

## Соучастие, и не только: международное право и передача стрелкового оружия и легких вооружений

**Александра Буавен\***

Александра Буавен получила степень бакалавра гуманитарных наук и бакалавра гражданского права/бакалавра права в Университете Макгилла и степень магистра (доктора искусств) в Институте международных исследований в Женеве.

### **Краткое содержание**

*Набирает силу дискуссия вокруг предлагаемого договора, регулирующего передачу стрелкового оружия и легких вооружений на международном уровне. Те, кто выступает за принятие нового документа, подчеркивают существующие, в соответствии с правом об ответственности государств, обязательства государств не оказывать со-*

- \* Частично данная статья является результатом работы, которую автор выполнил по поручению Центра гуманитарного диалога для публикации «Missing Pieces: Directions for reducing gun violence through the UN process on small arms control», июль 2005 г.; доступна по адресу: <http://www.hdcentre.org>. Автор выражает благодарность Центру за разрешение опубликовать текст из этой работы. Кроме того, она хотела бы лично поблагодарить Дейвида Петрасека за предоставленную ей возможность исследовать данный вопрос, а также Рори Макмиллана за его ценные замечания и предложения.

*действия другому государству в нарушении международного права. В данной работе рассматривается вопрос о том, в какой степени запрет на «соучастие» является достаточной основой для того, чтобы требовать от государств принимать во внимание конечное использование оружия, которое они передают. В ней содержатся предложения по повышению эффективности проекта договора таким образом, чтобы соблюдение международного гуманитарного права и прав человека было поставлено во главу угла.*



Стрелковое оружие и легкие вооружения<sup>1</sup>, попадая не в те руки, часто становятся орудием подавления, которое используется для совершения нарушений прав человека и международного гуманитарного права. Они нередко усугубляют ситуацию в случае нестабильности и вооруженного конфликта в регионе и мешают процессу восстановления после конфликта. По последним данным Сектора по обычным вооружениям Департамента Организации Объединенных Наций по вопросам разоружения в мире имеется более 600 млн. единиц стрелкового оружия и легких вооружений. «Из 49 основных конфликтов 1990-х годов 47 велись при помощи стрелкового оружия. В результате применения стрелкового оружия ежегодно погибает более полумиллиона человек, из них 300 тысяч – в ходе вооруженных конфликтов и еще 200 тысяч – в результате убийств и самоубийств»<sup>2</sup>.

- 1 «Стрелковое оружие — это средства, предназначенные для индивидуального обслуживания, а легкие вооружения – это средства, предназначенные для группового обслуживания несколькими лицами, составляющими расчет. В качестве примеров стрелкового оружия можно привести, в частности, револьверы и самозарядные пистолеты, винтовки, автоматы, штурмовые винтовки и легкие пулеметы. Легкие вооружения включают в себя тяжелые пулеметы, некоторые типы гранатометов, переносные зенитные пулеметы и противотанковые ружья и переносные ракетные комплексы. Стрелковое оружие и легкие вооружения не имеют смертоносного характера в отсутствие необходимых боеприпасов. Боеприпасы и взрывчатые вещества являются неотъемлемой частью стрелкового оружия и легких вооружений, применяемых в ходе конфликтов. Они включают патроны (боеприпасы) для стрелкового оружия, снаряды и ракеты для легких вооружений, противопехотные и противотанковые ручные гранаты, наземные мины, взрывчатые вещества и переносные контейнеры с ракетами или снарядами для зенитных и противотанковых комплексов разового пользования». (Описание взято из Доклада Конференции Организации Объединенных Наций по проблеме незаконной торговли стрелковым оружием и легкими вооружениями во всех ее аспектах, 9 – 11 июля 2001 г., UN Doc. A/CONF.192/15) В данной статье выражение «стрелковое оружие» используется для краткого обозначения стрелкового оружия и легких вооружений.
- 2 United Nations Department for Disarmament Affairs, Conventional Arms Branch, «Small Arms and Light Weapons», доступно по адресу: <http://disarmament.un.org:8080/cab/salw.html> (последнее посещение 25 июля 2005 г.)

В проблеме стрелкового оружия много взаимосвязанных и взаимозависимых граней – от условий, создающих спрос на это оружие, до правонарушений, которым способствует его наличие, и его опасной доступности. Особенно трудной задачей для международного сообщества является установление контроля над передачей оружия через государственные границы, поскольку решить ее нельзя без согласованных действий всех государств. Это типичная проблема коллективных действий, когда более низкие регулирующие стандарты или возможности нескольких государств могут свести на нет самые благие намерения остальных. Слишком легко стрелковое оружие попадает в руки тех, кто использует его противозаконно, потому что государства недостаточно эффективно контролируют, что вывозится с их территории и кто получает эти товары.

Все больше внимания уделяется связи между доступностью стрелкового оружия и совершением насильственных действий в крупном масштабе. Это побудило некоторые государства включить критерий конечного использования, основанный на правах человека и гуманитарном праве, в свои законы, регулирующие передачу оружия, и учитывать его в своей политике. Это позитивный шаг в борьбе против незаконного использования стрелкового оружия. Однако этому примеру не последовали все государства, являющиеся главными экспортерами оружия, и стандарты международного права, используемые при решении вопроса о том, можно или нет разрешить передачу, толкуются далеко не одинаково или последовательно. Такое отсутствие единства и всеобщности создает обстановку вседозволенности, в которой и происходит передача оружия тем, кто, по всей вероятности, будет использовать его в нарушение международного права.

Все более активно поддерживается идея принятия международного документа, который бы кодифицировал обязанность государств предотвращать вывоз оружия с их территории, если существует опасность, что его конечное использование будет связано с серьезными нарушениями международного права<sup>3</sup>. В развитие лозунга «никакого оружия для правонарушений» это предложение направлено на то, чтобы запретить государствам становиться соучастниками насильственных действий других – независимо от того, кто же эти другие: государства или вооруженные образования, не являющиеся государствами, или корпорации, или отдельные лица. Сторонники нового договора говорят, что принцип, лежащий в его основе, вытекает из положений

3 См. призывы принять Договор о торговле оружием, Control Arms Campaign доступно по адресу: <http://www.controlarms.org> (последнее посещение 2 сентября 2005 г.)

права об ответственности государств. В данной статье исследуется этот аргумент и рассматриваются некоторые неустранимые ограничения при применении права межгосударственных отношений к проблеме передачи оружия. Автор стремится прояснить правовые основания для принятия всеобщего соглашения по международной передаче оружия и определить нормы международного права, которые в наибольшей степени соответствуют этой инициативе.

В первой части статьи рассматривается – в соответствии с положениями права об ответственности государств – понятие «соучастие», которое в концептуальном отношении лежит в основе принципа, выдвигаемого сторонниками предлагаемого договора. Автор приходит к следующему выводу: хотя это понятие и может быть прочным теоретическим основанием для такого договора, сам по себе запрет на соучастие в межгосударственных отношениях не является достаточным для того, чтобы помешать государствам разрешать передачу оружия тем, кто нарушает права человека и гуманитарное право. Во второй части рассматриваются главные нормы международного права. Это исследование права прав человека, международного гуманитарного права и международного уголовного права дает более полную картину правового режима, применяемого к государствам и отдельным лицам, которые поставляют оружие для правонарушений. Третья часть посвящена имеющим место региональным и международным инициативам, которые придают значимость предлагаемому договору, а в четвертой и последней части статьи автор высказывает отдельные предложения относительно того, как превратить существующий проект договора в эффективный правовой документ, положения которого будут обязательны для выполнения.

## **Соучастие в соответствии с положениями права об ответственности государств**

Международное право ограничивает передачу оружия целым рядом способов. Одним из них является конкретный запрет на использование – и, следовательно, на передачу – определенных видов оружия согласно принципам международного гуманитарного права<sup>4</sup>. Другим является запрет на передачу оружия конкретным государствам или сторонам, как это предписывается в случаях обязательного эмбарго, на-

4 Эти принципы запрещают использование оружия, если невозможно провести различие между комбатантами и гражданскими лицами, или оружия, которое в силу своего характера может причинить излишние повреждения или излишние страдания.

лагаемого Советом Безопасности Организации Объединенных Наций. Менее очевидное, но не менее важное ограничение зависит от конечного использования оружия. В ситуациях, когда не существует запретов в отношении передаваемого оружия, когда страна назначения не является объектом эмбарго на поставки оружия и когда при соблюдении национальных правил получения разрешений сделка не нарушает внутреннего законодательства, международное право может тем не менее запретить государству передать оружие – из-за того, как это оружие будет применяться в государстве-получателе. Если решение о передаче оружия способствует совершению международно-противоправного деяния, например, совершению военного преступления или противоправным действиям сил полиции, тогда в соответствии с правом об ответственности государств передающее государство может нести ответственность за то, что сделало такие нарушения возможными.

Норма, запрещающая государствам соучаствовать в правонарушении, является «вторичной», или «производной» формой ответственности, которая касается государств, помогающих другим нарушать международное право или способствующих им в этом. Проект статей об ответственности государств<sup>5</sup> представляет собой первую попытку кодифицировать «соучастие» в рамках права, регулирующего межгосударственные отношения<sup>6</sup>. Статьи 16 и 41(2) запрещают помогать или оказывать содействие государствам при нарушении международного права. Статья 16 чаще цитируется в литературе о передаче оружия, потому что она касается помощи и содействия в контексте любых нарушений международного права. У статьи 41(2) более узкая сфера применения, но в ней есть прочное основание для утверждения, что в случае, когда совершаются самые вопиющие нарушения международного права, государства обязаны соблюдать абсолютный запрет на передачу оружия тем, кто несет ответственность за эти нарушения.

## Статья 16

В статье 16 говорится следующее:

«Государство, которое помогает или содействует другому государству в совершении последним международно-противоправного деяния, несет международную ответственность за это, если:

- 5 Проект статей получил высокую оценку Генеральной Ассамблеи и стал приложением к Резолюции 56/83, «Ответственность государств за международно-противоправные деяния», UN Doc. A/RES/56/83, 28 January 2001 (далее – Проект статей).
- 6 Подробный анализ практики государств, которая привела к кодификации соучастия см. в работе John Quigley, «Complicity in international law: A new direction in the law of State responsibility», *British Yearbook of International Law*, Vol. 57, 1986, p. 77.

- а) данное государство делает это, зная об обстоятельствах международно-противоправного деяния; и
- б) деяние являлось бы международно-противоправным в случае его совершения данным государством».

При широкой трактовке в контексте передачи стрелкового оружия это означало бы, что государство, передающее оружие другому государству, которое использует его для совершения международно-противоправных деяний (деяний, о которых передающее государство знало), может нести ответственность за такую передачу, если она приравнивается к помощи или содействию. В соответствии с комментарием Комиссии международного права ответственность по статье 16 ограничивается тремя способами<sup>7</sup>.

Первое ограничение, содержащееся в тексте положения, заключается в том, что помогающее государство должно знать об обстоятельствах, которые придают действиям государства – получателя помощи характер незаконных. В Комментарий объясняется, что, предоставляя материальную или финансовую помощь, «государство, как правило, не предполагает, что его помощь или содействие могут быть использованы для» нарушения международного права<sup>8</sup>. «Знание» как критерий доказательства, применимый к государствам, можно оценить по публичным заявлениям или официальной политике соответствующих органов государства. В наши дни через международные организации, неправительственные организации или СМИ можно легко получить информацию о том, как государства соблюдают права человека и гуманитарное право. Поэтому предполагаемая осведомленность (то есть такая, которую можно ожидать при разумной оценке ситуации) или объективное (фактическое, непосредственное) знание, обусловленное конкретными обстоятельствами, сложившихся в каждом конкретном случае, будут приемлемым толкованием этого критерия доказательства. Если информация, необходимая для того, чтобы понять, использует ли государство оружие в нарушение закона, широко известна, тогда экспортирующее государство должно знать эту информацию. Распространенность информации о неправомерном использовании оружия государством позволяет удовлетворить требованию о знании передающим государством, когда нужно определить его ответственность за поставки оружия, которое помогает или способствует

7 James Crawford, *The International Law Commission's Articles on State Responsibility: Introduction, Text and Commentaries*, Cambridge University Press, Cambridge, 2002, p. 149, paras. 3-6 (далее – Commentary или Комментарий).

8 Ibid, para 4.

ет совершению международно-противоправного деяния в соответствии со статьей 16.

Второе связанное с этим ограничение при определении ответственности государства в соответствии со статьей 16 обусловлено тем, что помощь или содействие (в данном случае поставки оружия) предоставляются с целью способствовать совершению противоправного деяния. Как говорится в Комментарий, «[э]то ограничивает применение статьи 16 теми случаями, когда помощь или содействие явным образом связаны с последующими противоправными действиями»<sup>9</sup>. Затем в Комментарий сказано, что государство несет ответственность, только если «соответствующий государственный орган имел намерение путем предоставления помощи или содействия способствовать противоправному поведению...»<sup>10</sup> Удивительно, что сюда было включено требование о намерении, поскольку Проект статей заявляет о своей нейтральности по отношению к вопросу о «противоправном намерении», сосредоточив внимание на объективных действиях государств при том, что субъективный элемент должен был определяться в свете соответствующих первичных обязательств<sup>11</sup>. Более того, предыдущий проект статьи 16 не толковался как требующий наличия намерения способствовать совершению противоправных действий. Фактически ничто в формулировке положения не предполагало такого условия<sup>12</sup>. Вероятно толкование, которое более всего отражает суть дела, заключается в следующем, что второе ограничение в действительности требует доказательства, что поставки оружия способствовали в материальном отношении совершению противоправного деяния. Чтобы ответственность можно было возложить на соучаствующее государство, должна существовать причинно-следственная связь между помощью или содействием и последующим нарушением международного права.

