

КАНАДА И ПРОБЛЕМЫ КОНТРОЛЯ НАД ОБЫЧНЫМИ ВООРУЖЕНИЯМИ

© 2016 г. **Д.А. Володин***

Статья поступила в редакцию 11.04.2016.

Статья рассматривает политику Канады по контролю над обычными вооружениями после «холодной войны». Основное внимание уделено канадским инициативам и её участию в подготовке международных соглашений по противопехотным минам, лёгкому и стрелковому оружию, торговле оружием, кассетным боеприпасам.

Ключевые слова: Канада; контроль над вооружениями; Конвенция о запрещении противопехотных мин; Договор о торговле оружием; Конвенция по кассетным боеприпасам.

В отличие от оружия массового уничтожения (ОМУ) обычные вооружения не привлекали значительного внимания Канады в годы «холодной войны». Будучи членом Организации Североатлантического договора (НАТО) и не видя в них непосредственной угрозы собственной территории, Канада рассматривала такие вооружения в рамках общего соотношения сил между НАТО и Организацией Варшавского договора (ОВД) на Европейском театре военных действий (ОВД).

Как член НАТО Канада принимала участие в конце 1980-х – начале 1990-х годов в переговорах между странами НАТО и ОВД о сокращении обычных вооружений (ДОВСЕ) и об открытом небе (ДОН). Во время иракского кризиса 1990–1991 гг. Канада представила свой план по разоружению (включая и обычные вооружения), но не получив достаточной поддержки, предпочла объединить усилия вместе со своими союзниками в создании регистра ООН по обычным вооружениям (одобрен ГА ООН в декабре 1991 г.).

Борьба Канады за запрет противопехотных мин

Первой, и самой успешной до настоящего времени, канадской инициативой в области обычных вооружений стала её ключевая роль в международной кампании за запрет противопехотных мин.

Идея с запретом противопехотных мин появилась в международной повестке ещё в начале 1990-х годов. Изначально она родилась на уровне неправительственных организаций (НПО). Большую роль по привлечению внимания к

* **ВОЛОДИН Дмитрий Анатольевич** – кандидат исторических наук, старший научный сотрудник Института США и Канады РАН (ИСКРАН). Российская Федерация, 121069 Москва, Хлебный пер., 2/3 (dmvldn@gmail.com).

Исследование выполнено при финансовой поддержке Российского гуманитарного научного фонда (проект № 15-07-00051).

этой проблеме сыграл Международный Красный Крест. В конечном счёте НПО смогли заинтересовать этой темой и политическое руководство наиболее влиятельных стран. В 1992 г. США ввели односторонний мораторий на экспорт противопехотных мин, а в 1993 г. Франция попросила генерального секретаря ООН начать пересмотр Конвенции о негуманном оружии (КНО).

В начале 1990-х годов этот вопрос не вызывал большого интереса в Канаде. Ситуация, однако, резко меняется в конце 1993 г., когда к власти в Канаде приходят либералы во главе с Жаном Кретьеном. Сам Кретьен в своих мемуарах считает начальной точкой активного включения Канады в международную кампанию за запрет противопехотных мин май 1994 г., когда эту проблему затронул на встрече с ним президент Международного Красного Креста К. Соммаруга [15, р. 335]. Уже 15 июня 1994 г. Канада ратифицировала Конвенцию о негуманном оружии, а 5 июля 1994 г. министр иностранных дел А. Уэллет и министр обороны Д. Колленетт представили программу действий по борьбе с противопехотными минами. Сама программа была достаточно умеренной и предусматривала лишь некоторое ужесточение КНО применительно к минам (Протокол II). Канада, в частности, предлагала распространить действие Конвенции на внутригосударственные конфликты; использовать только обнаруживаемые мины; создать реальный механизм по проверке и соблюдению Конвенции [11]. Достичь этих целей Оттава планировала на конференции по рассмотрению КНО в сентябре 1995 года.

К началу конференции позиция канадского МИД стала более радикальной и в ней уже чётко обозначилась программа-минимум (ограничение использования мин в рамках КНО) и программа-максимум (полный запрет противопехотных мин). Как отмечалось в заявлении канадского МИД, «Канада решительно поддерживает новые ограничения в отношении противопехотных мин, ведущие, в конечном счёте, к полному запрету на их использование. Канада признаёт, однако, что всеобъемлющий запрет ещё недостижим по ряду причин. Противопехотные мины являются дешёвым, легкодоступным и высокоэффективным оружием, которое используется вооружёнными силами большинства стран мира» [12]. По сравнению с июлем 1994 г. расширился и список предлагаемых МИД ограничений в отношении мин в рамках КНО. Оттава предлагала перейти к самоуничтожающимся и самонейтрализующимся минам, а также принять «юридически обязывающие положения, включающие условия и ограничения на экспорт и поставки противопехотных мин» [12].

Вскоре, однако, выяснилось, что в отличие от дипломатов канадские военные не намерены отказываться от этого вида оружия. На слушаниях в Палате общин 25 сентября 1995 г. министр обороны Д. Колленетт заявил, что его ведомство хочет сохранить за Канадой право на производство и хранение противопехотных мин. В этих обстоятельствах важную роль сыграл министр иностранных дел Андрэ Уэллет. 9 ноября 1995 г. совершенно неожиданно для Министерства обороны он сказал, что Канада должна уничтожить свои запасы противопехотных мин и возглавить международные усилия за полный запрет этого вида оружия [30]. В ответ на это заявление Колленетт в тот же день был вынужден заявить, что полный запрет является достойной целью, к которой мы будем стремиться» [30].

В январе 1996 г. Канада объявила о моратории на производство, передачу и использование противопехотных мин. Одновременно Андре Уэллета на посту министра иностранных дел сменил Ллойд Эксуорси. Это несколько не сказалось на позиции Канады в отношении противопехотных мин. Наоборот, Эксуорси решил сделать этот вопрос главным приоритетом в работе своего ведомства.

Конференция по рассмотрению КНО не оправдала ожиданий Канады. Принятые в мае 1996 г. поправки к Протоколу II (использование мин – *прим. Д.В.*), хотя и содержали ряд новых ограничений – запрет на применение необнаруживаемых противопехотных мин; запрет на передачу мин негосударственным образованиям – кардинально не меняли ситуацию. Оттаву особенно не устроили предусмотренные Протоколом «отсрочки относительно некоторых видов мин сроком до 9 лет» [1, с. 130].

