

РОЛЬ ТА ПРАВОВЕ ПОЛЕ НЕЛЕГАЛЬНОЇ БРОКЕРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В ТОРГІВЛІ СТРІЛЕЦЬКОЮ ЗБРОЄЮ І ЛЕГКИМ ОЗБРОЄННЯМ

Ця стаття вивчає проблематику незаконної брокерської діяльності зброєю та зусилля міжнародного співтовариства щодо її регулювання міжнародними інструментами. Зокрема, увага приділена процесам у структурах ООН щодо регулювання цього питання. Автори визначають правове поле, у рамках якого ця діяльність відбувається, та вивчають процес його зміни.

Ключові слова: брокерська діяльність, зброя, торгівля стрілецькою зброєю, Організація Об'єднаних Націй, правове поле.

Эта статья изучает проблематику незаконной брокерской деятельности оружием и усилия международного сообщества относительно ее регулирования международными инструментами. В частности, внимание уделяется процессам в структурах ООН относительно регулирования этого вопроса. Авторы определяют правовое поле, в рамках которого происходит эта деятельность, и изучают процесс его изменения.

Ключевые слова: брокерская деятельность, оружие, торговля стрелковым оружием, Организация Объединенных Наций, правовое поле.

This article deals with the problem of illicit arms brokering and efforts of international community aimed to control such activities by means of international instruments. Particularly, the attention is dedicated to the procedures within the framework of UNO in tackling this problem. Authors define legal framework within which this brokering take place and the processes of it alteration.

Key words: broker activity, the weapon, trade in a small arms, the United Nations Organization, a legal field.

Зброя як засіб впливу або примусу традиційно використовується в конфліктах для захисту інтересів, потреб або цінностей однієї зі сторін конфлікту. Оскільки кожна країна має природне право на самозахист, яке закріплено статтею 51 статуту ООН, то країни мають право утримувати та використовувати зброя силового примусу в таких цілях. З огляду на це, торгівля зброєю є цілком природним феноменом, оскільки не кожна країна має власну військово-промислову галузь або технології виробництва сучасних засобів захисту. Тож, сама торгівля зброєю є цілком легітимною, але зловживання в цій царині породжують гуманітарні кризи. Зокрема, Лерна Янік у своїй роботі «Зброя та права людини» стверджує, що взаємозв'язок між оборотом зброї та поглибленням конфліктів і порушенням прав людини є незаперечним фактом [1].

Оскільки торгівля зброєю є цілком легітимною діяльністю, то брокерська діяльність як різновид економічної діяльності також має цілком

легітимне право на існування. Брокер, у свою чергу, є саме тим ключовим елементом, який робить можливою операцію купівлі-продажу, сприяє її здійсненню та отримує винагороду, тобто виступає в якості посередника. Виходячи з того, що зброя є товаром військового призначення, даний вид брокерської діяльності має свої особливості. Ускладнення цього виду діяльності полягає в тому, що брокерська діяльність активно використовується для продажу зброї, врозріз з міжнародними санкціями – ембарго Ради Безпеки ООН, у руки як державних, так і недержавних акторів, зокрема терористів, яка в результаті використовується для порушення прав людини та зводить нанівець величезні зусилля і чималі ресурси, спрямовані на сталий розвиток відсталіх регіонів світу. Актуальність даного дослідження, спираючись лише на ці факти, є очевидною.

Вивченням брокерської діяльності здебільшого займаються структури ООН [2], Міжнародний інститут дослідження миру в Осло, організації

громадянського суспільства, але це питання не знаходить широкого висвітлення в національних наукових колах. Тому автор ставить перед собою мету – вивчити проблематику брокерської діяльності зброєю, її правове поле та міжнародні інструменти, покликані запобігати нелегальній брокерській діяльності.

Предметом дослідження є нелегальна брокерська діяльність стрілецькою зброєю та легкими озброєннями (СЗЛЮ), оскільки саме ця категорія найширше використовується для потурання прав людини та є предметом нелегальних брокерських операцій.