9 Ibid, p. 149, para 5.

10 Ibid.

11 См. *ibid*, p. 81, para. 3, и p. 84, para 10.

12 «В связи с недавним докладом КМП все настойчивей задается вопрос о том, действительно ли существует требование о наличии намерения. В этом докладе КМП обращает внимание на предложения правительства полностью исключить требование о намерении. (...) В ответ на эти предложения Специальный докладчик как бы дает понять, что требование наличия намерения в статье не является обязательным и, возможно, не должно там находиться: «Очень сомнительно, что в условиях существования современного международного права государство будет рисковать и оказывать помощь или содействие, которые будут использоваться в целях, оказывающихся незаконными; поэтому какое-либо требование, касающееся знания, или хотя бы предупреждение представляются неизбежными. Надо рассмотреть вопрос о том, правильно ли сформулирована сейчас статья 16...» (Kate Nahapetian, «Confronting State complicity in international law», *UCLA Journal of International Law and Foreign Affairs*, Vol. 7, 2002, p. 108, citing «Fourth report on State responsibility», Report by Special Rapporteur James Crawford, Fifty-Third Session, UN Doc. A/CN.4/517/Add. 1, 3 April 2000, p. 3).

Если говорить о передаче стрелкового оружия, то требование о наличии намерения было бы особенно неудачным, поскольку оно игнорировало бы прибыльный характер сделок о поставках оружия. Государства, продающие оружие, часто руководствуются коммерческими причинами, в число которых входит содействие заключению выгодных сделок важными производителями внутри страны<sup>13</sup>. После окончания «холодной войны» передача оружия редко мотивировалась исключительно политическими соображениями, и это затрудняло установление намерения передающего государства способствовать совершению, например, нарушений прав человека. Один автор высказывает мнение, что, как правило, если какой-либо орган международного сообщества (Совет Безопасности, Генеральная Ассамблея, Международный суд или Комиссия по правам человека) устанавливает, что государство угрожает международному миру, то помощь этому государству является не только нарушением Устава ООН, но и соучастием в правонарушении<sup>14</sup>. В таких случаях наличие намерения должно подразумеваться, поскольку противоправное поведение является общеизвестным<sup>15</sup>. Точка зрения другого автора такова: если вопрос стоит о нарушениях международного гуманитарного права, то продолжающаяся помощь известному нарушителю должна считаться помощью с целью способствовать дальнейшим нарушениям; тем самым в действие приводятся нормы права об ответственности государств<sup>16</sup>.

И наконец, ответственность в соответствии со статьей 16 ограничивается условием, что нарушаемое обязательство должно иметь равную силу как для нарушающего, так и для соучаствующего государства. Для случаев передачи оружия это третье требование не имеет большого значения. Категории противоправных действий, которые имеют отношение к стрелковому оружию и легкому вооружению, включают серьезные нарушения прав человека и грубые нарушения международного гуманитарного права, а также нарушения запрета на применение силы и вмешательство во внутренние дела государства.

13 «Государство, которое продает большие объемы оружия и военной техники нарушающему право режиму, в значительной степени руководствуется экономическими интересами. Однако, независимо от мотивации, воздействие нарушений права человека на людей там, куда эти поставки направляются, остается таким же. Статья 16 должна предотвращать нарушения прав человека и международного права независимо от намерений государства, оказывающего помощь» (Nahapetian, *ibid*, p. 127).

14 Bernhard Graefrath, «Complicity in the law of international responsibility», *Revue belge de droit international*, Vol. 2, 1996, p. 377.

15 *Ibid*.

16 Марко Сассоли, Ответственность государства за нарушения международного гуманитарного права, *Международный журнал Красного Креста*, 2002 г., с. 178.



Все это запрещается нормами международного права, имеющими силу для всех государств международного сообщества.

## Статья 41 (2)

Хотя в Проекте статей не признается существование «государственного преступления» в качестве отдельной категории противоправных деяний, в нем тем не менее находит отражение тот факт, что некоторые нарушения международного права имеют особое значение в силу своей серьезности. Составители Проекта говорят о серьезном нарушении «государством обязательства, вытекающего из императивной нормы общего международного права», указывая, что для того, чтобы считаться «серьезным» такое нарушение должно быть связано с грубым или систематическим невыполнением государством своих обязательств<sup>17</sup>.

Сегодня нормы, которые являются общепризнанными в качестве императивных, включают запрет на агрессию, геноцид, рабство, расовую дискриминацию и апартеид, преступления против человечности, пытки и признают право на самоопределение<sup>18</sup>. На основании своего толкования заключения Международного суда в деле о ядерном оружии<sup>19</sup> Комиссия международного права включает в число императивных норм и основные положения международного гуманитарного права<sup>20</sup>. Такое толкование было подтверждено Международным судом в 2004 г. в его Консультативном заключении о правовых последствиях строительства стены на оккупированных палестинских территориях<sup>21</sup>.

Статья 41(2) Проекта статей формулирует последствия для третьих государств, вытекающие из серьезного нарушения, как оно определено в статье 40(2). В ней говорится: «Ни одно государство не при-

17 Проект статей, *op. cit.*, (примечание 5), статья 40(2).

18 См. *Commentary*, *op. cit.*, (примечание 7), p. 188, para. 5 и pp. 246–247, paras 4–5, где цитируется решение Международного суда: ICJ, *East Timor (Portugal v. Australia)*, Judgment, ICJ Reports 1995, para. 29.

19 Консультативное заключение Международного суда относительно законности угрозы ядерным оружием или его применения, ч. 79. A/51/218/ 19 July 1996.

20 *Commentary*, *op. cit.*, (примечание 7), p. 246, para 5.

21 Advisory Opinion of 9 July 2004, reprinted in *International Law Materials*, Vol. 43, 2004, p. 1009. Интересно отметить, что в этом заключении Суд, как представляется, говорит о том, что серьезные нарушения международного гуманитарного права влекут за собой последствия для третьих государств независимо от любого анализа их интенсивности. Суд просто упоминает «характер и значение соответствующих прав и обязательств», а не ту степень, в которой нарушения связаны с *грубым* или *систематическим* несоблюдением этих прав или невыполнением этих обязательств (там же, ч. 159). Об этом очевидном расширении сферы действия Проекта статьи 41 см. Andrea Bianchi, «Dismantling the wall: the ICJ's Advisory Opinion and its likely impact on international law», *German Yearbook of International Law*, Vol. 47, 2004, pp. 39–40.

знает правомерным положение, сложившееся в результате серьезного нарушения (...) и не оказывает помощи или содействия в сохранении такого положения».

Первой из двух возложенных на государства обязанностей воздерживаться от действий является запрет на признание, который касается как действий по формальному признанию, так и действий, которые подразумевают признание<sup>22</sup>. Признание означает признание легитимности ситуации. Передача оружия может теоретически квалифицироваться как действие, подразумевающее признание, то есть, товары до некоторой степени легитимируют власть нарушающего право государство. Однако более вероятно, что передача оружия будет нарушением второго обязательства, кодифицированного в статье 41 (2), а именно, обязательства не помогать и не оказывать содействия виновному государству в сохранении незаконной ситуации.

В соответствии с Комментарием этот второй запрет шире положений статьи 16, он включает поведение «после факта», которое сохраняет ситуацию, сложившуюся в результате нарушения, независимо от того, продолжается ли само нарушение<sup>23</sup>. Для менее серьезных международно-противоправных деяний заключение о соучастии основывается на установленной взаимозависимости между помощью или содействием и последующим нарушением; если же речь идет об императивных нормах, достаточно уже того, чтобы помогающее государство способствовало сохранению противоправной ситуации. Это имеет самое непосредственное отношение к передаче стрелкового оружия, поскольку существует совершенно очевидная связь между наличием оружия и способностью государства сохранять ситуацию, созданную его противоправным поведением. В Комментарии также упоминается, что требование о знании было выпущено из статьи 41(2), потому что «вряд ли возможно, чтобы какое-либо государство не знало о совершении серьезных нарушений другим государством»<sup>24</sup>.

### Несовершенство понятия «соучастия»

Как становится очевидным из вышесказанного, Проект статей предлагает теоретические обоснования для того, чтобы возложить на госу-

22 См. *Commentary*, op. cit., (примечание 7), p. 250, para 5.

23 Ibid, p. 252, para 12. Примеры, которые даются в *Комментарии*, это противоправные ситуации, созданные режимом апартеида в Южной Африке и колониальным правлением Португалии, обе ситуации побудили Совет Безопасности запретить любую помощь или содействие этим государствам (S/RES/418, 4 November 1977 and S/RES/569, 26 July 1985; S/RES/218, 23 November 1965).

24 *Commentary*, p. 252, para. 11.

дарства ответственность за передачу стрелкового оружия другим государством, которые используют его в противоправных целях, особенно если такие цели требуют нарушения обязательств, возникающих в соответствии с императивными нормами международного права. И все же нормы, регулирующие вопрос о соучастии в рамках права об ответственности государств, страдают от двух важных ограничений. Во-первых, они применимы только к передаче оружия одним государством другому и, во-вторых, весьма сомнительна их практическая значимость для того, чтобы утверждать, что у государств есть позитивная обязанность в законодательном порядке устанавливать более жесткий контроль над передачей оружия.

Представляется, что нет никаких оснований применять нормы об ответственности государств для того, чтобы помешать им поставлять оружие не являющимся государствами сторонам, которые используют его незаконно. Хотя вполне вероятно, что подобный тип сделки будет подпадать по действие запрета обычного права на вмешательство во внутренние дела другого государства, вопрос остается актуальным и противоречивым<sup>25</sup>. В одном регионе, а именно, в Европейском Союзе (ЕС), запрещена любая передача стрелкового оружия сторонам, не являющимся государствами<sup>26</sup>. Другие государства, особенно Соединенные Штаты, считают, что следует сохранить за собой право на передачу оружия не государствам в качестве инструмента внешней политики<sup>27</sup>. В ответ на инициативу Канады о заключении всеобщей

- 25 В деле Никарагуа против Соединенных Штатов Международный суд сказал следующее о передаче оружия Соединенными Штатами контрабандой: «поддержка, оказываемая Соединенными Штатами (...) военным и полувоенным формированиям контрабандой в Никарагуа путем предоставления финансовой помощи, оружия, разведывательных данных и материально-технического обеспечения, а также осуществления обучения и подготовки – явное нарушение принципа невмешательства» (*Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua v. United States of America*), Merits, ICJ Reports 1986, para. 242).
- 26 В соответствии со статьей 3(b) соглашения «Совместные действия по стрелковому оружию и легким вооружениям», имеющего обязательную силу, «[п]родажа стрелкового оружия, которое может использоваться в военных целях, группировкам, не являющимся государствами, не разрешена, и государства – члены Европейского Союза осудили такую форму военной помощи в качестве инструмента своей внешней политики и политики в области обеспечения безопасности», Joint Action of 17 December 1998 adopted by the Council on the basis of Article J.3 of the Treaty on European Union on the European Union's contribution to combating the destabilising accumulation and spread of small arms and light weapons, 1999/34/CFS, доступно по адресу <http://projects.sipri.se/exrcon/eusmja.htm> (последнее посещение 25 июля 2005 г.). Положения соглашения не касаются пистолетов, дробовых ружей и других типов винтовок, используемых во внутренних конфликтах.
- 27 David Capie, «Armed groups, weapons availability and misuse: An overview of the issues and options for action», документ, подготовленный для совещания, организованного Центром для гуманитарного диалога перед шестой Конференцией сети гуманитарной безопасности, Бамако (Мали), 25 мая 2004 г., р. 11. Доступен по адресу: <http://www.hdcentre.org/index.php?aid=64> (последнее посещение 25 июля 2005 г.).

конвенции, запрещающей передачу стрелкового оружия сторонам, не являющимся государствами, целый ряд неправительственных организаций указали, что полный запрет игнорировал неотъемлемое право на самооборону людей, которые сражаются с тиранией<sup>28</sup>. Принимая во внимание тот факт, что некоторые государства будут и впредь разрешать передачу оружия не государствам, желательно было бы обеспечить применение международных стандартов, которые сформулированы в рамках предложенного договора, к любой передаче оружия, независимо от того, предназначено ли оно для государства или для стороны, не являющейся государством. Проект статей и понятие «соучастие», содержащееся в нем, сами по себе не могут считаться достаточными для принятия такого подхода.

Для наших целей несовершенство понятия «соучастие» заключается еще и в том, что оно не предлагает никаких указаний относительно конкретных шагов, необходимых, чтобы контролировать нежелательные поступления стрелкового оружия к тем, кто использует его неправомочно. Ведь просто установить ответственность государства после свершившегося факта недостаточно, даже если такая ответственность может быть установлена в соответствии с критериями статей 16 и 41(2). Для тех, кто пострадал от незаконного применения стрелкового оружия силами безопасности, слабым утешением может служить информация о том, что государство, которое осуществило поставку этого орудия репрессий, может понести акцессорную ответственность по международному праву.

Эффективный контроль над передачей стрелкового оружия начинается с принятия мер, осуществляемых государством заранее, например, с установления режима лицензирования, когда учитывались бы критерии, вытекающие из международного права, которым должны удовлетворять конечные пользователи, и предусматривались санкции в отношении отдельных лиц, нарушающих этот режим.

## Не только соучастие

Главным для введения понятий прав человека и гуманитарного права является компетенция государства выдавать лицензии компаниям, которые производят стрелковое оружие, и лицам, которые экспортиру-

28 Ibid. Канадское предложение было распространено в 1998 г. в форме документа для обсуждения, озаглавленного «A proposed global convention prohibiting the international transfer of military small arms and light weapons to non-State actors», доступен по адресу: [http://www.nisat.org/export\\_laws-regs%20linked/canada/discussion\\_paper\\_a\\_proposed.htm](http://www.nisat.org/export_laws-regs%20linked/canada/discussion_paper_a_proposed.htm) (последнее посещение 25 июля 2005 г.).