Фактически сразу после завершения работы конференции Канада дала понять, что начнёт искать альтернативные пути для достижения своих целей. Руководитель канадской делегации М. Моэр заявил 3 мая 1996 г., что на предстоящем саммите Организации американских государств (ОАГ) в июне 1996 г. Канада выступит с инициативой превращения Западного полушария в зону свободную от противопехотных мин, что должно было стать первым шагом на пути к полному запрету этого оружия [23]. Одновременно Моэр пригласил всех недовольных слишком скромными поправками к КНО на конференцию в Оттаву для обсуждения всеобъемлющего запрета противопехотных мин.

На конференции в Оттаве (3–5 октября 1996 г.) Эксуорси (после безуспешных попыток найти компромисс между позицией ряда государств, выступавших за решение вопроса в существующих разоруженческих рамках, и НПО, настаивавших на более радикальных действиях), пообещал добиться вместе с партнёрами подписания международного документа о запрете противопехотных мин не позднее 1997 г. и вступления его в силу к 2000 г. Начался так называемый Оттавский процесс.

Сложность этой задачи заключалась не только в ограниченном сроке, отведённом для подписания документа, но и в противодействии влиятельных держав и особенно США. В то же самое время отношения Канады и США в рамках Оттавского процесса имели более сложный характер, чем простой антагонизм. Выдвижение Канадой чётких сроков подписания документа и вынос вопроса за традиционные разоруженческие рамки не устраивало США. Но, с другой стороны, Канада стремилась, чтобы будущий документ о запрете противопехотных мин подписали как можно больше стран и особенно наиболее влиятельные из них. Участие в конвенции США резко повышало бы значимость этого документа. В этом смысле Канада была заинтересована в американском участии. США, со своей стороны, поддерживали запрет противопехотных мин как общую идею, но не как юридический документ с конкретными обязательствами. Эта общая публичная поддержка борьбы с противопехотными минами затрудняла американской администрации прямую оппозицию Оттавскому процессу. Этим и объясняется, что американская администрация до последнего момента участвовала в Оттавском процессе. Не добившись от Канады и других стран, выступавших за запрет противопехотных мин, возврата

этого вопроса на рассмотрение Женевской конференции по разоружению, США стали настаивать на внесении поправок в готовившийся договор, которые позволили бы им использовать противопехотные мины. В частности они добивались: исключения для Корейского полуострова, где противопехотные мины использовались для защиты их военнослужащих от нападения северокорейских войск; разрешения использовать противопехотные мины для защиты противотанковых мин и большой отсрочки на вступление договора в силу.

Кульминация попыток Канады привлечь к договору США и одновременно не допустить, чтобы американские поправки выхолостили договор, произошла на конференции в Осло (1–17 сентября 1997 г.), где должен был обсуждаться окончательный проект Конвенции о запрещении противопехотных мин и, таким образом, существовала последняя возможность внести поправки в этот документ. Исходная ситуация для достижения этой цели была достаточно благоприятной. На предыдущей конференции по проблеме противопехотных мин (в Брюсселе в июле 1997 г.) 97 стран пообещали подписать конвенцию. Кроме того, в Осло отсутствовали делегации России и Китая, влиятельных стран, выступавших против запрещения противопехотных мин. Со своей стороны Эксурси заявил на конференции в Осло, что к декабрю 1997 г. – моменту подписания конвенции – Канада уничтожит все свои запасы противопехотных мин.

В течение всего срока работы конференции канадцы не теряли надежды привлечь на свою сторону США. Хотя Эксурси и отказался прописывать в договоре поправки, предложенные США, он дал понять, что американские озабоченности могут быть в значительной степени сняты за счёт установления переходного периода для уже существующих минных полей [29].

Перед итоговым голосованием 17 сентября 1997 г. был объявлен 24-часовой перерыв, чтобы дать возможность США присоединиться. Однако это не помогло, и в этот же день Клинтон официально объявил, что США не подпишут конвенцию о запрещении противопехотных мин. И Кретъен и Эксурси в своих мемуарах подчёркивают, что сам Клинтон не возражал против конвенции, однако решающую роль сыграла позиция американских военных [15, р. 337; 3, р. 147]. Причём, по признанию Эксурси, в конечном счёте «главным камнем преткновения стала не столько Корея, сколько стремление Пентагона сохранить противопехотные мины для защиты противотанковых мин» [3, р. 147].

Неудачными оказались попытки Канады привлечь к Оттавскому процессу Россию и Китай. Во время визита в Оттаву в сентябре 1997 г. российский министр иностранных дел Е. Примаков поддержал канадские усилия по борьбе с противопехотными минами, но при этом отметил, что его страна ещё не готова отказаться от этого вида оружия. По словам министра, Россия вынуждена использовать минные заграждения для охраны границ и стратегических объектов, вроде атомных электростанций и складов с вооружениями [2]. Всё, что удалось добиться Канаде, – это продление российского моратория на экспорт противопехотных мин ещё на 5 лет (до 1 декабря 2002 г.). Фактически официальная Оттава упёрлась в ту же самую проблему, что и с США: Россия рассматривала запрещение противопехотных мин не как гуманитарный вопрос, а как проблему контроля над вооружениями.

Не поддержал запрет противопехотных мин и Китай. В ноябре 1997 г. в преддверии визита китайского лидера Цзян Цзэминя в Канаду официальный печатный орган Коммунистической партии Китая газета «Жэньминь жибао» отметила, что движение за запрет противопехотных мин игнорирует потребности стран в самообороне [18].

На торжественной церемонии в Оттаве 3 декабря 1997 г. Канада первой из 122 стран подписала Конвенцию о запрещении противопехотных мин. Одновременно она объявила о выделении 100 млн. долл. на борьбу с противопехотными минами.

Главное отличие Конвенции от минного протокола КНО (включая и дополненный протокол 1996 г.) – это разная исходная установка. Оттавская конвенция нацелена на полную ликвидацию противопехотных мин как класса оружия, то есть «не применять, не разрабатывать, не производить, не передавать» (ст. 1). Установлены очень сжатые сроки для стран-участниц для уничтожения запасов противопехотных мин (не более 4 лет) и разминирования своих заминированных районов (в течение 10 лет).