До стрілецької зброї відносять ручну вогнепальну зброю, пістолети, гвинтівки, пістолет-кулемети, міномети, гранати та легкі гранатомети. До легких озброєнь, у свою чергу, зараховують станковий кулемет, станкові гранатомети, переносні зенітні гармати, протитанкові гармати та переносні пускові установки для протитанкових ракет [3].

На сьогодні міжнародний інструмент, який би регулював міжнародну торгівлю зброєю, взагалі відсутній, тож відсутні обов'язкові міжнародні стандарти та норми в цій царині. Торгівля звичайною зброєю, таким чином, здебільшого лежить у правовому полі, яке формує законодавство країн, що експортують та імпортують зброю, а відсутність обов'язкових уніфікованих стандартів залишає місце для маніпулювання недосконалістю правових систем і зловживань, які сприяють перенасиченню зброєю певних територій. Наприклад, Африка зазнала у зв'язку з цим чимало гуманітарних криз та збройних конфліктів. Зусилля на заборону нелегальної торгівлі зброєю для цього регіону виявляються марними, сподівання на сталий розвиток втрачають сенс, а від них залежить життя мільйонів людей. Вивчаючи питання нелегальної торгівлі зброєю, необхідно звернути увагу на брокерів, оскільки саме вони здебільшого залучаються в нелегальну торгівлю зброєю.

Згідно з базою даних Стокгольмського міжнародного інституту дослідження миру Україна входить до десятки країн, які є найбільшими експортерами у світі [4], тож активна торгова діяльність зброєю вимагає вивчення світових тенденцій та подій, що стосуються цієї царини.

Брокерська діяльність є здебільшого нерегульованою, що надає можливість безпринципним брокерам використовувати недосконалість й лазівки в законодавствах переважної більшості країн світу і безкарно сприяти громадянським війнам, геноциду, військовим конфліктам та іншим проявами скривдження прав людини, одночасно отримуючи від цього чималі прибутки.

Розвиток сучасних засобів комунікації та вільної торгівлі породжує нові форми та різновиди брокерської діяльності. Наприклад, «брокерська діяльність через третю країну» проводить операції таким чином, що зброя переправляється від постачальника замовнику без фізичного пере-

бування в країні, у якій оперують брокери, що дозволяє їм оминати експортно-імпорتنний режим.

У свою чергу, «екстериторіальна брокерська діяльність» передбачає, що брокер з країни «А» виїжджає до країни «В» для виконання посередницької діяльності. За умови нерегульованості такої ситуації законодавством він уникає відповідальності за порушення законодавства країни «А». Для вирішення цієї ситуації країнам необхідно поширювати всі правила та процедури на діяльність своїх громадян, зареєстрованих компаній та мешканців як у межах власної країни, так і на їх діяльність за кордоном. Розвиток засобів комунікації, глобалізація, яка робить кордони більш прозорими, збільшення товарних потоків та можливостей фінансування допомагає брокерам у їх діяльності та часом породжує складні схеми нелегальної торгівлі. Відповідь на такі виклики прогресу має бути адекватною.

Міжнародна комісія дослідження постачання зброї злочинцям геноциду в Руанді дала поштовх обговоренню питання нелегальної брокерської діяльності в структурах ООН. У травні 1996 року Комісія ООН з питань роззброєння закликала країни-члени «підтримувати жорсткі правила відповідно до дій приватних міжнародних дилерів зброї та співпрацювати для попередження їх залучення до незаконного обертання зброї» [5].

У 1997 році група урядових експертів ООН з питань стрілецької зброї у своїй доповіді радила, щоб «усі країни переконалися, що вони мають адекватні закони, правила та адміністративні процедури для ефективного контролю процедур передачі зброї для попередження її незаконного обігу» [6]. До XXI століття питання контролю над СЗЛЮ не обговорювались на міжнародному рівні.

10 липня 2001 року «International Herald Tribune» надрукувала статтю колишнього Генерального секретаря ООН Кофі Аннана, у якій він наголошував на критичності проблеми неконтрольованості СЗЛЮ, зокрема, він зазначав: «Між-американський банк розвитку підрахував, що пряма та непряма вартість насильства, спричиненого стрілецькою зброєю, складає від 140 до 170 мільярдів доларів лише тільки в Латинській Америці» [7]. Також Кофі Аннан зазначав, що з точки зору наслідків та жертв, до яких призводить мала зброя, то вона справді може бути охарактеризована як «зброя масового знищення» [8].