ют, импортируют и транспортируют оружие, а также страхуют и финансируют сделки с оружием. И хотя лицензирование может не решить многочисленных проблем, связанных с незаконной торговлей стрелковым оружием, оно тем не менее является важным шагом – предприняв его, тем самым государства могут начать выполнение своих обязательств по защите тех основных прав, которыми постоянно пренебрегают, применяя это оружие. В этой части работы рассматривается вопрос о том, как основные обязательства государств в сфере международного права могут послужить основанием для тщательной проверки, необходимой для вызывающего доверие и эффективного процесса лицензирования. Разделы международного права, которые имеют отношение к данному вопросу, включают обязательства, вытекающие из международного гуманитарного права, международного права прав человека, и положения, принятые за последнее время в области международного уголовного права.

### Обязательство «заставлять соблюдать» международное гуманитарное право

Отличительной чертой международного гуманитарного права является возложенное на государства обычное обязательство не только соблюдать положения права, но и обеспечивать их соблюдение другими договаривающимися сторонами, как это закреплено статьей 1, общей для четырех Женевских конвенций<sup>29</sup>. В решении, вынесенном в январе 2000 г., Судебная камера Международного уголовного трибунала для

29 «Высокие Договаривающиеся Стороны обязуются при любых обстоятельствах соблюдать и заставлять соблюдать настоящую конвенцию» (Женевская конвенция от 12 августа 1949 г. об улучшении участи раненых и больных в действующих армиях (далее – ЖК I); Женевская конвенция от 12 августа 1949 г. об улучшении участи раненых, больных и лиц, потерпевших кораблекрушение, из состава вооруженных сил на море (далее – ЖК II); Женевская конвенция от 12 августа 1949 г. об обращении с военнопленными (далее – ЖК III); Женевская конвенция от 12 августа 1949 г. о защите гражданского населения во время войны (далее – ЖК IV)). Это положение повторяется в статье 1 (4) Дополнительного протокола к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 г., касающегося защиты жертв международных вооруженных конфликтов, от 8 июня 1977 г. (далее – ДП I). Обязательство соблюдать и обеспечивать соблюдение применимо к международным конфликтам и международным конфликтам в той степени, в которой последние подпадают под действие общей статьи 3. И хотя конфликты немеждународного характера, как они определяются Дополнительным протоколом к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 г., касающимся защиты жертв вооруженных конфликтов немеждународного характера, от 8 июня 1977 г. (далее – ДП II), явным образом не касается обязательство соблюдать и обеспечивать соблюдение, они тем не менее могут считаться подпадающими косвенным образом под действие этого положения, поскольку Дополнительный протокол II является просто развитием общей статьи 3, о чем говорится в его статье 1(1). См. Laurence Boisson de Chazournes & Luigi Condorelli, «Common Article 1 of the Geneva Conventions revisited: Protecting collective interests», *International Review of the Red Cross*, Vol. 82, No. 837, 2000, p. 69.

бывшей Югославии (МУТЮ) заявила следующее о соблюдении гуманитарных норм:

«В силу их абсолютного характера эти нормы международного гуманитарного права не формулируют синаллагматических обязательств, то есть обязательств государств по отношению к другому государству. Они скорее(...) устанавливают обязательства по отношению к международному сообществу в целом, следовательно, каждый член международного сообщества на законных основаниях заинтересован в их соблюдении и, соответственно, имеет законное право требовать уважения таких обязательств»<sup>30</sup>.

Все еще ведутся споры относительно того, каким именно образом государства могут «заставлять соблюдать» международное гуманитарное право. Однако совершенно очевидно, что в случае серьезных нарушений Женевских конвенций или Дополнительного протокола I государства обязаны предпринять действия для того, чтобы положить конец нарушениям. Это обязательство кодифицировано в статье 89 Дополнительного протокола I<sup>31</sup> и нашло свое отражение в статье 41(1) Проекта статей, которая предусматривает, что «государства должны сотрудничать с целью положить конец правомерными средствами любому серьезному нарушению» обязательства, вытекающего из императивной нормы международного права. Это обязательство действовать или сотрудничать обычно выражается в поведении государств в Организации Объединенных Наций. В ответ на нарушения гуманитарных принципов Генеральная Ассамблея, Совет Безопасности или Комиссия по правам человека обратятся к нарушителям с требованием соблюдать нормы права, предложат добрые услуги Генерального секретаря, направят миссию наблюдателей, начнут операции по поддержанию мира и т. п.<sup>32</sup> Все эти меры отражают коллективную решимость «обеспечить соблюдение международного гуманитарного права в случае серьезных нарушений»<sup>33</sup>.

В рамках Организации Объединенных Наций решение об эмбарго на поставки оружия является одним из способов, которым международное сообщество все чаще реагирует на существование или угрозу возникновения конфликта с применением силы, связанного с нарушениями международного гуманитарного права<sup>34</sup>. Обращается

30 ICTY, *Prosecutor v. Zoran Kupreskic and others*, Case No. IT-95-16-T, Judgement (Trial Chamber), 14 January 2000, para. 519.

31 «В случаях серьезных нарушений Конвенций или настоящего Протокола Высокие Договаривающиеся Стороны обязуются принимать меры как совместно, так и индивидуально, в сотрудничестве с Организацией Объединенных Наций и в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций».

32 Boisson de Chazournes & Condorelli, *op. cit.* (примечание 29), pp. 78–79.

33 *Ibid.*, p. 79.

ли Совет Безопасности ООН к государствам с призывом перекрыть поток оружия в зону конфликта, не объявляя обязательного эмбарго<sup>35</sup>, или выносит решение, что все государства должны принять необходимые меры по предотвращению прямых или косвенных поставок, продажи или передачи оружия какой-либо стороне, его действия означает признание того факта, что передача оружия в зону конфликта редко бывает законной. В настоящее время действуют обязательные территориальные эмбарго на поставки оружия в Кот д'Ивуар<sup>36</sup>, Либерию<sup>37</sup> и Сомали<sup>38</sup>. Под действие эмбарго подпадают и стороны, не являющиеся государствами. В настоящий момент всем государствам, входящим в международное сообщество, запрещено передавать оружие группировкам в Демократической Республике Конго<sup>39</sup>, Либерии<sup>40</sup>, Ру-

- 34 Эмбарго налагаются также региональными организациями, чаще всего Европейским Союзом (ЕС) и Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ). В октябре 2004 г. эмбарго ЕС на экспорт оружия существовало в отношении десяти стран: Афганистана, Боснии и Герцеговины, Бирмы (Мьянмы), Китая, Демократической Республики Конго, Либерии, Сьерра-Леоне, Сомали, Судана и Зимбабве (<http://www.sipri.org/contents/armstrad/embargoes.html#tab> (последнее посещение 28 июля 2005 г.)). В 1993 г. ОБСЕ наложила политически обязательное эмбарго на Армению и Азербайджан, которое касалось «всех поставок оружия и боеприпасов для сил, принимающих участие в боевых действиях в Нагорном Карабахе». *Decisions based on the Interim Report on Nagorno-Karabakh*, доступно по адресу: <http://projects.sipri.se/exrcon/cscazabarm.htm> (последнее посещение 25 июля 2005 г.). Будучи важным способом выражения политической воли, такие эмбарго тем не менее не могут быть поставлены в один ряд с эмбарго ООН, хотя бы потому, что «они по самой своей природе являются региональными и их действенность может быть сведена на нет странами, которые не входят в соглашение и не разделяют те же самые политические взгляды (Basic, International Alert, and Safeworld, *Combatting the Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons: Enhancing Controls on Legal Transfers*, Briefing 6, p. 11, доступно по адресу: [http://www.saferworld.org.uk/iac/btb\\_brf6.pdf](http://www.saferworld.org.uk/iac/btb_brf6.pdf) (последнее посещение 28 июля 2005 г.)).
- 35 В недавней резолюции по вопросу о ситуации в Бурунди Совет Безопасности выразил «глубокую обеспокоенность в связи с незаконными поставками оружия вооруженным группам и движениям, в частности тем, которые не являются участниками мирного процесса в рамках Арушского соглашения» и призвал «все государства прекратить такие поставки» (S/RES/1545, 21 May 2004, para 18).
- 36 S/RES/1572, 15 November 2004 (на 12 месяцев); S/RES/1584, 1 February 2005 (подтверждение эмбарго).
- 37 S/RES/1521, 22 December 2003 (на 12 месяцев); S/RES/1579, 21 December 2004 (продление на 12 месяцев).
- 38 S/RES/733, 23 January 1992; в последний раз подтверждено в S/RES/1519, 15 December 2003; S/RES/1558, 17 August 2004; S/RES/1587, 15 March 2005.
- 39 S/RES/1493, 28 July 2003, о передаче оружия «всем иностранным и конголезским вооруженным группировкам и отрядам ополчения, действующим на территории Северной и Южной Киву и в районе Итури в Демократической Республике Конго? и группировкам, не являющимся сторонами Глобального и всеобъемлющего соглашения» (на 12 месяцев); S/RES/1552, 27 July 2004 (продлено на 12 месяцев, истекает 31 июля 2005 г.). В своей последней резолюции Совет Безопасности постановил, что эмбарго сейчас применяется «к любому получателю на территории Демократической Республики Конго», S/RES/1596, 18 April 2005.
- 40 S/RES/1521, 22 December 2003, распространяется на ЛУРД (движение «Объединенные либерийцы за примирение и демократию») и Движение за демократию в Либерии (ДДЛ), а также «на все бывшие и ныне действующие ополчения и вооруженные группировки» (на 12 месяцев); S/RES/1579, 21 December 2004 (продлено на 12 месяцев).

анде<sup>41</sup>, Сьерра-Леоне<sup>42</sup> и Судане<sup>43</sup>, а также «Аль-Каиде» и связанным с ней лицам<sup>44</sup>. В соответствии со статьей 41 Устава Организации Объединенных Наций государства юридически обязаны осуществлять эмбарго, введенные Советом Безопасности, а также должны принимать меры для того, чтобы обеспечить осуществление этих эмбарго лицами, находящимися в пределах их юрисдикции<sup>45</sup>.

Хотя правовые основания для введения и обеспечения исполнения эмбарго не относятся к предмету гуманитарного права, даже беглый взгляд на те стороны, против которых в настоящее время действует эмбарго, свидетельствует о том, что такая реакция международного сообщества тесно связана с совершением серьезных нарушений законов войны. За последние два года, когда Совет Безопасности стал более активно выступать по вопросу о детях-солдатах, эмбарго на поставки оружия грозили тем сторонам, которые вербовали детей в свои ряды<sup>46</sup>. Это говорит о том, что стрелковое оружие не только ассоциируется с нарушениями международного гуманитарного права, но и в силу своей доступности оно связано с нарушениями прав детей во время вооруженных конфликтов, и существование этой связи установлено на авторитетном уровне. Вполне законно можно прийти к выводу, что эмбарго в таких обстоятельствах является отражением обязательства государств в соответствии с общей статьей 1 обеспечивать соблюдение международного гуманитарного права.

41 S/RES/1011, 16 August 1995, касается «неправительственных сил» внутри Руанды и лиц в соседних государствах, которые имеют намерение использовать оружие и соответствующие военные материалы в Руанде.

42 S/RES/1171, 5 June 1998, касается «неправительственных сил в Сьерра-Леоне».

43 S/RES/1556, 30 July 2004, применяется ко «всем неправительственным образованиям и отдельным лицам, включая «Джанджавид», действующим в штатах Северный Дарфур, Южный Дарфур и Западный Дарфур»; S/RES/1591, 29 March 2005, эти меры будут применяться «ко всем сторонам Нджаменского соглашения о прекращении огня и любым другим воюющим сторонам в штатах Северный Дарфур, Южный Дарфур и Западный Дарфур».

44 S/RES/1390, 28 January 2002 (на 12 месяцев); S/RES/1455, 17 January 2003 (решение сделать более эффективным осуществление мер в последующие 12 месяцев); S/RES/1526, 30 January 2004 (решение сделать более эффективным осуществление мер в последующие 18 месяцев).

45 Статья 41 Устава Организации Объединенных Наций предоставляет Совету Безопасности полномочие потребовать «полного или частичного перерыва экономических отношений», а также разрыва дипломатических отношений в ответ на угрозу миру или акт агрессии. Государство само может решить, какую ответственность (административную или уголовную) понесет сторона – частное лицо за нарушение эмбарго. В резолюции о ситуации в Африке, принятой в 1998 г., Совет Безопасности призвал государства-члены принять меры, которые бы сделали нарушение обязательного эмбарго на поставки оружия уголовным преступлением (см. S/RES/1196, 16 September 1998, para. 2).

46 См. S/RES/1379, 20 November 2001; S/RES/1460, 30 January 2003; S/RES/1539, 22 April 2004; S/RES/1612, 26 July 2005. См. также «Дети и вооруженные конфликты», доклад Генерального секретаря, UN Doc. A/59/695 – S/2005/72, 9 February 2005, p. 57.



В силу политических причин эмбарго на поставки оружия вводится не в соответствии с какой-то последовательной процедурой, а когда вводится, то встречается со значительными трудностями при осуществлении и обеспечении своей реализации. Соблюдение эмбарго требует от экспортирующего государства воздержаться от продажи оружия, но кроме того, подвергаются ограничениям в этом отношении и компании и отдельные лица, находящиеся в сфере юрисдикции экспортирующего государства. Такие ограничения обычно подтверждаются в экспортирующем государстве в рамках режима лицензирования экспортных операций с оружием, хотя они могут быть включены и в законодательство, конкретно запрещающее передачу оружия какой-либо стране или стороне. Поэтому столь актуально обсуждение вопроса о принятии международных стандартов в области лицензирования передачи оружия и так важно поставить в центр обсуждения проблему соблюдения международного гуманитарного права.