Минный протокол КНО лишь упорядочивает использование противопехотных мин в пользу более «безопасных» типов этих мин. Однако даже в отношении наиболее опасных противопехотных мин – необнаруживаемых, мин без механизма самоуничтожения – установлены значительные отсрочки (до 9 лет) для отказа от использования таких мин. За исключением применения мин остальные права стран, обладающих противопехотными минами, почти никак не затрагиваются. Таким странам запрещается лишь передавать мины негосударственным игрокам (ст. 8 п. b).

Однозначно трудно оценить Конвенцию о запрещении противопехотных мин. Конечно, неучастие таких крупных военных держав, как США, Китай и Россия серьёзно снижало значимость документа. Тем не менее, Канаде удалось добиться того, чтобы, по словам Эксуорси, запрет противопехотных мин стал «моральной нормой». Несомненно, важную роль в успехе этой канадской инициативы сыграл и паралич Женевской конференции по разоружению. Кризис этой организации не позволил США и другим влиятельным странам сохранить вопрос о противопехотных минах в традиционных разоруженческих рамках.

Канада и нераспространение стрелкового оружия

Опираясь на успех Оттавского процесса, Эксуорси попытался использовать эту модель и для борьбы с распространением стрелкового оружия. Официальным началом новой кампании стало выступление Эксуорси на ГА ООН 25 сентября 1997 года. Ещё до выступления в ООН он заявил в интервью газете «Глоб энд Мейл», что хочет, чтобы «коалиция из стран средней силы и пацифистских, гуманитарных и неправительственных организаций, которая сделала возможным запрет противопехотных мин, занялась бы проблемой распространения стрелкового оружия» [24].

В выступлении в ООН Эксуорси чётко обозначил две мысли:

Во-первых, от стрелкового оружия погибает больше людей, чем от любого другого вида оружия;

Во-вторых, как и в случае с противопехотными минами, среди жертв крайне высока доля гражданского населения [20].

В свою очередь, подчёркивание особой опасности этого оружия для мирного населения автоматически встраивало эту инициативу в общую концепцию безопасности личности. Основная идея этой концепции заключалась в том, что международное сообщество должно сместить акценты с обеспечения безопасности государства на безопасность личности. После назначения в 1996 г. Эксуорси главой МИД эта концепция заняла центральное место в канадской внешней политике.

Первоначально Канада попыталась использовать ту же тактику, которая привела к запрету противопехотных мин: продвижение идеи на региональном уровне и одновременно широкая кампания с привлечением НПО для заключения юридически обязывающего документа. Региональный успех был достигнут быстро. В ноябре 1997 г. члены ОАГ, включая Канаду, подписали Межамериканскую конвенцию о борьбе с незаконным производством и оборотом огнестрельного оружия, боеприпасов, средств взрывания и других связанных с ними элементов (СИФТА). Однако вторая и более важная часть канадской инициативы – подписание международного юридического договора по запрету на передачу лёгкого и стрелкового оружия (ЛСО) негосударственным игрокам – потерпела неудачу. Поскольку новая инициатива Канады касалась широкого круга военной продукции, а не просто одного подвида сугубо оборонительных боеприпасов, как в случае с противопехотными минами, она не могла не вызвать недовольство стран – экспортёров вооружений. Все ведущие страны, которые одновременно были крупнейшими продавцами оружия, рассматривали это как ущемление своих экономических интересов. Помимо экономической стороны был и политический аспект. По словам Эксуорси, ведущие державы рассматривали канадскую инициативу как «ограничение их права поддерживать дружественные политические движения» [3, р. 347]. Однако главной неожиданностью для Эксуорси стало то, что к запрету поставок лёгкого и стрелкового оружия негосударственным игрокам отрицательно отнеслись неправительственные организации. Именно поддержка НПО сыграла важнейшую роль в успехе канадской инициативы по запрету противопехотных мин. Это означало, что повторить Оттавский процесс применительно к ЛСО не удастся и потребуются новые подходы.

Канада отказалась от нового Оттавского процесса не сразу. В июле 1998 г. она стала одной из участниц (всего 21 страна) конференции по ЛСО в Осло. Перед началом конференции Эксуорси обратился со специальным предложением к её участникам разработать международную конвенцию, которая запретила бы поставки лёгкого и стрелкового оружия негосударственным игрокам. Через месяц на конференции в Орилье (Канада), участниками которой были представители НПО, Эксуорси представил канадскую концепцию борьбы с распространением лёгкого и стрелкового оружия.

По мнению Эксуорси, эта борьба должна была идти по трём направлениям: Во-первых, гуманитарные действия через миростроительство.

В данное направление входили усилия Канады по сокращению лёгкого и стрелкового оружия в странах, переживших гражданские конфликты. Канада финансировала выкуп оружия у бывших участников боевых действий и реин-

теграцию их в мирную жизнь в таких странах, как Мали, Мозамбик, страны Африканского Рога, Сальвадор и Никарагуа.

Во-вторых, борьба с незаконным оборотом стрелкового оружия [в основном через соответствующие региональные (СИФТА) и международные инициативы].

В-третьих, ужесточение контроля за законными поставками оружия [21].

По каждому из направлений работа должна была вестись на трёх уровнях: местном, региональном и международном.

С самого начала канадский проект выглядел несколько ограниченным и противоречивым. Запрет поставок лишь негосударственным игрокам оставлял без внимания межгосударственные поставки, на которые приходится львиная доля оборота стрелкового оружия и лёгких вооружений. Кроме того, канадские предложения выводили за рамки будущего договора невоенное стрелковое оружие, то есть пистолеты, охотничьи винтовки и дробовики. В заявлении МИД специально указывалось, что «канадское предложение не направлено против огнестрельного оружия, разрешённого для использования гражданским населением, и не затрагивает закон «Об огнестрельном оружии» (С-68), регулирующий владение огнестрельным оружием в Канаде. Оно касается военного стрелкового оружия, такого как: автоматы, пулемёты, гранатомёты» [4].