Результатом роботи конференції ООН з питань нелегальної торгівлі СЗЛЮ в усіх її аспектах стала розроблена «Програма дій з попередження, боротьби та знищення нелегальної торгівлі стрілецькою зброєю та легкими озброєннями в усіх її аспектах» (ПоА) [9], яка визначила обов'язки країн на державному, регіональному та глобальному рівнях. Серед багатьох аспектів контролю над СЗЛЮ ПоА звернулася і до проблеми брокерської діяльності. Відповідні положення цієї програми передбачали такі дії:

- розробити та застосувати, де наразі відсутні, адекватні закони, правила та

адміністративні процедури для забезпечення ефективного контролю над виробництвом, експортом, імпортом, транзитом або реекспортом СЗЛО;

- оголосити кримінально відповідальною нелегально торгівлю зброєю;
- виявляти та застосовувати відповідні дії до тих, хто нелегально торгує СЗЛО, незаконно передає її та фінансує придбання;
- створити та застосовувати ефективну національну систему ліцензування операцій експорту та імпорту, а також заходів, які стосуються міжнародного транзиту;
- використовувати засвідчені сертифікати кінцевого користувача;
- повідомляти первісну державу-експортера, відповідно до її двосторонніх домовленостей, перед тим, як вдатися до реекспорту;
- активізувати співпрацю з Міжнародною організацією кримінальної поліції (Інтерпол);
- розробити відповідне національне законодавство або адміністративні процедури для регулювання діяльності тих, хто займається брокерськими операціями (реєстрація брокерів, видача ліцензій або дозволів), а також передбачати відповідні покарання за будь-яку незаконну брокерську діяльність, здійснювану в межах юрисдикції держави.

Важливість цього інструмента є принциповою, незважаючи на його лише політично зобов'язуючу природу, оскільки він охоплює усі держави-члени ООН і на сьогодні є наріжним каменем розвитку процесу регулювання експорту та імпорту СЗЛО. Сама поява ПоА свідчить про визнання міжнародним співтовариством проблеми та формування стратегічного бачення її розв'язання. «Програма дій» накреслила набір стандартів для контролю незаконної брокерської діяльності, але станом на 2007 рік лише близько 40 країн у світі мали відповідні закони та/або положення [10].

Наступним важливим кроком у боротьбі з нелегальною брокерською діяльністю зброєю став «Протокол проти незаконного виготовлення і обороту вогнепальної зброї, її складових частин і компонентів, а також боєприпасів до неї» (далі – Протокол) [11], який доповнив Конвенцію ООН проти транснаціональної організованої злочинності. Протокол було прийнято в 2001 році Генеральною Асамблеєю, а вступив він в силу 3 липня 2005 року після його ратифікації 40 країнами-членами. Таким чином було створено перший, обов'язковий до виконання, багатосторонній інструмент, який наголошує на правових зобов'язаннях країн контролювати брокерську діяльність вогнепальною зброєю та її відповідними частинами. Протокол містить у собі

положення, які можна застосувати до брокерської діяльності, та закликає країни-члени:

- визначити як кримінальну діяльність: організацію, керівництво, пособництво, підбурювання, сприяння або надання порад щодо незаконного обороту вогнепальної зброї, її складових частин і компонентів, а також боєприпасів до неї;
- використовувати системи ліцензування операцій експорту, імпорту та транзиту, які передбачають перевірку наявності ліцензії на імпорт, наданої державою-імпортером; письмового дозволу держави, територією якої транспортується зброя;
- обмінюватись інформацією;
- співпрацювати з питань торгівлі зброєю на двосторонньому, регіональному та міжнародному рівнях.