В исследовании вопроса о доступности оружия, проведенном в 1999 г., Международный Комитет Красного Креста (МККК) рекомендовал разработать национальные и международные кодексы поведения, налагающие ограничения на передачу оружия в соответствии с тем, как соблюдается международное гуманитарное право получающим государством<sup>47</sup>. На основании общей статьи 1 МККК предложил, чтобы лицензирующие государства оценивали, насколько получающие государства официально связаны обязательством соблюдать нормы международного гуманитарного права. Распространяет ли получающее государство информацию о законах войны в своих вооруженных силах?<sup>48</sup> Ввело ли получающее государство в действие правоприменительные меры для пресечения серьезных нарушений?<sup>49</sup> Такие меры по имплементации составляют часть обязательства «должной старательности» получающего государства по предотвращению нарушений международного гуманитарного права и применению санкций к нарушителям на своей территории или к нарушающим сторонам, за которые оно несет ответственность. Это обязательство особенно значимо в ситуациях внутреннего вооруженного конфликта, когда много нарушений совершается лицами, над которыми государство не осуществляет непосредственного контроля.

Обеспечение уважения к международному гуманитарному праву будет означать тогда, что государствам, собирающимся передавать

47 *Arms Availability and the Situation of Civilians in Armed Conflict*, International Committee of the Red Cross, Geneva, 1999, p. 65.

48 Обязательство распространять МПП изложено в ЖК I, статья 47; ЖК II, статья 48; ЖК III, статья 127; ЖК IV, статья 144; ДП I, статьи 83 и 87(2); и ДП II, статья 19.

оружие, придется отказать в выдаче лицензии, если оружие предназначено не только для государств, которые несут ответственность за серьезные нарушения права, но и для государств, которые недостаточно добросовестно выполняют превентивные и правоприменительные меры в рамках своей юрисдикции. Обязательство всех государств обеспечить соблюдение законов войны дает твердое основание утверждать, что государства должны вводить более строгий режим лицензирования для передачи оружия, и это обязательство выходит за рамки более ограниченного понятия соучастия.

Права человека:  
обязанность сотрудничать в деле их защиты и реализации

Право прав человека отмечено печальным парадоксом: хотя декларируется универсальность прав человека, их нарушения ограничены принципом территориальности, а также гражданской принадлежностью. Ответственность государств по отношению к лицам за пределами их юрисдикции является нечеткой и слабой<sup>50</sup>. «Территориальность права вступает в конфликт с постулированной универсальностью прав человека, потому что отдельные лица не могут возложить ответственность на какое-либо государство, кроме своего, за нарушение их прав; а возложить ответственность на другое государство может только их собственное государство. Однако это случается редко»<sup>51</sup>.

Концепцию, в соответствии с которой государства обязуются выяснить, как будет использоваться оружие, передачу которого на международном уровне они санкционировали, можно сравнить с их обязательством удостовериться в том, что лица, которые перемещаются, высылаются или выдаются за пределы их юрисдикции, не будут подвергаться преследованию<sup>52</sup>. Сходство между обязанностью в соответ-

49 Обязанность преследовать в судебном порядке виновных в серьезных нарушениях устанавливается в ЖК I, статья 49; ЖК II, статья 50; ЖК III, статья 129; ЖК IV, статья 146, и ДП I, статьи 11 (4), 85 и 86.

50 Рассмотрение вопроса о транснациональных правах человека, сконцентрированное в основном на экономических, социальных и культурных правах, см. в работе: *Duties Sans Frontières*, International Council on Human Rights Policy, Versoix, Switzerland, 2003.

51 Mark Gibney, Katarina Tomasevski & Jens Vedsted-Hansen, «Transnational State responsibility for violations of human rights», *Harvard Human Rights Journal*, Vol. 12, 1999, p. 267.

52 «Если правительство не должно возратить или выслать лицо в государство, где его жизнь или свобода окажется под угрозой по причине расовой принадлежности, религии, национальности, принадлежности к социальной группе или политических убеждений, то оно также не должно санкционировать передачу оружия стране, в которой существует опасность серьезных нарушений прав человека или гуманитарного права». (Susan Marks & Andrew Clapham, *International Human Rights*, Oxford University Press, Oxford, 2005, p. 13).

ствии с принципом запрета на выдворение (non-refoulement) согласно праву беженцев<sup>53</sup> и положениями, регулирующими международную передачу оружия, заключается в том, что действия должны быть предприняты на своей территории (выдворение беженца или выдача разрешения на передачу оружия) – по причине ожидаемых нарушений прав человека за границей. На практике трудность при проведении этой аналогии заключается в установлении причинной обусловленности. Если возвращение лица другому государству является *sine qua non* причиной его дальнейшего преследования, очень трудно показать, что поставки оружия тем, кто нарушает права человека, будут непосредственной и решающей причиной последующих нарушений.

Эта проблема причинно-следственной связи высвечивается в решении Европейской комиссии по правам человека от 1995 г. не принимать иска гражданина Ирака против Италии (*Tugar v. Italy*)<sup>54</sup>. Истец утверждал, что Италия не защитила его права на жизнь в соответствии с Европейской конвенцией, поскольку это государство не ввело в действие эффективную систему лицензирования поставок оружия. Г-н Тугар получил опасное для жизни ранение в результате того, что наступил на противопехотную мину, которая была поставлена Ираку итальянским производителем оружия. Адвокат истца провел параллель с делами о высылке, процитировав решение Европейского суда по правам человека в деле *Серинга*<sup>55</sup>, и заявил, что итальянские власти подвергли истца опасности неизбирательного использования мин Ираком. Отвергая иск, Комиссия постановила:

«Ранение истца нельзя рассматривать как непосредственное следствие того, что итальянские власти не приняли законодательных мер, касающихся передачи оружия. Нет никакой прямой связи между простой поставкой оружия, даже если она не была должным образом урегулирована, и возможным «неизбирательным» его использованием в третьей стране, действия которой и были прямой и основной причиной того, что случилось с истцом»<sup>56</sup>.

Решение в деле Тугара иллюстрирует трудности, присущие попыткам связать позитивную обязанность государства в области лицензирования поставок оружия с правом жертв за пределами его границ на обращение в суд. Очевидно, что предстоит еще многое сделать для

53 Женевская конвенция о статусе беженцев, от 28 июля 1951 г., статья 33 (1) «Договаривающиеся государства не будут никоим образом высылать или возвращать беженцев в страны, где их жизни или свободе угрожает опасность вследствие их расы, религии, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений».

54 EComHR, *Tugar v. Italy*, Application No. 2869/93, 18 October 1995.

55 ECHR, *Soering v. United Kingdom*, Judgment, 7 July 1989, Series A, Vol. 161.

56 EcomHR, *Tugar v. Italy*, op. cit., (примечание 54), p. 3.

того, чтобы конкретизировать позитивное обязательство государств сотрудничать в деле транснациональной защиты и реализации прав человека. Принятие договора о передаче оружия, в котором государства признали бы определенную ответственность за предотвращение совершения серьезных нарушений прав человека за пределами их юрисдикции, стало бы шагом вперед по направлению к тому, чтобы международное право приобрело значение для жертв применения стрелкового оружия. Представляется, однако, что без такого договора мало что в международном праве прав человека можно толковать как вменение государству в обязанность выяснять, каким образом в конечном итоге используется оружие, которому оно разрешает покинуть свою территорию. Это не означает, что международное право прав человека не имеет отношения к развитию права в этой области. Действительно, оно может в значительной мере пролить свет на оценку поведения получающего государства, что будет полезным при разработке стандартов для таких лицензионных режимов, которые могут потребоваться.

В соответствии с международным правом прав человека государства не только несут ответственность за действия своих представителей, но и обязаны предотвращать систематические правонарушения, совершаемые частными лицами, находящимися в пределах их юрисдикции, и наказывать за совершение таких правонарушений, независимо от того, действуют ли эти лица под контролем государства. Непринятие необходимых мер по защите лиц от насильственных действий, совершаемых сторонами, не являющимися государствами, может привести к тому, что государство будет так же виновно, как если бы нарушения совершили его должностные лица<sup>57</sup>. В некоторых случаях обязательство предоставить защиту отдельным лицам от нарушений, совершаемых частными сторонами, является неотъемлемой частью обязанности государства самому не совершать нарушений. Так

57 См. «Предотвращение нарушений прав человека, совершаемых с применением стрелкового оружия и легких вооружений» Предварительный доклад, представленный Специальным докладчиком Барбарой Фрей в соответствии с резолюцией 2002/25 Подкомиссии, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/2003/29, 25 June 2003, p. 12–13. Специальный докладчик рассматривает судебную практику Межамериканского суда по правам человека и Европейского суда по правам человека, придя к выводу, что «согласно концепции должного внимания, позволяющей устанавливать наличие ответственности государства, на государстве может лежать позитивная обязанность по международным соглашениям в области прав человека за обеспечение того, чтобы стрелковое оружие не применялось вооруженными лицами и группами лиц для совершения нарушений прав человека». См последнюю версию документа «Проект принципов предотвращения нарушений прав человека, совершаемых с применением стрелкового оружия», подготовленную Специальным докладчиком, UN Doc.E/CN.4/Sub.2/2005/35, 16 June 2005.

обстоит дело в случае с запретом на пытки, он является особенно широким в связи с тем значением, которое придает ему международное сообщество<sup>58</sup>. Непринятие мер, необходимых для предотвращения пыток на своей территории, может рассматриваться как нечто большее, чем нарушение стандарта «должной старательности», и считается нарушением самой международной нормы.

Для того чтобы в международных стандартах, применяемых при лицензировании передачи оружия, учитывалось обязательство о должном внимании принимающего государства, составителям договора о передаче оружия, возможно, следует использовать подход, предложенный МККК в области международного гуманитарного права. Для этого надо составить перечень целого ряда объективных критериев, которые могут служить неким эталонным тестом, с точки зрения прав человека, при решении вопроса о том, следует ли предоставлять лицензию. Например, можно дать разрешение на экспорт огнестрельного оружия для сил полиции, которые действуют в соответствии с Основными принципами применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка, принятыми ООН<sup>59</sup>. И наоборот, невыполнение этих основных принципов может явиться основанием для отказа в выдаче лицензии.

### Международное уголовное право: персональная ответственность лиц, занимающихся незаконной торговлей оружием

Говоря о международных обязательствах государств в области передачи оружия, нельзя не упомянуть международное уголовное право. Даже если правительства вводят меры должного контроля над частными торговцами оружием, все-таки остаются отдельные лица, которые действуют в области, недоступной для национального права. Если рассуж-

58 В решении, принятом в 1998 г., Судебная камера МУТЮ записала: «Государства обязаны не только запрещать пытки и наказывать виновных, но и предотвращать их: недостаточно просто предпринять действия после того, как совершена пытка, когда физическому или психическому состоянию человека уже был нанесен непоправимый вред». Следовательно, в государствах должны действовать меры, которые могут предотвратить совершение пыток. (...) международные нормы запрещают не только пытки, но и i) принятие на национальном уровне мер, необходимых для имплементации запрета, а также ii) сохранение в качестве действующих или принятие новых законов, которые противоречат запрету» (ICTY, *Prosecutor v. Anto Furundzija*, Case No. IT-95-17/1-T, Judgment (Trial Chamber), 10 December 1998, para. 148).

59 Приняты восьмым Конгрессом Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, Гавана, Куба, 27 августа — 7 сентября 1990 г., *Сборник стандартов и норм Организации Объединенных Наций в области предупреждения преступности и уголовного правосудия*. Организация Объединенных Наций. Нью-Йорк, 1992 г.

дать логически и практически, то стремление обеспечить соблюдение прав человека и норм гуманитарного права в процессе выдачи лицензий должно сопровождаться мерами принудительного характера в отношении посредников, которые помогают обойти правила выдачи лицензий. Выполняя свое обязательство по обеспечению уважения международного гуманитарного права в соответствии с общей статьей 1, государства должны пресекать серьезные нарушения права войны. Поэтому вполне уместно проанализировать характер международной уголовной ответственности, которая возникает в случае поставок оружия лицам, совершающим военные преступления, преступления против человечности и геноцид.

Здесь мы возвращается к понятию «соучастие», но на этот раз рассматривая, как оно соотносится с личной уголовной ответственностью торговцев оружием. В соответствии с международным уголовным правом деятельность лиц, занимающихся незаконной торговлей оружием, скорее всего, подпадает под действие норм, которые запрещают предоставление материальной помощи тем, кто совершает преступление. Хотя тест для установления личной ответственности в соучастии отличается от теста, который используется для установления соучастия государств, в основе их лежит одно и то же стремление. Этот тест был сформулирован Судебной камерой МУТЮ в *деле Тадича* в 1997 г.:

«Во-первых, существует требование о наличии намерения, которое определяется пониманием того, что имеет место участие, а также сознательным решением участвовать в совершении преступления путем его планирования, провоцирования, приказа совершить, совершения, а также пособничества и подстрекательства к его совершению иным способом.

Во-вторых, в ходе судебного преследования должно быть доказано, что имело место участие в том смысле, что поведение обвиняемого способствовало совершению незаконного акта»<sup>60</sup>.

Понятие «пособничество и подстрекательство» было затем определено более подробно той же самой Камерой в решении, принятом в 1998 г.:

«[п]равовые составляющие пособничества и подстрекательства в международном уголовном праве [являются следующими]: *actus reus* заключается в практической помощи, содействии или моральной поддержке, которые имеют большое значение для совершения преступления. Требуемый *mens rea* является знанием того, что эти

60 ICTY, *Prosecutor v. Dusko Tadic*, Case No. IT-94-1, Judgement (Trial Chamber), 7 May 1997, para. 674 (выделено автором).