Однако в том же 1998 г. Канада фактически сворачивает собственную инициативу по ЛСО и начинает решать эту проблему уже через механизмы ООН. По словам Эксуорси смена тактики была вызвана не только недостаточной поддержкой канадской инициативы со стороны ведущих государств и НПО, но и усилением внимания к этому вопросу со стороны ООН. Уже в 1996 г., в соответствии с резолюцией ООН, была создана группа правительственных экспертов для подготовки доклада о проблеме стрелкового оружия (опубликован в июле 1997 г. – *Д.В.*). В мае 1998 г. была создана новая группа экспертов, в которую вошёл и представитель Канады. Данная группа должна была представить генеральному секретарю ООН доклад о выполнении рекомендаций первой группы, но главное – рассмотреть возможность проведения международной конференции о незаконном обороте лёгкого и стрелкового оружия. В декабре 1996 г. и декабре 1997 г. ООН приняла специальные резолюции (51/45 N; 52/38 G) по сокращению запасов такого оружия в странах, переживших вооружённые конфликты.

4 декабря 1998 г. ГА ООН своей резолюцией (53/77 E) поручила генеральному секретарю запросить мнение всех членов Организации о повестке и дате проведения конференции по стрелковому оружию. В ответ на благожелательную реакцию большинства государств ГА ООН приняла 15 декабря 1999 г. резолюцию (54/54 V) о создании Подготовительного комитета конференции ООН по борьбе с незаконной торговлей легким и стрелковым оружием. В соответствии с п. 8 этой резолюции, ГА ООН вновь запросила у своих членов их мнение о тех вопросах, которые должны обсуждаться на конференции.

Канада в своём ответе (февраль 2000 г.) делала, прежде всего, акцент на принятии «значимого плана действий».

Более чётко канадская позиция была изложена на самой конференции ООН (июль 2001 г.). По мнению канадского докладчика Р. Пагтакхана, главная проблема заключалась в существовании тесной смычки между законной и не-

законной торговлей ЛСО. Незаконная и законная торговля оружием во многом выступали как единое целое, когда начальной точкой незаконного оборота ЛСО являлась законная продажа или передача таких вооружений. По его словам, чтобы разрубить эту связку, международное сообщество должно было иметь «способность отслеживать и регулировать на национальном, региональном или международном уровнях законные поставки ЛСО» [19].

По мнению Канады, эффективная система по отслеживанию ЛСО должна была обязательно включать три элемента:

Во-первых, маркировку всего оружия;

Во-вторых, учёт производства, владения и передачи вооружений;

В-третьих, международные соглашения, позволяющие своевременно и надёжно отслеживать поставки оружия соответствующими органами [19].

Формально конференция ООН закончилась успешно. Была принята Программа действий и очерчен круг мероприятий на национальном, региональном и международном уровнях. Однако фактически ничего из того, что предлагала Канада для создания эффективной системы отслеживания ЛСО, принято не было. По сути, каждая страна самостоятельно определяла рамки борьбы с распространением ЛСО. Например, была указана необходимость нанесения «надёжной маркировки на каждую единицу стрелкового оружия и легких вооружений», однако не было предусмотрено какого-либо единого стандарта, и контроль за соблюдением этой меры оставался за соответствующей страной-изготовителем. Полностью был обойдён такой важный для Канады вопрос как поставки оружия негосударственным игрокам. Ничего не было сказано и о подписании каких-либо юридически обязывающих документов. Без внимания остались возможности государств по экспорту ЛСО.

Тем не менее, шансы на более значительный успех в борьбе с незаконным оборотом ЛСО сохранялись. Принятый документ придавал этой борьбе институциональный характер: каждые два года должны были происходить совещания государств по её выполнению, а не позднее 2006 г. должна была состояться обзорная конференция.

С уходом Эксуорси с поста министра иностранных дел (2000 г.) и принятием Программы действий ООН по ЛСО интерес Канады к этому вопросу начал снижаться. В то же время постепенно стал замечен перенос акцента Канадой в отношении ЛСО с «внешнего фронта» на «внутренний». Вместо усиления контроля за трансграничными поставками ЛСО официальная Оттава сосредоточила внимание на ужесточении контроля над внутренним (национальным) оборотом ЛСО. Это стало заметно на совещании государств по выполнению Программы действий в июле 2005 г. Канадский докладчик Т. Мартин прямо заявил, что в новой Программе действий «должно быть уделено серьёзное внимание регулированию стрелкового оружия, находящегося во владении гражданских лиц» [27]. Он также обратил внимание на необходимость борьбы с злоупотреблениями при использовании стрелкового оружия правоохранительными и силовыми структурами.

Эти вопросы – стрелковое оружие в частном владении и использование оружия правоохранительными службами – заняли центральное место в канадской повестке на обзорной конференции по ЛСО (26 июня – 7 июля 2006 г.). Для усиления контроля за стрелковым оружием в частном владении

Оттава предлагала использовать выдачу разрешений на оружие. Граждане могли приобретать огнестрельное оружие только при выполнении определённых условий: определённый возрастной ценз; отсутствие нарушений закона у потенциального владельца; знание владельцами основ обеспечения безопасности оружия [25]. Для предотвращения злоупотреблений при использовании оружия государственными силовыми структурами Канада предлагала одобрить в качестве составной части новой Программы действий соответствующий документ ООН – Основные принципы применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами при поддержании правопорядка.

Канада и Международный договор о торговле оружием

Участие в обзорной конференции стало заключительной точкой во всей десятилетней (1997–2006 гг.) канадской инициативе по ЛСО. Дело было не только в том, что эта конференция не смогла принять итоговый документ. Более важное значение имело то, что к этому времени (2006 г.) сама эта инициатива по борьбе с незаконным оборотом ЛСО оказалась оттеснена на задний план гораздо более масштабным проектом – Международным договором о торговле оружием (МДТО). Важное значение имела и смена правящей партии в Канаде в начале 2006 года. Консерваторы пришли к власти под лозунгом либерализации национального оборота стрелкового оружия. Во время предвыборной кампании они обещали отменить обязательную регистрацию длинноствольного оружия (винтовки, дробовики) в Канаде.

Вопрос о контроле за стрелковым оружием приобрёл в Канаде политический характер ещё в 1990-е годы. Поводом послужила бойня в декабре 1989 г. в Монреальском университете, когда преступник использовал для расстрела студентов законно приобретённый охотничий карабин. На фоне огромного резонанса, вызванного этой трагедией, либералы после прихода к власти принимают закон об огнестрельном оружии (1995). Данный закон резко ужесточил контроль за оборотом стрелкового оружия в Канаде и потребовал обязательной регистрации даже на длинноствольное оружие. Закон вступал в силу постепенно. Крайний срок для регистрации оружия также сдвигался (к 1 января 2003 г.). Одновременно росла и критика этого закона, особенно из-за огромного перерасхода средств. Вместо первоначальной оценки либералов, инициаторов закона, что расходы на его реализацию составят не более 2 млн. долл., затраты достигли 2 млрд. долл. Это ещё больше усилило поляриность в оценке закона в разных частях страны и у разных групп населения. Наибольшую поддержку закон об огнестрельном оружии получил на востоке Канады и у жителей городов, а наименьшую – на западе страны и сельского населения. Учитывая, что этот раскол совпадал с соответствующими электоральными базами либералов и консерваторов, вопрос о контроле за стрелковым оружием стал предметом политической борьбы между этими двумя ведущими канадскими политическими партиями.

