгосударственные передачи стрелкового оружия ряду военных, полицейских и связанных со службой безопасности конечных пользователей. Еще один пробел – контроль государственных передач оружия негосударственным субъектам. Результат Конференции ООН указывает на то, что, как внутри, так и вне ОАГ, недостает политической воли, чтобы предпринять решительные шаги по этим двум направлениям.

В-третьих, принятие и выполнение Эталонных правил плохо согласовано с другими межамериканскими соглашениями и органами, обеспечивающими их выполнение, например, с теми, целью которых является борьба с коррупцией. По этой причине Эталонные соглашения плохо сочетаются с другими региональными инициативами.

Для ознакомления с полным текстом Конвенции ОАГ посетите сайт www.oas.org/juridico/english/treaties/a-63.html

Бамакская декларация об общей позиции африканских стран по проблеме незаконного распространения, передачи и оборота стрелкового оружия и легкого вооружения

В июле 1999 г. 35-й саммит Организации африканского единства (ОАЕ), проведенный в Алжире, призвал к выработке единого африканского подхода к борьбе с проблемой использования, передачи и незаконного изготовления стрелкового оружия и выработке единого африканского подхода к Конференции ООН по проблеме стрелкового оружия (2001 г).

В мае 2000 г. ОАЕ созвала *Первую континентальную встречу африканских экспертов по легкому и стрелковому оружию* в Аддис-Абебе (Эфиопия). На встрече было решено принять единую африканскую позицию и был согласован набор рекомендаций (см. ниже) по определению политики, институциональных и оперативных мер для борьбы с незаконной торговлей стрелковым оружием, его распространением и оборотом.

Последовавшая за этой встречей Бамакская декларация, принятая в Мали на встрече министров стран-членов ОАЕ в декабре 2000 г., призвала к согласованным действиям по контролю над распространением стрелко-

вого оружия в Африке на государственном, региональном и международном уровнях. Декларация, участниками которой являются все члены ОАЕ (ныне – Африканский Союз), прямо заявила о широкомасштабном и разрушительном влиянии, которое оказывает бесконтрольное распространение легкого и стрелкового оружия на африканский континент.

Путем определения обязательств международного, регионального и государственного уровней, Бамакская декларация создала концепцию, которая оказала очень большое влияние на ход дискуссий на Конференции ООН по проблеме стрелкового оружия в 2001 г.

Гражданское общество внесло свой вклад в разработку Декларации, в которой подчеркнута участие его организаций в борьбе против стрелкового оружия. Ключевыми элементами декларации являются:

На государственном уровне государства обязуются:

- укрепить или ввести законодательство или регулирующие нормы с целью сокращения незаконного изготовления, оборота, использования легкого и стрелкового оружия, боеприпасов и нелегального владения ими и предотвращения нарушений международных эмбарго на поставки оружия;
- ввести соответствующие меры по контролю над передачами оружия его производителями, поставщиками, торговцами и посредниками, а также за субъектами, занимающимися перевозками и транзитом;
- тесно сотрудничать с гражданским обществом с целью оказания помощи в разработке государственных планов действий по борьбе с этой проблемой и содействия программам по улучшению информирования общественности о проблеме распространения и незаконного оборота легкого и стрелкового оружия;
- поощрять добровольную сдачу находящегося в незаконном владении легкого и стрелкового оружия и уничтожать лишнее, устаревшее и конфискованное оружие.

На региональном уровне государства обязуются:

- координировать и согласовывать законодательство и контроль над маркированием, а также учет и надзор за импортом, экспортом и незаконной торговлей;
- углублять региональное и континентальное сотрудничество и обмен информацией между полицией, таможней и пограничниками.

На международном уровне государства обязуются:

- способствовать тому, чтобы страны-поставщики оружия признали, что торговля стрелковым оружием должна быть ограничена правительствами и торговцами, имеющими должную санкцию;
- ввести все необходимые меры по регулированию и контролю передач оружия производителями, поставщиками, торговцами, посредниками и субъектами, занимающимися перевозками и транзитом, включая экспорт излишних запасов оружия в африканские страны.

Цель Бамакской декларации – обеспечение координации действий против стрелкового оружия по всей Африке. Она также является важным руководством и ориентиром для африканских стран в сопутствующем процессе выполнения ими других ключевых континентальных соглашений, заключенных на субрегиональном уровне. Эти соглашения включают: Мораторий ЭКОВАС на импорт, экспорт и производство легкого и стрелкового оружия в Африке; Найробскую декларацию по проблеме распространения незаконного легкого и стрелкового оружия в районе Великих озер и Африканского Рога; Протокол СРЮА по контролю над огнестрельным оружием, боеприпасами и другими связанными с ними материалами. Многие обязательства этих субрегиональных соглашений схожи с обязательствами, содержащимися в Бамакской декларации. Более того, в некоторых случаях эти субрегиональные соглашения основаны на обязательствах Бамакской декларации, но идут еще дальше.