действия помогают совершению правонарушения. Это понятие пособничества или подстрекательства следует отличать от понятия общий замысел, при котором *actus reus* заключается в участии в совместном преступном предприятии, а требуемый *mens rea* является намерением участвовать»<sup>61</sup>.

Положение Статута Международного уголовного суда (МУС) о пособничестве и подстрекательстве устанавливает уголовную ответственность, если лицо способствует, подстрекает или каким-либо иным образом содействует совершению преступления или покушению на него, включая предоставление средств для его совершения<sup>62</sup>. Другими словами, поставки оружия, которое применяется для того, чтобы совершить одно из преступлений, находящихся в юрисдикции МУС, или для попытки совершения такого преступления, являются достаточным основанием для возникновения ответственности лица в качестве соучастника<sup>63</sup>. Если говорить об *actus reus* (объективном элементе), то не существует требования, чтобы средства способствовали последующему совершению преступления; отсутствует и требование, чтобы средства имели большое значение для совершения преступления. Очевидно, что Римский статут дает более широкое определение преступлению соучастия, чем уставы специальных трибуналов, поскольку «не является необходимым предоставление непосредственной и значительной помощи, и (...) акт оказания помощи не обязательно должен быть *условием sine qua non* преступления»<sup>64</sup>. Тем не менее *culpa* (вина) (субъективный элемент) остается выше, чем та, которая предусмотрена в контексте ответственности государств, в силу той объективной причины, что последствия установления вины гораздо серьезнее для отдельных лиц, поскольку речь идет об их свободе. Просто знание не является достаточным основанием; соучастник должен иметь намерение способствовать совершению преступления.

Ни один из уставов существующих в настоящее время международных судов (МУТЮ, Международного уголовного трибунала для Руанды (МУТР), Специального суда по Сьерра-Леоне и МУС) не указывают в целях установления уголовной ответственности за «пособничество» при совершении преступления на предоставление оружия или другой конкретной военной помощи как на практическую помощь. Однако су-

61 *Furundzija*, op. cit. (примечание 58), para. 249 (выделено автором)

62 Римский статут Международного уголовного суда, 17 июля 1998 г., статья 25(3)(с).

63 Andrew Clapham, «On complicity», in M. Henzelin & R. Roch (eds), *Le Droit pénal à l'épreuve de l'internationalisation*, Bruylant, Brussels, 2002, p. 254.

64 Kai Ambos, «Article 25», in Otto Triffterer (ed.), *Commentary on the Rome Statute of the International Criminal Court*, Nomos, Baden-Baden, 1999, p. 483.

ществуют свидетельства того, что усиливается тенденция толковать его именно так.

В решении, принятом в 1998 г., Судебная камера МУТР постановила, что элементы преступления соучастия в геноциде включают «предоставление средств, таких как оружие, инструменты или любые другие средства, используемые для совершения геноцида, если соучастник знал, что такие средства будут использоваться с такой целью»<sup>65</sup>. В 2003 г. Обвинитель Специального суда по Сьерра-Леоне вынес обвинительный акт, в котором Чарлз Тейлор, бывший глава государства, обвинялся в пособничестве правонарушениям и в подстрекательстве к их совершению повстанцами в Сьерра-Леоне, предоставляя финансирование, обеспечивая подготовку и поставки оружия и оказывая другую поддержку и содействие»<sup>66</sup>.

Размышляя о том, кто может нести уголовную ответственность в Сьерра-Леоне за соучастие, один из ведущих экспертов в области международного уголовного права пишет:

«Поскольку военные преступления и другие зверства, совершаемые в Сьерра-Леоне, широко известны, и не только благодаря специальным документам, как те, которые издаются Организацией Объединенных Наций и международными неправительственными организациями, но и обычным средствам массовой информации, Суду не составит труда прийти к заключению, что торговцы алмазами, пилоты и должностные лица авиакомпаний, поставщики стрелкового оружия и т. п. знают о своем вкладе в конфликт и своем содействии правонарушениям, которые там совершаются»<sup>67</sup>.

Эту гипотезу, кажется, поддерживает руководитель отдела расследований Специального суда по Сьерра-Леоне Алан Уайт, который в интервью организации «Хьюман райтс уотч» заявил: «Если какое-либо лицо является поставщиком оружия, а кроме того знает, что оружие будет использоваться неправомерно, тогда это лицо, конечно, будет нести индивидуальную уголовную ответственность и преследоваться [в судебном порядке]»<sup>68</sup>.

65 ICTR, *Prosecutor v. Jean-Paul Akayesu*, Case No. ICTR-96-4-T, Judgement (Trial Chamber), 2 September 1998, para. 537.

66 SCSL, *Prosecutor v. Charles Gbankay Taylor*, Case No. SCSL-03-I, Indictment, 7 March 2003, para. 26.

67 William Schabas, «Enforcing international humanitarian law: Catching the accomplices», *International Review of the Red Cross*, Vol. 83, No. 842, 2001, p. 451, цитируется по: Clapham, «On complicity», *op. cit.* (примечание 63), p. 256.

68 Цитируется по: Lisa Misol, «Weapons and war crimes: The complicity of arms suppliers», *Human Rights Watch World Report 2004: Human Rights and Armed Conflict*, доступно по адресу: [http://hrw.org/wr2k4/13.htm#\\_Toc58744962](http://hrw.org/wr2k4/13.htm#_Toc58744962) (последнее посещение 28 июля 2005 г.).



Хотя международное уголовное право предусматривает, каким путем можно преследовать в судебном порядке частных торговцев оружием, этот путь пока еще остается в большой степени неисследованным<sup>69</sup>. На практике у лиц, осуществляющих брокерскую деятельность, все еще есть достаточный запас времени для того, чтобы направить оружие в запрещенные пункты назначения<sup>70</sup>. Перспектива быть обвиненным в соучастии в международном преступлении все еще представляется слишком отдаленной для того, чтобы большинство брокеров задумались прежде, чем осуществить поставки оружия в те страны или тем сторонам, на которые распространяется действие эмбарго, или хорошо известным нарушителям прав человека. Их деятельность в большой степени остается нерегламентированной, и даже там, где существует регулирование, есть серьезные пробелы и лазейки, которые позволяют этому выгодному бизнесу процветать<sup>71</sup>. Многие государства не желают распространять свою юрисдикцию на граждан, проживающих за границей, или на незаконную брокерскую деятельность, осуществляемую гражданами за границей. Более того, нельзя недооценивать политический вес некоторых брокерских кругов в сфере тор-

69 Возможно, что судебный процесс, который проходит сейчас в Нидерландах над гражданином этой страны Францем ван Анратом, обвиняемом в том, что он оказывал помощь бывшему иракскому лидеру Саддаму Хусейну в совершении военных преступлений и геноцида, поставляя ему материалы для химического оружия, сумеет изменить эту тенденцию. См. BBC News, 18 March 2005, доступно по адресу: [http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle\\_east/4360137.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/4360137.stm) (последнее посещение 28 июля 2005 г.).

70 В национальных и региональных регламентирующих документах «брокеры» и «брокерская деятельность» определяются по-разному. В предложенном Фондом мира тексте типовой конвенции о регистрации брокеров в сфере торговли оружием и пресечения нелегализованной брокерской деятельности в этой области «брокерская деятельность» определяется в статье 1(2) как «...деятельность в качестве брокера, включающая импорт, экспорт, закупку, продажу, передачу, снабжение и поставки оружия и услуг в этой области или любые действия, предпринятые для того, чтобы способствовать любому из этих видов деятельности, включая транспортировку, экспедирование грузов, посредничество, страхование и финансирование» (доступно по адресу: [http://www.fundforpeace.org/publications/reports/model\\_convention.pdf](http://www.fundforpeace.org/publications/reports/model_convention.pdf)) (последнее посещение 25 июля 2005 г.).

71 В работе *Small Arms Survey 2004* перечисляются следующие лазейки в существующих мерах по контролю: нерегламентированная деятельность (кроме импорта и экспорта многое из того, что делают брокеры в сфере торговли оружием, является нематериальным и поэтому трудно поддается регулированию); нестрогий контроль над запасами оружия; брокерское дело осуществляется третьей стороной (сделки совершаются таким образом, что оружие не попадает на территорию, на которой действует посредник); финансовые операции «оффшор»; требования относительно ведения документации, которые легко обойти; легкость транспортировки (транспортные агенты пользуются трудностями в применении правоприменительных мер при проведении таможенного контроля, особенно в странах с протяженной линией границы и ограниченными ресурсами, *Small Arms Survey 2004: Rights at Risk*, Oxford University Press, Oxford, 2004, pp. 143–146 (далее – *Small Arms Survey 2004*). Анализ лазеек в контроле над экспортом оружия в Соединенном Королевстве см.: «Out of control: The loopholes in UK controls on the arms trade», Oxfam GB, 1998, pp.3–12, доступно по адресу: [http://www.oxfam.org.uk/what\\_we\\_do/issues/conflict\\_disasters/downloads/control.rtf](http://www.oxfam.org.uk/what_we_do/issues/conflict_disasters/downloads/control.rtf) (последнее посещение 28 июля 2005 г.).

говли оружием, имея в виду их способность помешать процессу, направленному на ограничение этого бизнеса. Однако ветер может поменяться, поскольку в различных сегментах международного сообщества все громче звучит требование более жестко регулировать брокерскую деятельность<sup>72</sup>.

### **Прокладывая путь к всеобщему соглашению по вопросу о передаче оружия**

В июле 2001 г. Организация Объединенных Наций созвала международную конференцию с тем, чтобы содействовать выработке национальной, региональной и международной стратегии поисков решения многих проблем, связанных со стрелковым оружием и легкими вооружениями. Программа действий, одобренная ООН, лишь косвенно касается вопроса передачи оружия, санкционированной правительствами. Главное внимание сосредоточено на том, что в Программе называется «незаконной торговлей стрелковым оружием». Тем не менее в одном положении Программа действий все-таки говорит об обязанности государств «[о]ценивать заявки на получение разрешений на экспорт в соответствии со строгими национальными правилами и процедурами, охватывающими все стрелковое оружие и легкие вооружения и согласующимися с существующими обязанностями государств по международному праву»<sup>73</sup>. В ней также формулируется обязательство

72 В январе 2004 г. Генеральная Ассамблея ООН приняла Резолюцию 58/241 о незаконной торговле стрелковым оружием и легкими вооружениями, в которой она, *inter alia*, обратилась к Генеральному секретарю с просьбой «провести (...) широкие консультации со всеми государствами – членами, заинтересованными региональными и субрегиональными организациями, международными учреждениями и экспертами в этой области относительно дальнейших шагов по укреплению международного сотрудничества в предотвращении, пресечении и искоренении незаконной брокерской деятельности в связи со стрелковым оружием и легкими вооружениями (...) и просит далее Генерального секретаря представить Генеральной Ассамблее на ее 59-й сессии доклад об итогах его консультаций» (UN Doc. A/58/241, 9 January 2004). См. документ, подготовленный Департаментом по вопросам разоружения «Широкие консультации относительно дальнейших шагов по укреплению международного сотрудничества в предотвращении, пресечении и искоренении незаконной брокерской деятельности в связи со стрелковым оружием и легкими вооружениями» (Резолюция ГА 58/241) (Далее – Документ Департамента по вопросам разоружения). В своем докладе, озаглавленном «При большей свободе: к развитию, безопасности и правам человека для всех», Генеральный секретарь призвал международное сообщество ускорить переговоры по заключению обязательного международного документа по борьбе с незаконной брокерской деятельностью, связанной со стрелковым оружием и легкими вооружениями (UN Doc. A/59/2005, 21 March 2005, p. 120).

73 Программа действий по предотвращению и искоренению незаконной торговли стрелковым оружием и легкими вооружениями во всех ее аспектах и борьбе с ней, часть II, статья 11 (в Докладе Конференции Организации Объединенных Наций по проблеме незаконной торговли стрелковым оружием и легкими вооружениями во всех ее аспектах, Нью-Йорк, 9–20 июля 2001 г., UN Doc. A/CONF.192/15). (Далее – Программа действий ООН).

участвующих государств разработать соответствующее законодательство для регулирования брокерской деятельности<sup>74</sup>. В целом ряде недавних региональных инициатив, в основном политически обязывающего характера, подтверждается это обязательство<sup>75</sup>. Ранее, 31 мая 2001 г., Генеральная Ассамблея приняла Протокол ООН по огнестрельному оружию<sup>76</sup>, международный документ, направленный на улучшение сотрудничества в области пресечения незаконного производства огнестрельного оружия и незаконной торговли им<sup>77</sup>. Данный Протокол является третьим дополняющим Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности, принятую в ноябре 2000 г.<sup>78</sup> – два других направлены на пресечение незаконного ввоза мигрантов и торговли людьми, особенно женщинами и детьми. Он призывает подписавшиеся государства наносить на все единицы законно изготовленного, экспортируемого или импортируемого оружия маркировку с соответствующей информацией, а также ввести в действие необходимые процедуры лицензирования для коммерческого экспорта огнестрельного оружия. Государства-участники должны принять законодательство, которое бы криминализовало любое незаконное изготовление огнестрельного оружия и незаконную торговлю им, ввести эффективную систему экспортного контроля и обмениваться друг с другом информацией и опытом, в том числе в области подготовки, чтобы наладить сотрудничество с целью недопущения нелегальных поставок огнестрельного оружия. От подписавших Протокол государств также требуется вести записи о маркировке и передаче оружия и сохранять их в течение по крайней мере 10 лет, чтобы было можно проследить за передвижением огнестрельного оружия через границы.

Протокол, который вступил в силу 3 июля 2005 г., сосредоточивает внимание на организованной преступности и не применяется к сделкам по продаже оружия, санкционированным государством. Однако в том, что касается брокерской деятельности в сфере обращения

74 Программа действий ООН, там же, часть II, статьи 14 и 39.