Инициатива по заключению МДТО принадлежала Великобритании (март 2005 г.). Однако эта идея настолько быстро получила поддержку в международном сообществе, что уже на обзорной конференции по ЛСО в июне 2006 г.

канадскому докладчику Г. Лорэну пришлось уделить значительное внимание этому вопросу. Он заявил, что «Канада в целом поддерживает заключение всеобъемлющего, юридически обязывающего Договора о торговле оружием, который охватывал бы все обычные вооружения для недопущения незаконных поставок оружия в зоны конфликтов». Одновременно Лорэн пообещал, что «Канада будет тесно работать со всеми участниками для скорейшей разработки и принятия этого важного инструмента» [25].

Данную позицию – общую поддержку и готовность участвовать в его разработке – Канада постоянно озвучивала на различных международных форумах. В то же время публично заявляя о своей поддержке заключения договора, Оттава не предпринимала никаких конкретных действий для достижения этой цели. Такая идея изначально была чужда консерваторам. Поддержка договора с более жёсткими нормами торговли обычными вооружениями ничего им не давала с политической точки зрения и могла лишь оттолкнуть их традиционных избирателей. Будучи, однако, правительством меньшинства консерваторы не решались открыто выступить против МДТО. Ситуация резко изменилась, когда в результате парламентских выборов 2011 г. консерваторы получили абсолютное большинство мест в Палате общин. Практически сразу после этой победы правительство Харпера начало борьбу за отмену регистрации длинноствольного оружия* и одновременно резко изменило канадскую позицию в отношении МДТО.

В июле 2011 г. на переговорах в Нью-Йорке по МДТО Канада предложила исключить спортивное и охотничье огнестрельное оружие из сферы охвата МДТО. Она также предложила специально прописать в будущем договоре, что «стрелковое оружие имеет определённое законное гражданское применение, включая спортивные, охотничьи и коллекционные цели» [26]. Канадская делегация выступила также за то, чтобы требования отчётности к участникам договора не распространялись на поставки боеприпасов.

Новая позиция Канады в отношении МДТО вызвала непонимание и критику ряда стран. Во многом это было связано с уже устоявшимся имиджем Канады как активного сторонника усиления международного контроля за оборотом ЛСО. Тем неожиданней оказались её поправки к МДТО в 2011 году.

В ответ на критику Канада смягчила свою позицию. Она отказалась от требования исключить спортивное и охотничье огнестрельное оружие из сферы МДТО. В то же самое время она не отказалась от попыток специально прописать в договоре законность такого оружия. В мае 2012 г. она направила в ООН новые поправки к тексту договора и предложила зафиксировать в документе, что договор «признаёт и уважает ответственное и находящееся под контролем транснациональное использование огнестрельного оружия для рекреационных целей, таких как: спортивная стрельба, охота и другие похожие формы законной деятельности, чья легитимность признаётся участниками договора» [16] (вошло в окончательный текст МДТО).

Крайне однобоким было и участие Канады в конференции по МДТО (2–27 июля 2012 г.) и обзорной конференции по ЛСО (27 августа – 7 сентября 2012 г.). Фактически единственная задача канадских дипломатов на этих конфе-

* Соответствующий закон (C-19) принят 5 апреля 2012 года.

ренциях заключалась в отстаивании интересов канадских владельцев огнестрельного оружия. В частности в инструкции канадской делегации по поводу обзорной конференции по ЛСО говорилось, что «она (делегация) должна обеспечить: во-первых, чтобы никаких новых обязанностей не налагалось на законопослушных, ответственных канадских владельцев огнестрельного оружия» и, во-вторых, чтобы Канада не соглашалась ни на какие новые обязательства, которые несовместимы с её внутренними законами и правилами в отношении огнестрельного оружия» [6]. Показательна была и общая рекомендация, чтобы канадская делегация «играла малозаметную, минимальную роль на конференции» [6].

Сама установка консерваторов, чётко обозначившаяся после их победы на выборах 2011 г., что контроль над оборотом конвенционального оружия – это не международная разоруженческая проблема, а исключительно внутриполитический вопрос – резко ограничивала возможную активность Канады на переговорах по МДТО. Правительство Харпера не могло поддержать этот договор, поскольку это сужало бы их политическую базу внутри страны. Канадские владельцы огнестрельного оружия выступали категорически против любых международных договоров по обычным вооружениям, считая, что это приведёт к ужесточению канадских законов об огнестрельном оружии. В этом отношении поддержка правительством МДТО обесценила бы с внутриполитической точки зрения отмену консерваторами в 2012 г. регистрации длинноствольного оружия.

В апреле 2013 г. на заседании ГА ООН Канада одобрила итоговый текст МДТО, однако подписывать сам договор не стала. Позицию Канады не изменило даже подписание МДТО Соединёнными Штатами в сентябре 2013 года*.

Постепенно в позиции правительства Харпера в отношении МДТО помимо внутриполитических соображений стала видна и экономическая составляющая. Дело в том, что в принятом документе были прописаны не только случаи прямого запрета на поставки вооружений (ст. 6), но и введены критерии, на основании которых должны были приниматься решения об экспорте вооружений (ст. 7). В частности, государства-экспортёры должны были не допускать, чтобы поставленные вооружения использовались для «серьёзного нарушения международного гуманитарного права» или «международного права, касающегося прав человека» (ст. 7 п. 1). Таким образом, договор потенциально мог создать некоторые сложности его участникам особенно при экспорте вооружений в страны с недемократическими режимами.