Выполнение аспектов этих субрегиональных соглашений (и, следовательно, положений Бамакской декларации) уже началось, но во многих случаях процесс идет медленно. Однако решение проблемы стрелкового оружия является комплексным и долгосрочным мероприятием. Пройдет время, прежде чем эти усилия вознаграждаются относительным миром и стабильностью, которые наступят в результате эффективного сокращения распространения стрелкового оружия. Для обеспечения быстрого и эффективного выполнения Бамакской декларации и других субрегиональных соглашений необходимы согласованные усилия. Гражданскому обществу в этом процессе отведена важная роль.

Для ознакомления с полным текстом Бамакской декларации посетите сайт www.small-arms.co.za/Bamakodec01.html

Протокол СРЮА по контролю над огнестрельным оружием, боеприпасами и другими связанными с ними материалами

В течение 1990-х реальное влияние бесконтрольного распространения легкого и стрелкового оружия становилось все более очевидным. Международное внимание стало сосредотачиваться на его воздействии на

безопасность, стабильность и устойчивое развитие. Государства юга Африки, которые страдали и продолжают страдать от воздействия стрелкового оружия, решили, что для борьбы с последствиями такого воздействия необходимы согласованные усилия.

Южноафриканская региональная программа действий по проблеме легкого вооружения, его незаконной торговли и распространения была принята в мае 1998 г. и официально одобрена министрами иностранных дел государств-членов Сообщества развития стран южной Африки (СРЮА) и Европейского Союза (ЕС) в ноябре того же года. Региональная программа действий использует широкий и комплексный подход к проблеме. Она касается четырех ключевых областей:

- борьбы с незаконной торговлей и распространением;
- усиления регулирования и контроля над накоплением и передачами;
- поощрения изъятия оружия у общества и уничтожения излишков оружия;
- увеличения прозрачности, улучшения обмена информацией и консультациями.

Региональная программа действий создала основу для согласования Декларации об огнестрельном оружии, боеприпасах и других связанных с ними материалов СРЮА (март 2001 г.) с Протоколом СРЮА по контролю над огнестрельным оружием, боеприпасами и другими связанными с ними материалами (принят в августе 2001 г. и известен также как Протокол СРЮА по огнестрельному оружию). Протокол СРЮА по огнестрельному оружию очерчивает круг основных мер, которые, согласно закону, должны выполнять 14 государств, подписавших его. Ключевые элементы Протокола включают:

- пересмотр и согласование законодательства, касающегося контроля над огнестрельным оружием;
- улучшение оперативных возможностей правоохранительных органов;
- сбор и ликвидацию огнестрельного оружия;
- повышение осведомленности и информирование общественности о воздействии огнестрельного оружия на общество;
- пересмотр контроля над огнестрельным оружием в государственном владении;
- пересмотр и улучшение механизмов маркирования и отслеживания огнестрельного оружия;
- предоставление взаимной юридической помощи.

В регионе СРЮА был создан координирующий орган – Комитет СРЮА по стрелковому оружию, а Организация по сотрудничеству между начальниками региональной полиции Южной Африки была назначена исполнительным органом для работы над проблемами стрелкового оружия в регионе. Кроме того, рабочая группа СРЮА-ЕС по стрелковому оружию проводит регулярные встречи, работая над налаживанием сотрудничества между двумя регионами в области проблем стрелкового оружия.

Часть стран юга Африки добилась значительного прогресса в выполнении Протокола СРЮА. Некоторые приоритеты в выполнении Протокола СРЮА по огнестрельному оружию включают следующее:

- создание государственных комиссий по ЛСО – ГК в Южно-Африканской Республике, Мозамбике, Ботсване, Намибии и Танзании;
- создание государственных электронных баз данных – в настоящее время из стран СРЮА такие базы есть только у Маврикия и ЮАР;
- пересмотр и согласование государственного законодательства, касающегося огнестрельного оружия – ЮАР приняла новый Акт по огнестрельному оружию, а Танзания и Ботсвана в данный момент пересматривают свои законодательства;
- повышение осведомленности общественности – неправительственная организация Gun Free South Africa (Южная Африка без огнестрельного оружия) проделала большую работу в ЮАР, а Христианский совет Мозамбика провел просветительскую работу посредством своего проекта по сбору оружия;
- проведение совместных операций – «Операция Рашель», проведенная ЮАР и Мозамбиком с целью сбора и уничтожения оружия, является хорошим примером для будущих совместных операций.