Зокрема, стаття 15 «Брокери та брокерська діяльність», у свою чергу, наголошує в першому параграфі, що «країни-учасники, які ще не зробили цього, мають розглянути можливість створення системи для регулювання діяльності осіб, що здійснюють брокерські операції. Така система може передбачати вживання одного або декількох заходів, наприклад: а) встановлення вимоги відносно реєстрації брокерів, що діють на їх території; б) встановлення вимоги отримання ліцензії або дозволу на брокерські операції; або с) встановлення вимоги про зазначення в ліцензіях або дозволах, або в супроводжуючих документах на операції імпорту та експорту, імен брокерів, які беруть участь в операції, а також інформацію про їх місцезнаходження». Ця стаття хоч і наголошує на необхідності створення системи для регулювання діяльності брокерів, однак заслуговує критики за використання мови відкритої до інтерпретації, а саме через використання обороту «мають розглянути можливість», яка містить підвалини для інтерпретації довільного зобов'язання.

Саме такі заходи під егідою ООН на сьогодні визначили міжнародні інструменти, покликані сприяти боротьбі з нелегальною брокерською діяльністю СЗЛО, та склали основу для регіонального підходу доданого питання.

Регіональні організації, що займаються питаннями безпеки, прийняли низку документів, які зобов'язують їх країн-членів впровадити адекватне законодавство для контролю за торгівлею СЗЛО, але жодний з документів не є обов'язковим для виконання. Усі вони здебільшого схожі, оскільки містять у собі заходи контролю, закріплені та розроблені в структурах ООН.

Багатостороннім інструментом, що заслуговує на увагу, є Вассенарська угода, яка утворює багатосторонній режим для контролю за експортом звичайної зброї та товарів і технологій подвійного використання з метою уникнення їх дестабілізуючого накопичення й сприяння регіональній і міжнародній стабільності та

безпеці. Цю угоду підписала й Україна. Австрійський професор Гейнс Гартнер, зокрема, критикував цей документ: «Якщо сам інструмент уособлює достатньо пристойний механізм контролю, то його політично зобов'язуюча природа залишає [його] втілення на засадах співробітництва та волонтерського виконання. ...Ланцюг постачання товарів, які Вассенарська угода має контролювати та регулювати, здебільшого складається із недержавних акторів: виробник – постачальник – брокер – споживач – користувач – жертва. Чи недержавні актори дійсно відчують відповідальність контролювати продукти і послуги та обмежувати їх експорт зброї й військових технологій, які є джерелом їх прибутку?» [12].

В Україні питання брокерської діяльності регулюється Законом України «Про державний контроль за міжнародною передачею товарів військового призначення та подвійного використання» від 2003 року. Цей закон здебільшого задовольняє міжнародні стандарти в цій царині та містить головні елементи механізму контролю. Однак даний закон не містить у собі звернення до прав людини, нехтування якими і призвело до активності міжнародної спільноти щодо контролю над торговими операціями із СЗЛО. У ньому загроза порушення прав людини із застосуванням імпортованої зброї іноземною державою не зазначена як можливий критерій заборони експорту та брокерської діяльності зброєю. Наразі спостерігається тенденція до включення цього положення до національного законодавства розвинутих країн, які беруть участь у експорті зброї. Таке положення відповідало б миролюбному статусу країни-миротворця.

Цей закон зобов'язує брокерів надавати оригінальні документи для державної експертизи

експортного контролю, але, як свідчить світова практика, безпринципні брокери вдаються до фальсифікації документів, зокрема, ліцензій та сертифікатів кінцевого призначення. Для вирішення цього питання в системі державного експортного контролю Нової Зеландії, у випадках підозри, застосовується механізм перевірки оригінальності документів дипломатичним шляхом. Така практика може бути корисною для тих країн, які мають потребу в підтвердженні справжності документів.