На первый взгляд, эти критерии мало затрагивали Канаду, поскольку они во многом совпадали с её собственными принципами по контролю за военным экспортом. В Канаде уже действует запрет на экспорт военной продукции странам, которые «постоянно и серьёзно нарушают права человека» [28, р. 119]. Однако в отличие от МДТО собственные руководящие принципы по военному экспорту обеспечивают Канаде большую гибкость при принятии решений. В частности в отношении запрета странам, нарушающим права человека, сделана важная оговорка, что экспорт в эти страны запрещён только «если нельзя доказать отсутствие серьёзного риска использования этой во-

* К настоящему времени США ещё не ратифицировали МДТО.

енной продукции против гражданского населения» [28, р. 119; 22]. Несомненно и то, что для Канады гораздо проще пересматривать и самостоятельно трактовать собственные руководящие принципы по военному экспорту, чем идти на прямое нарушение международного юридически обязывающего договора.

По-настоящему, экономическая составляющая, касающаяся отношения Канады к торговле оружием, стала заметна в феврале 2014 г., когда было объявлено о подписании рекордного военного контракта с Саудовской Аравией – страной, практикующей смертную казнь, и известную жёстким подавлением любой оппозиции. Согласно контракту, канадская компания «Дженерал дайнэмикс лэнд систем Кэнада» поставит в Саудовскую Аравию бронетехнику на общую сумму 15 млрд. долл. Необходимо учитывать, что такие крупные контракты готовятся длительное время. То, что это не разовая сделка, а результат определённого, набирающего силу процесса, показывают и данные канадского военного экспорта. Ещё до объявления этой сделки Саудовская Аравия по итогам 2012–2013 гг. стала крупнейшим рынком сбыта канадской военной продукции (без учёта США. – *Д.В.*). Так из общего канадского военного экспорта в 2012–2013 гг. в 1,72 млрд. долл. на Саудовскую Аравию пришлось 575,1 млн. долл., или 33% [22].

Новую установку на наращивание военного экспорта любой ценой, даже за счёт конфликтных регионов и стран с не самыми демократическими режимами, подтвердил и М. Заблоки, руководитель Канадской коронной корпорации, при посредничестве которой и был заключён контракт с Саудовской Аравией. В феврале 2015 г. в интервью одной из арабских газет он назвал Ближний Восток «стратегическим регионом для продажи канадского оружия» и напрямую связал такую ситуацию с падением военных заказов от США [14].

Ещё теснее оказались переплетены МДТО и контракт с Саудовской Аравией с приходом к власти правительства Дж. Трюдо. Во время предвыборной кампании либералы обещали присоединиться к МДТО, но одновременно одобрили сделку по продаже оружия Саудовской Аравии. С самого начала правительство Трюдо столкнулось с давлением общественности отменить эту сделку и особенно после того, как в начале января 2016 г. Саудовская Аравия казнила несколько десятков человек во главе с шиитским проповедником Нимром Аль-Нимром. Тем не менее, правительство продолжало настаивать, что контракт должен выполняться. Присоединение к МДТО, однако, могло заблокировать этот контракт из-за уже упоминавшихся более чётких запретов МДТО (по сравнению с канадскими нормами) на поставки оружия в страны, нарушающие права человека. Правительство Трюдо, таким образом, заинтересовано отложить присоединение к МДТО до тех пор, пока оно (правительство) не выдаст разрешение канадской компании на экспорт бронетехники в Саудовскую Аравию (или не аннулирует контракт).

Канада и Конвенция по кассетным боеприпасам

Помимо отказа подписывать МДТО весьма показательным было и отношение правительства Харпера к международной кампании за запрет кассетных боеприпасов. Эта кампания с самого начала выстраивалась по образцу Оттавского процесса, однако в случае с кассетными боеприпасами Канада устрани-

лась от активного участия. В ноябре 2006 г. на конференции по рассмотрению Конвенции о негуманном оружии Канада не поддержала ни предложение о начале переговоров в рамках КНО, ни совместную декларацию 25 государств, призывавших к заключению соглашения о запрете кассетных боеприпасов. Инициативу проявили другие участники. В ходе конференции Норвегия заявила, что она начнёт процесс выработки конвенции о запрете кассетных боеприпасов вне рамок КНО и пригласила другие страны присоединиться к её усилиям. Норвегия, таким образом, в точности скопировала тактику, которую использовала Канада в кампании по запрету противопехотных мин.

В феврале 2007 г. на конференции в Норвегии Канада вместе с 45 другими государствами одобрила так называемый «процесс Осло», включая обязательство заключить международный договор о запрете кассетных боеприпасов не позднее 2008 года. Хотя «процесс Осло» по сути повторял схему Оттавского процесса – проведение переговоров вне традиционных разоруженческих форматов; объединение усилий НПО и заинтересованных стран; проведение подготовительных конференций для выработки текста конвенции – роль Канады была принципиально иной по сравнению с кампанией за запрет противопехотных мин. Канада не только не играла лидирующую роль, но фактически занималась саботажем усилий других участников.

Основное внимание Канады было сосредоточено не на запрете этих боеприпасов, а на сохранении её возможности участия в совместных военных операциях со странами, которые не подпишут будущий договор. Речь, прежде всего, шла о Соединённых Штатах. На конференции в Дублине (май 2008 г.), на которой был одобрен окончательный текст конвенции, Канада заявила, что интероперабельность (то есть взаимодействие с вооружёнными силами других государств) «является наиболее важным вопросом для нас и главным критерием, от которого зависит подписание Канадой конвенции» [5, р. 53].

В конечном счёте Канада добилась своей цели. По её предложению и на основе её формулировок в конвенцию был вставлен специальный пункт, что «государства-участники, их военный персонал или их граждане могут участвовать в военном сотрудничестве и операциях с не являющимися участниками настоящей Конвенции государствами, которые могут заниматься деятельностью, запрещённой для государств-участников» (ст. 21 п. 3). В этом отношении канадское дополнение ослабляло суть Конвенции и особенно её базовую (первую) статью о запрете кассетных боеприпасов.