Для ознакомления с текстом Протокола СРЮА по огнестрельному оружию посетите сайты www.sadc.int или www.smallarmssurvey.org/RegionalDocs.html

Найробская декларация по проблеме незаконного распространения легкого и стрелкового оружия в районе Великих озер и Африканского Рога

15 марта 2000 г. правительственные делегаты из Бурунди, Демократической Республики Конго (ДРК), Джибути, Эфиопии, Эритреи, Кении, Руанды, Судана, Танзании и Уганды подписали Найробскую декларацию.

Так же, как и в странах африканского юга, целью Декларации является обеспечение широкого подхода к проблемам распространения стрелкового оружия в регионе. Ее внимание сосредоточено на мерах по:

- укреплению и согласованию законодательства по контролю над огнестрельным оружием;
- улучшению оперативных возможностей правоохранительных органов;
- углублению сотрудничества между правоохранительными ведомствами граничащих друг с другом стран;
- сбору и ликвидации оружия;
- интенсификации демобилизации и реинтеграции бывших бойцов;
- улучшению отношений между полицией и обществом;
- улучшению информирования и осведомленности общественности.

Был создан субрегиональный орган по координации и обмену информацией о выполнении Найробской декларации. У этого органа – Найробского секретариата, расположенного в столице Кении – есть небольшое число сотрудников, ответственных за обеспечение распространения информации, координацию деятельности и углубление сотрудничества между государствами субрегиона.

Согласованная повестка дня по действиям и сопутствующий ей План осуществления, подробно описывающие конкретные требования по выполнению Декларации, были приняты в ноябре 2000 г. В августе 2002 г. была проведена первая Министерская конференция по пересмотру Найробской декларации и был разработан обновленный план осуществления, обеспечивший график действий. Кроме того, ряд донорских организаций сформировал группу, известную как «Друзья Найроби», для оказания поддержки в выполнении Декларации.

Цель Министерской конференции по пересмотру заключалась в том, чтобы вдохнуть новые силы в выполнение Найробской декларации, которое до того момента продвигалось медленно. Некоторые ключевые приоритеты осуществления отражают области, где достижение прогресса все еще необходимо. Среди них:

- создание государственных комиссий по ЛСО (ГК)
- операционализация Найробского секретариата и обеспечение его активной роли, предусмотренной Найробской декларацией;
- исследование проблемы, связанной со стрелковым оружием в регионе;
- обмен информацией между ГК и другими субъектами;

- создание государственных баз данных об огнестрельном оружии;
- создание государственных планов действий. На сегодняшний день государственные планы действий были разработаны Танзанией и находятся в стадии разработки в Уганде, Намибии и Кении.

Гражданское общество участвовало в разработке Найробской декларации на протяжении всего процесса; оно и теперь поддерживает выполнение положений Декларации. Многие местные организации гражданского общества являются членами соответствующих государственных комиссий по ЛСО. К примеру, такие организации, как People with Disabilities “Инвалиды”, Центр разрешения конфликтов, Оксфам – Великобритания и Единый христианский совет Уганды, являются членами ГК Уганды.

Для ознакомления с текстом Найробской декларации посетите сайты www.globalpolicy.org/security/smallarms/regional/nairobi.htm или www.smallarmssurvey.org/RegionalDocs.html

Найробский протокол по предотвращению и сокращению ЛСО и контролю над ним в районе Великих озер и Африканского Рога

Найробский протокол был подписан на второй Министерской наблюдательной конференции Найробской декларации в апреле 2004 г. Протокол будет иметь силу закона с момента его вхождения в силу. Таким образом, Протокол, созданный на условиях Найробской Декларации и дополняющий ее, возлагает более строгие обязательства на государства, чем это делает политически обязывающая Декларация. До настоящего времени Протокол подписали одиннадцать стран, присоединившиеся к Декларации. На второй Министерской наблюдательной конференции они призвали другие государства региона подписать соглашения, а государства за пределами региона – поддержать их усилия посредством членства в Группе друзей Найробской декларации.