Таким чином, міжнародна спільнота звернулася до проблеми нелегальної брокерської діяльності СЗЛО, оскільки волаюче нехтування прав людини із допомогою зброї призводить до гуманітарних криз. Існуючі елементи обмеження постачання зброї, зокрема, ембарго РБ ООН, неодноразово порушувались, тож гостро постало питання регулювання торгівлі. У рамках ООН було розроблено головні елементи контролю над експортом та брокерською діяльністю СЗЛО і закладено фундамент для регіонального співробітництва. Однак на сьогодні відсутній міжнародний документ, який би зобов'язав країни контролювати брокерську діяльність, тож питання залишається невирішеним. «Договір про торгівлю зброєю» знаходиться на стадії розробки і має стати саме тим документом, який зобов'язує країни взяти під контроль торгівлю зброєю і брокерську діяльність. Прогрес цього непростого процесу здебільшого буде залежати від політичної волі країн та їх національних інтересів. Україна як миролюбива держава одночасно із захистом своїх національних інтересів має взяти активну участь у підтримці таких ініціатив, покликаних запобігати геноциду, гуманітарним кризам, громадянським війнам та іншим жакливим проявам порушення прав людини.

ЛІТЕРАТУРА

1. Lerna K. Yanik. Guns and Human Rights: Major Powers, Global Arms Transfers and Human Rights Violations / Yanik, Lerna K. // Human Rights Quarterly. – 2006. – Vol. 28. – № 2. – P. 359.
2. Developing a Mechanism to Prevent Illicit Brokering in Small Arms and Light Weapons – Scope and Implications. – New York: UNIDIR, Small Arms Survey & United Nations Department for Disarmament Affairs, 2007. – 190 p.; United Nations. General Assembly Resolution. Protocol against the Illicit Manufacturing of and Trafficking in Firearms, Their Parts and Components and Ammunition, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime. – Режим доступу: A/RES/55/255; United Nations. General Assembly Resolution. The illicit trade in small arms and light weapons in all its aspects. – Режим доступу: A/RES/58/241; United Nations. Report of the United Nations Conference on the Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons in All Its Aspects. – Режим доступу: A/CONF.192/15; United Nations. Small arms review conference 2006. / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www0.un.org/events/smallarms2006/pdf/backgrounder.pdf>; United Nations. Small arms review conference 2006. / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www0.un.org/events/smallarms2006/pdf/backgrounder.pdf>; United Nations Development Programme. How to Guide – Small Arms and Light Weapons Legislation. – New York, 2008; United Nations General Assembly. General and Complete Disarmament: Small Arms. – Режим доступу: A/52/298; United Nations General Assembly. Note by the Secretary General: Small Arms. – Режим доступу: A/54/258; United Nations General Assembly. Report of the Disarmament Commission. A/51/42(SUPP); United Nations General Assembly. Report of the Open-ended Working Group to Negotiate an International Instrument to Enable States to Identify and Trace, in a Timely and Reliable Manner, Illicit Small Arms and Light Weapons. – Режим доступу: A/60/88.
3. United Nations. Small arms review conference 2006. / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www0.un.org/events/smallarms2006/pdf/backgrounder.pdf>.
4. SIPRI Arms Transfers Database. – Режим доступу: http://armstrade.sipri.org/arms_trade/values.php.

5. United Nations General Assembly. Report of the Disarmament Commission. – Режим доступу: A/51/42(SUPP).
6. United Nations General Assembly. General and Complete Disarmament: Small Arms. § 79(c). – Режим доступу: A/52/298.
7. Kofi A. Annan. Small arms, big problems // International Herald Tribune. – 2001. – 10 July.
8. United Nations. Small arms review conference 2006. / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www0.un.org/events/smallarms2006/pdf/backgroundunder.pdf>.
9. United Nations. Report of the United Nations Conference on the Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons in All Its Aspects. – Режим доступу: A/CONF.192/15
10. United Nations Development Programme. How to Guide – Small Arms and Light Weapons Legislation. – New York, 2008. – P. 54.
11. United Nations. General Assembly Resolution. Protocol against the Illicit Manufacturing of and Trafficking in Firearms, Their Parts and Components and Ammunition, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime. – Режим доступу: A/RES/55/255.
12. Heinz Gartner. The Wassenaar Arrangement: How it is Broken and Needs to be Fixed / Gartner Heinz // Defense and Security Analysis. – 2008. – Vol. 24. – № 1. – P. 54.

Рецензенти: д.і.н., проф. Ю.В. Котляр;
к.ю.н., доц. С.Г. Ковальова.

© Тригуб О.П., Маковеєнко В.П., 2009

Стаття надійшла до редколегії 30.11.2009 р.