В течение всего «процесса Осло» и даже после него в вопросе о кассетных боеприпасах Канада находилась под очень сильным давлением США. Для США, не участвовавших в «процессе Осло», была важна не только норма конвенции о совместных военных операциях вообще (т.е. с любыми их союзниками, которые подпишут этот документ), но и трактовка Канадой статьи конвенции об интероперабельности. Накануне подписания Конвенции в Осло (3 декабря 2008 г.) американский госсекретарь К. Райс направила в американское посольство в Канаде специальную телеграмму о необходимости прояснить канадскую позицию. Как отмечала Райс, «если Канада примет узкую трактовку ст. 21, это может привести к серьёзным последствиям для американских военных операций и планирования. Пожалуйста, постарайтесь подтвердить,

что трактовка Канадой ст. 21 позволит продолжить интероперабельность в совместных операциях» [17]. В ответ руководитель отдела по минам и стрелковому оружию МИД и одновременно глава канадской делегации на переговорах по кассетным боеприпасам Э. Туркотт заверил американских дипломатов о важности для Канады интероперабельности [13].

В то же время с подписанием Конвенции проблема кассетных боеприпасов для Канады не исчезла. Наступала самая сложная часть – внесение соответствующих изменений в национальное законодательство. Именно национальное законодательство с подробным описанием запретов в отношении использования кассетных боеприпасов и санкциями за их нарушение и должно было показать реальное отношение той или иной страны к принятой конвенции. В этом отношении показательно, что для Канады принятие национального закона о кассетных боеприпасах оказалось гораздо более трудным и долгим, чем одобрение собственно Конвенции. Если Канада, как и большинство государств, подписала её 3 декабря 2008 г., то процесс ратификации она закончила лишь 16 марта 2015 года.

Сразу после подписания Конвенции в декабре 2008 г. в Канаде развернулось напряжённое бюрократическое противостояние между Министерством иностранных дел и Министерством обороны в отношении трактовки ст. 21 Конвенции. Как вспоминает переговорщик от МИД Э. Туркотт, «никто не оспаривал тот факт, что канадские вооружённые силы не могут использовать, производить или разрабатывать кассетные бомбы. Но что делать в случае, где канадские пилоты могли входить в состав американских военных контингентов или летать на американских самолётах? Или канадские артиллеристы в составе американской части или канадцы, летающие на американских самолётах «АВАКС». Аргумент (канадских военных) заключался в том, что это подорвало бы то, что Министерство обороны считает уникальными и особыми отношениями канадских военных с американскими» [7].

В конечном счёте, 14 декабря 2010 г. начальство сообщило Туркотту, что МИД решил принять точку зрения военных и закрепить её на законодательном уровне. Канада, таким образом, принимала широкую трактовку ст. 21 Конвенции, допуская, хотя и косвенно, причастность своих военнослужащих к использованию кассетных боеприпасов. Это категорически не устроило Туркотта, и он в тот же день (14 декабря 2010 г.) решился на такой экстраординарный шаг, как «письменное возражение» (*conscientious objection*) своему руководству. Реакция руководства не заставила себя ждать: в январе 2011 г. Туркотт был отстранён от всех переговоров по кассетным боеприпасам и минам, а в марте 2011 г. ушёл в отставку.

Принятие национального закона о кассетных боеприпасах проходило в парламенте не менее сложно. Как только законопроект (*S-10*, затем *C-6*. – *Д.В.*) был внесён в парламент (2012 г.), он подвергся серьёзной критике со стороны НПО и ряда стран за чересчур широкие возможности для канадских военнослужащих в соучастии в использовании кассетных боеприпасов. Так представитель Международного Красного Креста Л. Мареска указал на положение, разрешавшее канадским военнослужащим транспортировать или запасать запрещённые боеприпасы в совместных операциях, а норвежский посол С. Конгстад, страны, которая инициировала «процесс Осло», и вовсе заявил,

что канадский законопроект «несколько несовместим с целью Конвенции» [10]. Категорически против канадского закона о кассетных боеприпасах выступил Э. Туркотт. В письме, направленном в Комитет по международным отношениям Палаты общин, он отмечал, что лично давал гарантии канадским международным партнёрам, что Канада не будет ссылаться на статью об интероперабельности (ст. 21) как лазейку для использования кассетных боеприпасов. Он считал, что правительство извратило эту статью и придало ей совершенно противоположное значение. По его словам, статья 21 была призвана позволить канадским военнослужащим участвовать в совместных операциях с США, но не «помогать или поддерживать» использование кассетных бомб [9].

В итоге правительство пошло на уступки. В декабре 2013 г. оно напрямую запретило канадским военнослужащим использовать кассетные боеприпасы даже в совместных военных операциях. В то же время принятый Канадой закон о кассетных боеприпасах всё ещё оставляет достаточно большие возможности для участия канадских военнослужащих в операциях с использованием кассетных боеприпасов. Например, в рамках военного сотрудничества и совместных военных операций с государствами, не участвующими в конвенции, канадские военнослужащие и гражданские лица могут «приказывать или санкционировать деятельность, которая может включать использование, приобретение, владение, импорт или экспорт кассетных боеприпасов и суббоеприпасов вооружёнными силами государства, не являющегося участником Конвенции» [8]. Закон допускает также привлечение канадцев для транспортировки кассетных боеприпасов.

* * *

Участие Канады в решении тех или иных вопросов в области контроля над обычными вооружениями демонстрирует влияние на её позицию самых разнородных факторов: личностных предпочтений премьер-министров и министров; давление союзников и особенно США; экономических соображений; партийной принадлежности того или иного правительства и общего внутривнутриполитического контекста. Во многом поворотным моментом стал приход к власти в начале 2006 г. консерваторов во главе со Стивеном Харпером. Если при либералах (1993–2005 гг.) контроль над обычными вооружениями рассматривался как самостоятельный вопрос, причём, основной акцент был сделан именно на борьбе с этими вооружениями (запрет противопехотных мин; нераспространение стрелкового оружия), то с приходом Харпера контроль над обычными вооружениями стал разминиваться и оцениваться с точки зрения других, более важных для Харпера, вопросов – отношений с США, мнения его электората, экономической выгоды. Соответственно, и позиция правительства Харпера по вопросам контроля над обычными вооружениями оказывалась принципиально иной: в лучшем случае пассивной (особенно когда правительство Харпера было правительством меньшинства), а в худшем – контрпродуктивной. Приход к власти нового правительства Дж. Трюдо и назначение министром иностранных дел С. Диона даёт определённые надежды на активизацию политики Канады в области контроля над вооружениями в её традиционном понимании. В то же время отказ правительства Трюдо аннулировать контракт на поставку военной техники Саудовской Аравии может свидетельствовать,

что отличия нового правительства либералов от правительства консерваторов по вопросам контроля над обычными вооружениями могут быть в большей степени словесными, чем реальными.