75 См. обзор этих инициатив в Документе Департамента по вопросам разоружения, *op. cit.* (примечание 72), с. 2–6.

76 Протокол против незаконного изготовления и оборота огнестрельного оружия, его составных частей и компонентов, а также боеприпасов к нему, дополняющий Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности, UN Doc. A/RES/55/255, 8 June 2001. На 15 июля 2005 г. было 42 государства – участника Протокола.

77 Статья 3(а) определяет «огнестрельное оружие» как «любое носимое ствольное оружие, которое производит выстрел, предназначено или может быть легко приспособлено для производства выстрела или ускорения пули или снаряда за счет энергии взрывчатого вещества, исключая старинное огнестрельное оружие или его модели».

78 Принята Генеральной Ассамблеей 15 ноября 2000 г.; см. UN Doc. A/RES/55/25, 8 January 2001.

оружия, он представляет собой значительный шаг вперед, поскольку требует регистрации брокеров, действующих на территории государств-участников, а также лицензирования брокерской деятельности или выдачи разрешений на нее. Более того, необходимо обмениваться всей информацией относительно брокеров. На сегодняшний день Протокол остается первым имеющим обязательную силу в правовом отношении международным соглашением по стрелковому оружию, переговоры по которому завершились успехом.

На региональном уровне с помощью целого ряда инициатив (типовые инструкции, руководства, принципы оптимальных методов и т.д.), государства призываются при принятии решений о выдаче лицензий на экспорт оружия и брокерскую деятельность учитывать опасность того, что передаваемое оружие может применяться в нарушение международного права<sup>79</sup>. Другие региональные инициативы выражают более жесткую позицию. Представляется, что две из них могут предписать меры, обязательные в правовом отношении для исполнения государствами-членами, и поэтому стоит обратить на них несколько более пристальное внимание. Во-первых, это Кодекс поведения в области экспорта вооружений Европейского Союза, который вместе с документом «Общая позиция по вопросу о брокерской деятельности в сфере обращения оружия» Совета Европейского Союза представляет собой самую важную попытку применить критерии прав человека и гуманитарного права к процессу лицензирования экспортных сделок с оружием и брокерской деятельности в странах – членах ЕС. Во-вторых, это Мораторий на импорт, экспорт и производство стрелкового

79 К самым последним инициативам относятся: the Model Brokering Regulations for the Control of Brokers of Firearms, their Parts and Components and Ammunition (Типовое положение о брокерской деятельности, принятое с целью осуществления контроля над брокерами, работающими в сфере оборота огнестрельного оружия, его частей и компонентов и боеприпасов), принятое Организацией американских государств в рамках работы Межамериканской комиссии по контролю за злоупотреблением наркотиками, очередная 34-я сессия, 17–20 ноября 2003 г., Монреаль, Канада, OEA/Ser.L/XIV.2.34(CICAD/doc1271/03), 13 November 2003; the Great Lakes and Horn of Africa Best Practices Guidelines for the Import, Export and Transit of Small Arms and Light Weapons (Руководство по передовым методам деятельности в области импорта, экспорта и транзита стрелкового оружия и легких вооружений для стран района Великих Озер и Африканского Рога), принято на Третьей конференции по рассмотрению действия Декларации Найроби на уровне министров, 20–21 июня 2005 г.; the Wassenaar Arrangement on Export Controls for Conventional Arms and Dual-Use Goods and Technologies: Guidelines & Procedures, including the Initial Elements (as amended and updated in December 2003 and July 2004) (Вассенаарские договоренности о контроле над экспортом обычных вооружений и товаров и технологий двойного применения), см. также примечание 99 ниже и издание: 2003 OSCE *Handbook of Best Practice Guides*, которое является полным руководством, предлагающим передовые методы деятельности, касающиеся всех этапов жизни оружия, и направлено на более эффективное выполнение требований Документа ОБСЕ о легком и стрелковом оружии.

оружия и легких вооружений в Западной Африке, который уникален тем, что стремится вывести стрелковое оружие за пределы всего региона и своими недостатками иллюстрирует необходимость принятия всеобщих стандартов, закрепленных в международном праве.

### Кодекс поведения, принятый Европейским Союзом

Принятый Советом Европейского Союза в 1998 г. Кодекс поведения в области экспорта вооружений<sup>80</sup> представляет собой (хотя он и является только политически обязывающим документом) самый полный международный режим контроля за экспортом оружия из всех действующих на сегодняшний день<sup>81</sup>. Кодекс ЕС, который сейчас рассматривается на предмет его содержания и правового статуса<sup>82</sup>, примечателен тем, что выдвинул восемь критериев для выдачи экспортных лицензий. Они составляют две категории: условия, при которых отказ

80 European Union Code of Conduct for Arms Exports, adopted by the Council of the European Union on 8 June 1998, доступен по адресу: [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/cfsp/sanctions/codeofconduct.pdf](http://europa.eu.int/comm/external_relations/cfsp/sanctions/codeofconduct.pdf) (последнее посещение 25 июля 2005 г.) (далее – Кодекс ЕС). «О поддержке принципов Кодекса ЕС заявили третьи страны – а именно, связанные с ЕС государства Восточной и Центральной Европы, Кипр, Европейская зона свободной торговли, члены Европейской экономической зоны и Канады. Он упоминается и в Декларациях о стрелковом оружии, принятых в декабре 1999 г. ЕС и США и ЕС и Канадой. В ноябре 2000 г. во втором Сводном докладе о Кодексе ЕС отмечалось, что Мальта и Турция также приняли на себя обязательство выполнять принципы Кодекса ЕС, которыми они будут руководствоваться в своей национальной политике в области экспорта», (*Undermining Global Security: the European Union's Arms Exports*, Amnesty International, 1 February 2004, pp. 2 – 3, доступно по адресу: <http://web.amnesty.org/library/index/ENGACT300000032004> (последнее посещение 25 июля 2005 г.)

81 Одна из последних работ об истории Кодекса поведения ЕС – Sibylle Bauer & Mark Bromley, *The European Union Code of Conduct on Arms Exports: Improving the Annual Report*, SIPRI Policy Paper No. 8, November 2004, pp. 2 – 4, доступно по адресу: <http://editors.sipri.se/pubs/policy-paper8.pdf> (последнее посещение 25 июля 2005 г.)

82 В своем последнем докладе Рабочая группа по экспорту обычных вооружений, чей мандат заключается в том, чтобы предложить рекомендации Совету в области экспорта обычных вооружений в рамках Общей внешней политики и политики в области безопасности, объявила, что она «провела углубленное обсуждение с тем, чтобы перенести на более ранний срок пересмотр Кодекса, который она решила осуществить в декабре 2003 г.». Группа надеется, что Кодекс будет «значительно укреплен благодаря включению нескольких новых элементов в текст, особенно касающихся: брокерской деятельности, транзита/перевалки, лицензированного производства за границей, неосязаемых поставок программного обеспечения и технологии, сертификации конечного пользователя и предоставления докладов государствами». Однако пока не было достигнуто соглашения о трансформации Кодекса в юридически обязательный инструмент. (CORAM, *Sixth Annual Report according to Operative Provision 8 of the European Union Code of Conduct on Arms Exports*, который был принят в сведении Советом по общим вопросам и внешним сношениям 22 ноября 2004 г., *Official Journal C 316*, 21/12/2004, p. 1, доступно по адресу: [http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52004XG1221\(01\):EN:HTML](http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52004XG1221(01):EN:HTML) (последнее посещение 31 июля 2005 г.)

в выдаче лицензии обязательен<sup>83</sup>, и моменты, которые необходимо принять во внимание при решении вопроса о выдаче лицензии<sup>84</sup>.

Применение Кодекса ЕС государствами-членами было весьма многообразным из-за различных политических и экономических задач, стоящих перед разными странами, и достаточно большой свободы толкования, которую представляют как резолютивные положения<sup>85</sup>, так и выработанные критерии. Это вызвало серьезную критику, в основном со стороны международных НПО<sup>86</sup> и членов Европейского парламента<sup>87</sup>. В результате анализа критериев, согласованных государствами – членами ЕС можно сделать два общих замечания.

- 83 Выполнение международных обязательств государств-членов, таких как обязательства, возникающие в связи с решениями ООН о введении эмбарго и в соответствии с договорами (критерий 1); соблюдение прав человека в стране назначения (критерий 2); недопустимость усугубления ситуации вооруженного конфликта или напряженности в стране назначения (критерий 3); соблюдение запрета на агрессию: передача запрещена, если существует *очевидная опасность* того, что предметы экспорта будут использоваться для агрессии против другой страны или для силового утверждения территориальных притязаний (критерий 4).
- 84 Национальная безопасность государств-членов, а также дружеских и союзных стран (критерий 5); действия получающей страны по отношению к международному сообществу, причем особое внимание должно уделяться тому, не поддерживает и не поощряет ли она терроризм и международную организованную преступность; соблюдение ею своих международных обязательств, в частности о неприменении силы, в том числе в соответствии с международным гуманитарным правом, применяемым в случае международных и немеждународных конфликтов; ее обязательства в отношении нераспространения оружия и в других областях, касающихся контроля за вооружением и разоружения, в частности подписание, ратификация и имплементация соответствующих конвенций о контроле за вооружением и о разоружении (критерий 6); опасность того, что оборудование будет направлено не по назначению в стране – покупателе или будет реэкспортировано на неблагоприятных условиях (критерий 7); совместимость экспортируемых вооружений и экономических возможностей получающей страны: доклады ПРООН, Всемирного банка, МВФ и ОЭСР должны быть приняты во внимание при оценке вероятности того, что предполагаемый экспорт будет серьезным препятствием на пути к устойчивому развитию получающей страны (критерий 8).
- 85 Резолютивные положения дают краткое описание процедур предоставления докладов, а также межправительственных механизмов уведомления об отказе и консульгаций, если правительства придерживаются различных взглядов относительно применения критериев Кодекса ЕС в отношении запросов о выдаче лицензий. Можно надеяться, что с принятием Руководства пользователя в январе 2004 г., которое недавно было пересмотрено и будет вскоре опубликовано, процедуры станут более совершенными и ясными.
- 86 См., среди прочего, доклад Международной Амнистии, в котором документируются конкретные случаи сомнительных передач оружия уже после принятия Кодекса, *Undermining Global Security: the European Union's Arms Exports, op. cit.* (примечание 80); *Taking control: The Case for a More Effective European Union Code of Conduct on Arms Exports*, report by European Union non-governmental organisations, Saferworld, September 2004, доступно по адресу: <http://www.saferworld.co.uk/publications/Taking%20control.pdf> (последнее посещение 25 июля 2005 г.); «Comments of the International Committee of the Red Cross (ICRC) on Criterion Six of the EU Code of Conduct on Arms Exports», ICRC, September 2004 (работа неопубликована: имеется у автора).
- 87 См., среди прочего, ежегодные доклады Европейского парламента о Кодексе поведения, доступны на английском языке по адресу: <http://www.sipri.org/contents/expcon/euparl.html> (последнее посещение 25 июля 2005 г.)

Первое касается критерия доказанности, выбранного ЕС, и его связи с рассмотренным выше запретом на соучастие в соответствии с правом об ответственности государств<sup>88</sup>. Согласно 2 и 4 Кодекса ЕС лицензия не должна предоставляться, если существует очевидная опасность того, что экспортируемые товары будут использоваться в нарушение международного права. Этот стандарт представляется более объективным, нежели «знание», несмотря на высокий порог, устанавливаемый использованием прилагательного «очевидная». Следовательно, ЕС пошел дальше, чем Проект статей, запретив передачу оружия вне зависимости от того, знает ли поставляющее государство – фактически или предположительно – об обстоятельствах нарушения международного права или действительно способствует совершению такого нарушения. Имеется в виду не просто вопрос отказа от сотрудничества при совершении нарушения другими. Действительно, серьезный характер действий, о которых идет речь, влечет за собой позитивную обязанность государств выяснить, как будет применяться оружие, которому они разрешают покинуть свою территорию. Формулировка, выбранная государствами – членами ЕС, отражает эволюцию в праве, применяемом к передаче стрелкового оружия, уделив основное внимание в процессе лицензирования потенциальным жертвам этого оружия.

Второе замечание касается того, что может считаться наиболее значительной слабой стороной критериев, выдвинутых Кодексом ЕС. Несмотря на то, что соблюдение международного гуманитарного права является обязанностью всех государств, оно всего лишь упоминается в критерии б как элемент, который должен приниматься во внимание государствами-членами, в то время как соблюдение права прав человека составляет основу обязательного критерия (критерий 2)<sup>89</sup>. Более того, упоминание международного гуманитарного права в критерии б звучит двусмысленно. Его можно понять так, что обязательство соблюдать законы международного и немеждународного вооруженного конфликта связано с неприменением силы. Эту абсурдную связь, ко-

88 См. выше раздел «Соучастие в соответствии с положениями права об ответственности государств».

89 В критерии б говорится: «Государства-члены будут принимать во внимание, среди прочего, репутацию страны-покупателя в том, что касается:

- а) поддержки или поощрения терроризма и международной организованной преступности;
- б) соблюдения ею международных обязательств, в частности о неприменении силы, в том числе в соответствии с международным гуманитарным правом, применяемым к международным и немеждународным конфликтам;
- с) ее обязательства в отношении нераспространения оружия и в других областях, касающихся контроля над вооружениями и разоружения, в частности подписания, ратификации и имплементации соответствующих конвенций о контроле над вооружениями и разоружении, о которых говорится в пп. б) критерия 1».

нечно, не имели в виду составители Кодекса ЕС, но выбор слов и выражений заслуживает здесь упоминания, поскольку, кроме всего прочего, он свидетельствует о таком понимании соблюдения законов войны, или *jus in bello*, которое каким-то образом оказывается второстепенным по отношению к соблюдению *jus ad bellum*.