Найробский протокол войдет в силу спустя тридцать дней после того, как будет ратифицирован двумя третями его членов, и будет обязывать государства-члены принимать законы, объявляющие нелегальное производство, транспортировку, владение и злоупотребление ЛСО вне закона. Протокол также обязывает стороны учредить национальные системы регулирования посредничества и санкции за нарушения эмбарго на оружие. Протокол призывает к гармонизации законодательства по контролю над ЛСО по всему региону, что при-

дает проблеме ЛСО международный характер. Секретариат Найроби, которому поручен надзор над осуществлением Найробской Декларации, будет нести ответственность и за координацию процесса осуществления Протокола.

Мораторий ЭКОВАС на импорт, экспорт и производство легкого и стрелкового оружия в Западной Африке

В октябре 1998 г., главы 16 государств-членов Экономического сообщества стран Западной Африки подписали *Мораторий ЭКОВАС на импорт, экспорт и производство легкого и стрелкового оружия в Западной Африке*. Трехлетний Мораторий, подлежащий продлению (в 2001 г. был продлен еще на три года), был первым в своем роде. Следовательно, Западная Африка была первым регионом в мире, объявившим мораторий на легкое и стрелковое оружие. Многие считают Мораторий ЭКОВАС одним из первых соглашений, рассматривающих распространение стрелкового оружия в свете подхода: «безопасность прежде всего», где интегрированные меры по контролю над стрелковым оружием сочтены жизненно важной предпосылкой для длительного, мирного, устойчивого развития.

Эта политическая декларация была первым важным шагом для региональных действий по борьбе с распространением стрелкового оружия. Она получила международное одобрение от, например, членов Вассенаарской договоренности, которые безоговорочно поддержали соглашение и заявили, что будут соблюдать положения Моратория в рамках государственного экспортного контроля и обеспечат консультативную и/или техническую помощь в его осуществлении.

В 1998 г. члены ЭКОВАС разработали План действий по осуществлению Моратория. Для оказания технической помощи была создана Программа ПРООН по координации и помощи в безопасности и развитии (PCASED) на первые пять лет. Для оказания помощи она выбрала следующие основные направления:

- улучшенный контроль в портах, аэропортах и на границах;
- реформирование военных, полицейских сил и сил безопасности посредством региональных программ обучения;
- сбор и ликвидация оружия;
- сотрудничество с организациями гражданского общества;
- установление диалога с производителями оружия;
- создание базы данных и реестра стрелкового оружия в Западной Африке.

На саммите ЭКОВАС 1999 г. главы государств поддержали принцип регионального реестра оружия, подготовив, таким образом, почву для его осуществления, а также приняли Кодекс поведения, перечисляющий действия, которые должны осуществить правительства и Секретариат ЭКОВАС для того, чтобы Мораторий стал более эффективным. Среди них – создание государственных и региональных комиссий и предложение большей поддержки в рамках ЭКОВАС по управлению осуществлением моратория. В Кодексе поведения излагается план поддержки правительств в выполнении тех требований, которые Мораторий предъявляет их государствам, и в укреплении способности ЭКОВАС руководить выполнением соглашения и расширять его действие. В качестве связывающего соглашения Кодекс поведения определяет конкретные действия, которые должны осуществить государства-члены для выполнения Моратория, и очерчивает рамки, в пределах которых государства ЭКОВАС исполняют свои обязательства для поддержания Моратория.

Для ознакомления с текстом Моратория ЭКОВАС посетите сайты www.nisat.org/ или www.smallarmssurvey.org/RegionalDocs.html

5 Резюме

В части I данного руководства представлены основные элементы политического контекста, связанного со стрелковым оружием. Ее цель – ознакомить читателя со следующими вопросами:

- Что такое ЛСО?
- Что такое передача стрелкового оружия?
- Каково воздействие распространения и несанкционированного использования ЛСО?
- Какие меры необходимо принять для устранения факторов, питающих спрос на ЛСО, и что нужно для контроля над их предложением?
- Какие инициативы уже существуют на международном и государственном уровнях для борьбы с проблемами, связанными с распространением стрелкового оружия и злоупотреблением им?

У организаций гражданского общества и других субъектов существует множество возможностей осуществить реальные и долгосрочные действия для решения проблем, связанных с ЛСО. Существующие инициативы, как, например, Программа действий ООН, предоставляют им рамки для работы. Но роль гражданского общества очень важна еще и потому, что оно действует вне рамок, установленных правительствами и другими субъектами, и заставляет людей, принимающих решения, работать больше и эффективнее. Цель части II и части III этой книги – оказать помощь читателям в определении тех аспектов ЛСО, на которые они могли бы воздействовать, и организовать их действия так, чтобы обеспечить наибольшую эффективность.