Список литературы

1. *Израэлян Е.В.* Некоторые проблемы международной безопасности: Российские и канадские подходы. В сб.: Актуальные проблемы российско-канадских отношений. – Москва. Наука, 1999. С. 121–140 [*Israelian E.V.* Some problems of international security: Russian and Canadian Approaches. In: Actual Problems of Russian-Canadian Relations. – Moscow: Science, 1999. P. 121-140]
2. *Мешков А., Власов Н.* Россия придаёт важное значение развитию и укреплению своих связей с Канадой, заявил Евгений Примаков // РИА-Новости, 30.09.1997 [Meshkov A., Vlasov N. Russia gives great importance to developing and strengthening of its relations with Russia, said Eugene Primakov // RIA-Novosti]
3. *Axworthy L.* Navigating a New World: Canada's Global Future. – Toronto: Vintage Canada, 2004. 450 p.
4. Axworthy to Participate in International NGO Meeting on Military Small Arms and Light Weapons // DFAIT News Release, № 191, 17.08.1998.
5. Banning Cluster Munitions: Government Policy and Practice. 2009. 301 p.
6. *Bertiaume L.* Harper Government Only Wanted to Discuss Protecting Gun Owners' Rights at UN Illegal Arms Talk: Documents // The National Post, 6.03.2013.
7. *Bertiaume L.* Through a Minefield: How a Bureaucratic Battle Led Canada's Lead Cluster Munitions to Resign // The Embassy, 07.09.2011.
8. Bill C-6. An Act to Implement the Convention on Cluster Munitions. 6.11.2014. Available at: http://www.parl.gc.ca/content/hoc/Bills/412/Government/C-6/C-6_4/C-6_4.PDF (accessed 08.04.2016).
9. *Blanchfield M.* Former Canadian Arms Negotiator Blasts Ottawa's Cluster-Bomb Bill // The Canadian Press, 24.11.2013.
10. *Blanchfield M.* Red Cross, Norway Raise Questions About Canadian Bill Banning Cluster Bombs // The Canadian Press, 17.06.2013.
11. Canada Announces Program of Action on Land Mines // DFAIT News Release, № 137, 5.07.1994.
12. Canada to Participate in Review Conference on Certain Conventional Weapons // DFAIT News Release, № 174, 25.09.1995.
13. Canadian Support for Interoperability. 28.11.2008. Available at: https://wikileaks.org/plusd/cables/08OTTAWA1494_a.html (accessed 08.04.2016).
14. *Chase S.* Head of Crown Agency Calls Middle East "Strategic Region" for Arms Sales // The Globe and Mail, 28.05.2015.
15. *Chretien J.* My Years As Prime Minister. – Toronto: Alfred A. Knopf Canada, 2007. 440 p.
16. *Crawford A.* Canada Revises Stance on UN Arms Trade Treaty. 4.06.2012. Available at: <http://www.cbc.ca/news/politics/canada-revises-stance-on-un-arms-trade-treaty-1.1171152> (accessed 08.04.2016).
17. Demarche to Canada Regarding Convention Cluster Munitions. 26.11.2008. Available at: https://wikileaks.org/plusd/cables/08STATE125628_a.html (accessed 08.04.2016).
18. *Mickleburgh R.* China Reaffirms Opposition to Mine Ban // The Globe and Mail, 20.11.1997.
19. Notes for an Address by the Honourable Dr. Rey Pagtakhan, Secretary of State (Asia-Pacific) to the United Nations Conference on the Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons in All Its Aspects. New York. 11.07.2001.
20. Notes for an Address by the Honourable Lloyd Axworthy, Minister of Foreign Affairs to the 52nd Session of the United Nations General Assembly. New York. 25.09.1997 // Speeches 97/36.

21. Notes for an Address by the Honourable Lloyd Axworthy Minister of Foreign Affairs to the International NGO Consultations on Small Arms Action. Orillia (Ontario). 19.08.1998 // Speeches 98/50.
22. Report on Exports of Military Goods from Canada 2012-2013. Ottawa. December 2014. Available at: <http://www.international.gc.ca/controls-controles/report-rapports/mil-2012-2013.aspx?lang=eng> (accessed 08.04.2016).
23. Rid America of Land Mines, Canada Urges // The Toronto Star, 4.05.1996.
24. *Sallot J.* Axworthy Plans to Expand International War on Weapons // The Globe and Mail, 25.09.1997.
25. Statement by Ambassador Gilbert Laurin, Deputy Permanent Representative of Canada to the United Nations to the Opening of The UN Conference to Review Progress Made in the Implementation of the Programme of Action to Prevent, Combat and Eradicate the Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons in All Its Aspects. New York. 26.06.2006.
26. Statement by the Delegation of Canada During the Arms Trade Treaty Prepcom. New York. 14.07.2011. Available at: http://reachingcriticalwill.org/images/documents/Disarmament-fora/att/prepcom3/statements/140711_Canada.pdf (accessed 08.04.2016).
27. Statement by Tim Martin, Representative of Canada to the United Nations Conference on the Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons. New York. 11.07.2005.
28. The Guide to Canadian Policies on Arms Control, Disarmament, Defence and Conflict Resolution 1990. – Ottawa: Canadian Institute for International Peace and Security, 1990. 439 p.
29. *Thompson A.* Phased Mine Ban Called “Possible” // The Toronto Star, 3.09.1997.
30. *Thompson A.* Ouellet Urges Total Ban on Land Mines // The Toronto Star, 10.11.1995.

Canada and Problems of Control for Conventional Weapons

(USA ❖ Canada Journal, 2016, No. 11, p. 37-53)

Received 11.04.2016.

VOLODIN Dmitry Anatolievich, Institute for U.S. and Canadian Studies of the Russian Academy of Sciences. 2/3 Khlebny per., Moscow 121069 Russian Federation (dmvldn@gmail.com)

Acknowledgments. The article has been supported by a grant of the Russian Foundation for Humanities (RGNF), project 15-07-00051).

The article deals with Canada's policy on control for conventional weapons after the cold war. The main attention is devoted to Canada's initiatives and its participation in preparation of international accords on anti-personnel mines; light and small arms; arms trade; cluster munitions.

Keywords: *Canada; arms control; mine ban treaty; arms trade treaty; cluster munitions convention*

About the author:

VOLODIN Dmitry Anatolievich, Candidate of Sciences (History), Senior Researcher.