Не является чем-то необычным тот факт, что Кодекс ЕС, как представляется, придает соблюдению прав человека и соблюдению гуманитарного права различное значение. Документы о передаче оружия, принятые государствами и региональными организациями, чаще говорят о соблюдении получателем прав человека и об опасности того, что оружие будет использоваться для репрессий внутри страны, чем о соблюдении получателем международного гуманитарного права. Комментируя этот факт, МККК недавно заявил:

«[н]аш опыт показывает, что распространенным заблуждением является мнение, будто нет необходимости в отдельном критерии, касающемся гуманитарного права, если уже есть упоминание прав человека, поскольку считается, что ссылка на права человека имплицитно относится и к гуманитарному праву. И если некоторые нарушения гуманитарного права подпадут под действие требования принимать во внимание опасность нарушений прав человека, многие серьезные нарушения гуманитарного права окажутся вне сферы действия такого положения. Сюда относятся нарушения, связанные с ведением военных действий, что особенно актуально, если речь идет о применении оружия»<sup>90</sup>.

Хотя для государств в процессе выдачи лицензий особенно важно принять во внимание обязательства, связанные с неприменением силы и соблюдением прав человека, имеют большое значение (и отдельно) обязательства по гуманитарному праву, особенно если передаваемое оружие является военным снаряжением.

МККК призвал государства – членов ЕС внести поправки в Кодекс: в него должен быть включен отдельный и четкий критерий, запрещающий передачу оружия, если оно, по всей вероятности, будет применяться в нарушение международного гуманитарного права<sup>91</sup>.

90 ICRC, Report to the Second Biennial Meeting of States to Consider the Implementation of the United Nations Programme of Action to Prevent, Combat and Eradicate the Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons in All Its Aspects, New York, 11–15 July 2005, pp. 3–5, доступно по адресу <http://www.icrc.org/Web/eng/siteeng0.nsf/htmlall/arms-weapons-united-n>

91 МККК между тем уже заявил о том, что его выступление было результативным: «Ожидается, что новый Кодекс ЕС будет содержать четкое требование не выдавать разрешения на экспорт, если существует явная опасность того, что военное снаряжение, предназначенное для экспорта, может быть использовано при совершении серьезных нарушений гуманитарного права». Ibid, p. 3ations-120705/\$File/ICRC\_002\_arms\_120705.pdf (последнее посещение 29 июля 2005 г.).



Кроме того, МККК повторил свой призыв<sup>92</sup> определить ряд показателей, которые бы помогли государствам установить вероятность того, что оружие будет применяться в нарушение международного гуманитарного права, МККК подчеркнул, что «строгий критерий на бумаге не может эффективно предотвратить попадание оружия в руки тех, кто, скорее всего, станет использовать его для совершения правонарушений, если только все государства-члены не будут применять его последовательно»<sup>93</sup>. Эти показатели подчеркивают обязательство с «должным вниманием» подойти к принятию мер по предотвращению нарушений МГП и наказанию за эти нарушения, подтверждая идею о том, что обязанность обеспечить соблюдение международного гуманитарного права должна оставаться основным элементом любых попыток кодифицировать ограничения на передачу оружия.

В июне 2003 г. государства – члены ЕС утвердили Общую позицию по вопросу о брокерской деятельности в сфере оборота оружия<sup>94</sup>, теперь от них требуется «принимать все необходимые меры для осуществления контроля над брокерской деятельностью, которая имеет место на их территории»<sup>95</sup>. Брокерская деятельность определяется как «деятельность лиц и образований, ведущих переговоры или организующих сделки, которые могут включать передачу предметов из Общего перечня ЕС военного снаряжения, или лиц и образований, осуществляющих покупку, продажу или организацию передачи таких предметов, находящихся в их собственности, из одной третьей страны в другую третью страну». Принимая это определение, ЕС охватывает деятель-

92 См. выше, текст в примечании 47.

93 Ответы на следующие вопросы будут служить показателями, о которых говорил МККК: 1. Ратифицировал ли получатель инструменты гуманитарного права или принял ли он какое-либо другое формальное обязательство применять нормы международного гуманитарного права; 2. Провел ли получатель подготовку своих вооруженных сил в области применения международного гуманитарного права; 3. Принял ли получатель меры, необходимые для пресечения серьезных нарушений международного гуманитарного права; 4. Принял ли получатель (который участвует или участвовал в вооруженном конфликте) меры для того, чтобы прекратились нарушения международного гуманитарного права, и для того, чтобы наказать виновных в совершении серьезных нарушений; 5. Существуют ли на территории под контролем получателя прочные властные структуры, способные обеспечить соблюдение международного гуманитарного права («Comments of the ICRC on Criterion Six», *op. cit.* (примечание 86); позже повторяется в «Report to the Second Biennial Meeting of States», *op. cit.* (примечание 90), Annex 2).

94 EU Council Common Position 2003/468/CFSP of 23 June 2003 on the control of arms brokering, доступно по адресу: <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003E0468:EN:NOT> (последнее посещение 31 июля 2005 г.) (далее – EU Common Position, или Общая позиция ЕС).

95 EU Common Position, *ibid.*, статья 2 (1). Обзор Общей позиции ЕС см. в работе Holger Anders, *Controlling Arms Brokering: Next Steps for EU Member States*, Groupe de recherche et d'information sur la paix et la securite, in cooperation with IANSA (International Action Network on Small Arms), Pax Christi Vlaanderen, Pax Christi Netherlands, Brussels, January 2004.

ность, которая является ключевой для передачи стрелкового оружия и которая до этих пор оставалась неурегулированной в большинстве стран-членов<sup>96</sup>. В статье 3 (1) Общей позиции ЕС явным образом связаны лицензирование брокерских сделок и процесс лицензирования экспортных сделок с оружием, там говорится: «Государства-члены будут оценивать заявки на получение лицензии или письменного разрешения на конкретные брокерские сделки, сопоставляя их с положениями Кодекса поведения Европейского Союза в области экспорта вооружений». Другими словами, критерии, установленные в Кодексе поведения для лицензирования экспортных операций со стрелковым оружием, применяются и к лицензированию брокерской деятельности.

Кодекс поведения ЕС в области экспорта вооружений и Общая позиция Совета ЕС по вопросу о брокерской деятельности в сфере оборота оружия представляют собой важные и ценные попытки возложить больше ответственности на государства за передачу оружия со своей территории – до такой степени, что им следует принимать во внимание возможные последствия передачи для нарушителей прав человека и гуманитарного права. Можно надеяться, что по мере того, как право будет развиваться, ЕС продолжит играть ведущую роль в этой области.

## Мораторий Экономического сообщества государств Западной Африки

Учитывая особенно серьезный характер проблемы распространения стрелкового оружия в Западной Африке, Экономическое сообщество государств Западной Африки (ЭКОВАС)<sup>97</sup> приняло в 1998 г. решение наложить на себя, так сказать, добровольное эмбарго. Региональная организация подписала политически обязательное соглашение, объявив мораторий на «импорт, экспорт и производство легких вооружений в государствах – членах ЭКОВАС»<sup>98</sup>; освобождение от обязательств

96 Anders, *ibid*, p. 6.

97 На данный момент ЭКОВАС включает 15 государств Западной Африки: Бенин, Буркина Фасо, Гамбию, Гану, Гвинею, Гвинею-Биссау, Кабо Верде, Кот д'Ивуар, Либерию, Мали, Нигер, Нигерию, Сенегал, Сьерра-Леоне и Того.

98 Declaration of a Moratorium on Importation, Exportation and Manufacture of Light Weapons in West Africa, 21st Ordinary Summit of the Authority of Heads of State and Government, Abuja, 30–31 October 1998, доступно по адресу: <http://www.grip.org/bdg/g1649.html>. Принятый первоначально на трехлетний период, Мораторий в 2001 г. был продлен еще на три года. ЭКОВАС планирует укрепить мораторий и заменить его обязательной для соблюдения конвенцией. В декабре 2004 г. Совет Европейского Союза принял Решение, предложив «финансовые средства и техническую помощь для учреждения отдела по легким вооружениям в Техническом секретариате ЭКОВАС и трансформировать Мораторий в Конвенцию госу-

разрешается только в связи с необходимостью обеспечить безопасность. Мораторий должен был проложить путь для разработки общерегиональной стратегии в области распространения оружия, в частности, и разоружения в целом. О своем присоединении к Мораторию, который получил серьезную поддержку мирового сообщества, публично заявили целый ряд государств за пределами региона, чем была расширена сфера его действия. Государства – участники Вассенаарских договоренностей (объединение крупнейших в мире государств, экспортирующих оружие)<sup>99</sup>, ЕС и Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ)<sup>100</sup> подтвердили свою приверженность Мораторию и некоторые сделали значительные финансовые взносы с тем, чтобы способствовать его имплементации<sup>101</sup>. В период между 1999 и 2004 г. в рамках Программы координации и оказания помощи в интересах безопасности и развития, принятой ООН, в регионе осуществлялась активная деятельность, содействующая развитию внутренних возможностей, предоставлялись консультации в области проведения законодательной реформы и обеспечивался контроль на границах с тем, чтобы поддержать усилия по имплементации. С начала 2005 г. Программа ООН была заменена Проектом по стрелковому оружию ЭКОВАС (ЭКОСАР), в рамках которого внимание сосредоточено на предоставлении технических консультаций по осуществлению контроля над стрелковым оружием и отчетность по которому предоставляется непосредственно ЭКОВАС<sup>102</sup>.

дарств – членов ЭКОВАС по стрелковому оружию и легким вооружениям» (Council Decision 2004/833/CFSP of 2 December 2004 implementing Joint Action 2002/589/CFSP with a view to a European Union contribution to ECOWAS in the framework of the Moratorium on Small Arms and Light Weapons, Article 1(2), *Official Journal L* 359,04/12/2004, pp. 65 – 67, доступно по адресу: [http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexdoc!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&numdoc=32004D0833&model=lex](http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexdoc!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&numdoc=32004D0833&model=lex) (последнее посещение 25 июля 2005 г.).

- 99 Вассенаарские договоренности способствуют тому, чтобы передача обычных вооружений и товаров и технологий двойного применения были более транспарентными и сопровождались большей ответственностью. Государства-участники: Австралия, Австрия, Аргентина, Бельгия, Болгария, Великобритания, Венгрия, Германия, Греция, Дания, Ирландия, Италия, Испания, Канада, Люксембург, Нидерланды, Новая Зеландия, Норвегия, Польша, Португалия, Республика Корея, Российская Федерация, Румыния, Словакия, Соединенные Штаты, Турция, Украина, Финляндия, Франция, Чешская Республика, Швейцария, Швеция и Япония.
- 100 ОБСЕ – крупнейшая в мире региональная организация по безопасности, участниками которой являются 55 государств Европы, Средней Азии и Северной Америки.
- 101 В соответствии с работой *Small Arms Survey 2004* целый ряд правительств ЕС (включая Францию и Великобританию), а также Канада были в числе тех, кто оказал финансовую помощь Мораторию; *op. cit.* (примечание 71), p. 112. 2 декабря 2004 г. Совет ЕС принял Решение о финансовой поддержке и технической помощи имплементации Моратория, *op. cit.* (примечание 98).
- 102 *Biting the Bullet Project, International Action on Small Arms 2005, Examining Implementation of the UN Programme of Action*, p. 47, доступно по адресу: <http://www.iansa.org/documents/2005/red-book/red-book-2005.pdf> (последнее посещение 11 сентября 2005 г.)

Несмотря на энтузиазм, который вызвал Мораторий, его достижения в деле пресечения распространения стрелкового оружия и легких вооружений в Западной Африке вызывают разочарование. Кроме проблем, связанных с недостатком политической воли, слабости национальных структур безопасности и нарушений со стороны некоторых стран – членов ЭКОВАС<sup>103</sup>, Мораторий столкнулся и с внутренними препятствиями. Хотя провозглашаемый им запрет достаточно широк и касается как частных компаний, так и правительств, однако в нем не предусматриваются санкции, которые могут осуществляться принудительно, а процедура освобождения от обязательств не включает механизм надзора за использованием по назначению оружия, которое разрешено импортировать. Планируемая замена Моратория юридически обязательным соглашением будет определенным шагом вперед в плане устранения препятствий к принудительному обеспечению его соблюдения<sup>104</sup>. Однако новый документ останется слабым, если не сможет обязать государства-члены принять во внимание последствия, которые легально передаваемое оружие может иметь в гуманитарном плане.

В настоящее время государства-члены должны получить разрешение Секретариата ЭКОВАС на отступление от обязательств по Мораторию, и разрешение будет выдано только для удовлетворения «законных требований по обеспечению национальной безопасности или международных миротворческих операций»<sup>105</sup>. Создается впечатление, что такие освобождения от обязательств выдавались довольно свободно, в результате чего Мораторий мало повлиял на санкционированную передачу оружия Западной Африке<sup>106</sup>. Это серьезная проблема, если принять во внимание объемы легально импортируемого стрелко-

103 См. Доклад Генерального секретаря о методах борьбы с субрегиональными и трансграничными проблемами в Западной Африке, UN Doc. S/2004/200, 12 March 2004, para 11.

104 В начале 2005 г. Генеральный секретарь ООН Кофи Аннан рекомендовал Совету Безопасности предпринять шаги в поддержку Моратория, назвав нарушителей и предав суду тех, кто несет ответственность за незаконную торговлю людьми и природными ресурсами. Кроме того, он призвал членов ЭКОВАС трансформировать соглашение в юридически обязывающий инструмент «как можно скорее» (UN News Centre, «Annan urges West Africa to make regional arms moratorium permanent», 15 February 2005, доступно по адресу: <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=13351&Cr=west&Cr1=africa> (последнее посещение 25 июля 2005 г.)).

105 Article 9 of the Code of Conduct for the Implementation of the Moratorium, 22nd Ordinary Summit of the Authority of Heads of States and Government, Lome (Togo), 10 December 1999. Запросы передаются всем государствам-членам, которые могут выразить возражение против предоставления разрешения. Если возражение рассылается, запрос передается в Совет по посредничеству и безопасности ЭКОВАС. Текст Кодекса поведения (Code of Conduct) см. в документе *The Making of a Moratorium on Small Arms*, UN Regional Centre for Peace and Disarmament in Africa, April 2000, pp. 49 ff., доступно по адресу: [http://www.nisat.org/publications/moratorium/the\\_making\\_of\\_a\\_moratorium.pdf](http://www.nisat.org/publications/moratorium/the_making_of_a_moratorium.pdf) (последнее посещение 31 июля 2005 г.).

106 Факты и цифры см. в документе *Small Arms Survey 2004, op. cit.* (примечание 71), pp. 112–114.

вого оружия и легких вооружений, которые попадают не в те руки<sup>107</sup>. Как минимум юридически обязывающий Мораторий должен предусмотреть создание контролирующего органа, который будет следить за тем, как используется оружие, ввезенное в соответствии с освобождением от обязательств.

Хотя на пути обеспечения выполнения Моратория ЭКОВАС стоят многочисленные препятствия, это не должно умалять его значения как инициативы, предпринятой в конструктивном направлении. Он символизирует признание того факта, что контроль над поставками оружия является необходимым шагом для обеспечения стабильности в регионе и безопасности населения Западной Африки.

### Проект Рамочной конвенции

В октябре 2003 г. Международная сеть по борьбе с распространением стрелкового оружия (IANSA), «Международная амнистия» и Оксфам начали кампанию за установление контроля над вооружениями, цель которой – способствовать заключению международного договора о передаче оружия. Предложенный проект Рамочной конвенции (Договор о торговле оружием)<sup>108</sup> получил официальную поддержку правительства Соединенного Королевства<sup>109</sup>, а также пользуется поддержкой все возрастающего числа государств и многочисленных неправительственных организаций<sup>110</sup>. В данной части статьи предлагаются отдельные замечания по проекту Рамочной конвенции в свете тех ограничений, налагаемых международным правом на передачу стрелкового оружия, о которых говорилось выше.

Статья 3 сегодняшней версии проекта Рамочной конвенции является ключевым положением, воплощающим принцип «никакого

107 См. Eric Berman, «The provision of lethal military equipment: French, UK, and US peacekeeping policies towards Africa», *Security Dialogue*, Vol. 34, No. 2, 2003, p. 195.

108 См. Проект Международной рамочной конвенции о международных поставках оружия, доступно по адресу: <http://www.pircenter.org/data/Iso/mdto.pdf> (последнее посещение 28 февраля 2006 г.) (далее – проект Рамочной конвенции).

109 Министр иностранных дел Джек Стро публично подтвердил обязательство правительства Великобритании содействовать заключению международного договора о торговле оружием и «использовать свое уникальное положение в качестве председателя «большой восьмерки» в июле этого года и сделать все возможное для того, чтобы международный договор был поставлен в политическую повестку дня...». См. пресс-релиз Международной Амнистии «Campaigners welcome Straw commitment on Arms Trade Treaty and urge swift action», 15 March 2005, доступно по адресу: [http://www.controlarms.org/latest\\_news/straw.htm](http://www.controlarms.org/latest_news/straw.htm) (последнее посещение 25 июля 2005 г.).

110 «Еще 13 правительств заявили о своей поддержке Договора о торговле оружием», Control Arms Campaign, 15 July 2005, доступно по адресу: [http://www.controlarms.org/latest\\_news/thirteen-governments.htm](http://www.controlarms.org/latest_news/thirteen-governments.htm) (последнее посещение 25 июля 2005 г.).

оружия для правонарушений». Она озаглавлена «Ограничения по использованию» и сформулирована следующим образом: «Договаривающаяся Сторона не осуществляет международных поставок оружия в случаях, если она располагает информацией или должна располагать информацией о том, что поставки оружия подобного рода потенциально будут:

- а) использованы в нарушение Устава Организации Объединенных Наций или соответствующих положений обычного международного права, в особенности положений, которые запрещают применение или угрозу применения силы в международных отношениях;
- б) использованы для серьезного нарушения прав человека;
- в) использованы для серьезного нарушения международного гуманитарного права, применяемого в международном и немеждународном вооруженном конфликте;
- г) использованы для совершения актов геноцида или преступлений против человечества;
- е) переданы и использованы для совершения действий, указанных в предыдущих пунктах настоящей статьи».

#### Принцип международного права, лежащий в основе договора

В комментарии, прилагаемом к проекту документа, объясняется, что «[о]бязанность экспортирующей Договаривающейся Стороны запретить передачу оружия в соответствии со [статьей 3 проекта] вытекает из обязательства не участвовать в международно-противоправных действиях другого государства»<sup>111</sup>. Далее указывается, что принцип, лежащий в основе статьи 3 проекта Рамочной конвенции, заложен в статье 16 Проекта статей об ответственности государств. Решение составителей ограничить правовую базу статьей 16, с одной стороны, и опираться исключительно на формулировки положений об ответственности государств – с другой, ставит два вопроса.

Во-первых, если бы ссылка делалась и на статью 41(2) Проекта статей, составители могли бы выдвинуть более убедительные аргументы. В случаях, когда речь идет о самых вопиющих нарушениях международного права, порог применимости права об ответственности государств значительно ниже, чем для ситуаций, предусматриваемых статьей 16. Запрет, кодифицированный в статье 41(2), можно применять, не устанавливая, «знало» ли передающее государство об обстоятельствах противоправного поведения. Более того, он относится к та-

<sup>111</sup> Проект Рамочной конвенции, *op. cit.* (примечание 108), p. 5, para 9.

ким действиям по пособничеству или помощи, которые, даже не внося материального вклада в осуществление противоправных действий, способствуют сохранению противоправной ситуации.

Во-вторых, опираясь исключительно на право межгосударственных отношений, составители рискуют ограничить применение предлагаемого международного документа лишь передачей оружия от государства к государству. И что еще более важно, они могут упустить возможность инкорпорировать в нем основные обязательства по международному праву. Как уже говорилось ранее, запрет на соучастие в соответствии с правом об ответственности государств может послужить отправной точкой, но его нельзя рассматривать в качестве положения, предусматривающего прямое обязательство государств выяснить, как в конечном итоге будет использоваться оружие, которое они передают. Поэтому комментарий к статье 3 проекта Рамочной конвенции мог бы более убедительно выделить обязательство государств по международному праву принимать меры по предотвращению угрозы безопасности и миру международного сообщества, обеспечивать соблюдение международного гуманитарного права и сотрудничать в области защиты и осуществления прав человека.

### Критерий доказанности

Статья 3 проекта Рамочной конвенции устанавливает, что передающее государство должно фактически располагать информацией или иметь возможность получить информацию о «потенциальном» неправомерном использовании оружия, на экспорт которого оно выдало лицензию. Однако она не указывает на критерии, которые можно использовать для определения того, когда знание или осведомленность должны вменяться в вину. Предусмотрев такие конкретные критерии можно было бы избежать опасности того, что государства, которые не отличаются «должным вниманием» или которые предпочитают не замечать противоправного поведения из-за выгодного характера сделки, смогут уклониться от соблюдения запрета.

Вместо формулировки «должна располагать информацией» можно применить объективный стандарт, такой как «очевидная опасность», который используется в Кодексе поведения ЕС. Этот стандарт стал бы еще надежнее, если бы подкреплялся конкретными критериями. Можно было бы предусмотреть, что вероятность применения оружия с целью совершения нарушений международного права будет оцениваться в свете заявлений, сделанных соответствующими органами ООН, или будет зависеть от принятия и эффективной имплементации

получающим государством определенных мер, касающихся, в частности, применения силы сотрудниками правоохранительных органов или пресечения нарушений международного гуманитарного права.

### Лицензирование брокерской деятельности

Проект Рамочной конвенции не касается вопроса о брокерской деятельности. В прилагаемом комментарии объясняется, что, сосредоточив внимание на обязательстве государств в отношении передачи оружия, составители исходили из того, что «связанные с этим другие важные вопросы, такие как брокерская деятельность, лицензированное производство и мониторинг конечного использования, будут решаться в последующих международных документах»<sup>112</sup>.

Вопрос о регулировании брокерской деятельности (основной и связанной с нею) является сложным и многогранным. И все же представляется желательным закрепить в будущей конвенции об экспорте оружия, такой, которой должен стать проект Рамочной конвенции, принцип, согласно которому лица, содействующие совершению трансграничных сделок с оружием, должны иметь лицензию, а процедуры выдачи лицензий в этой области будут действительно эффективными, если они являются общепринятыми. Критерии, которые будут согласованы на международном уровне для регулирования экспорта оружия, могли бы так же успешно применяться к выдаче лицензий на брокерскую деятельность – именно этот путь был избран в Общей позиции ЕС<sup>113</sup>. Представляется, что эта позиция приемлема для целого ряда участников совещания в Осло, состоявшегося в 2003 г. по инициативе правительств Нидерландов и Норвегии, на котором обсуждались общие подходы к решению вопроса об обеспечении эффективного контроля над брокерской деятельностью<sup>114</sup>.

В соответствии с выводами Исследования вопроса о стрелковом оружии критерии для лицензирования брокерской деятельности на национальном уровне имеют тенденцию повторять критерии, установленные для экспортного контроля, и обычно считаются частью мер, предусматриваемых в рамках более широкого контроля над экспортными операциями<sup>115</sup>. Обычной практикой государств является

112 Ibid., p. 4, para 1.

113 EC Common Position, *op. cit.* (примечание 94), статья 3(1).

114 Dutch-Norwegian Initiative on Further Steps to Enhance International Co-operation in Preventing, Combating and Eradicating Illicit Brokering in Small Arms and Light Weapons, Oslo, 23–24 April 2003, Conference Report, p. 11, доступно по адресу: <http://www.nisat.org/Brokering/Conference%20Report%20fulltext.pdf> (последнее посещение 28 июля 2005 г.).

115 *Small Arms Survey 2004, op. cit.*, (примечание 71), p. 157.



учет национальных интересов в качестве критерия при лицензировании и отказ в лицензии на брокерские сделки, которые могут поставить под угрозу национальную экономическую и внешнюю политику или интересы в области безопасности<sup>116</sup>.

### Обеспечение соблюдения

Эффективность проекта Рамочной конвенции повысилась бы, если бы в нее были включены меры правоприменительного характера, особенно обязанность государств криминализовать серьезные нарушения, такие как действия брокера без лицензии, действия государственных чиновников, которые выдают лицензии, зная, что передача оружия или брокерская деятельность не отвечает установленным критериям, или действия производителя оружия, который обходит правила государственного регулирования экспортных операций.

Другим важным аспектом эффективного обеспечения соблюдения явилось бы учреждение и финансирование некоего контролирующего органа для осуществления мониторинга за выполнением договора и представления докладов, поскольку государства часто по-разному толкуют понятие серьезного нарушения международного права. Сколько бы критериев ни устанавливалось в окончательном договоре, всегда останется повод для разногласий. Напоминанием о трудностях воплощения критериев в реальность служит печально известный случай, когда Бельгия в 2002 г. согласилась продать пулеметы Непалу по причине его статуса «хрупкой демократии», когда другие европейские государства отказались сделать это.

Международный орган или агентство может, кроме того, быть нейтральным форумом для государств, которые смогут изложить свои доводы о необходимости обеспечить их право на самооборону, несмотря на плохую репутацию в плане соблюдения прав человека или их участие в вооруженном конфликте. Отсутствие механизма такого типа является в настоящее время одной из внутренних проблем Моратория ЭКОВАС<sup>117</sup>.

### Заключение

Обязательства государств, экспортирующих оружие, по отношению к жертвам стрелкового оружия и легких вооружений за пределами их

<sup>116</sup> Ibid.

<sup>117</sup> См. примечание 104 выше.

границ не являются лишь моральными. Если существует угроза совершения серьезных нарушений международного права или если такие нарушения совершаются, у государств есть закрепленная в праве обязанность предпринять законные шаги с тем, чтобы положить конец таким нарушениям. Это может быть сделано, среди прочего, путем обеспечения строгого контроля над экспортом и транзитом оружия с их территории и через нее, если государство введет режим лицензирования, в рамках которого должным бы образом учитывался уровень соблюдения международного права в странах назначения. В случаях, когда совершенно очевидно, что оружие будет применяться для совершения серьезных нарушений прав человека или гуманитарного права, выдача лицензии может привести к возникновению ответственности за оказание содействия другому государству при совершении международно-противоправного деяния. Это тем более справедливо в ситуациях, когда нарушения являются грубыми и систематическими и запрещены в силу обязательства, вытекающего из императивных норм международного права. Очевидный пример таких нарушений – нарушения международного гуманитарного права.

Хотя формулировки правовых положений об ответственности государств позволяют добиваться более строгого контроля за экспортом, они не охватывают международных правовых обязательств по предотвращению нарушений и принятию правоприменительных мер. Договор, регулирующий международную передачу оружия, должен развить позитивные обязательства государств в области международного гуманитарного права и права прав человека, предлагая объективные критерии для оценки опасности того, что передаваемое оружие попадет не в те руки. Более того, требование к государствам криминализовать действия тех, кто противодействует процессу лицензирования, подкрепило бы тенденцию сделать незаконных поставщиков стрелкового оружия субъектами международного уголовного права. И если предлагаемый договор найдет свое место в общем арсенале норм международного права, он даст прекрасную возможность государствам продемонстрировать свою приверженность обязательствам по отношению к жертвам стрелкового оружия и легких вооружений.