

Резюме

Осуществление Программы действий Организации Объединенных Наций по стрелковому оружию и легким вооружениям: анализ докладов, представленных государствами в 2003 году

Элли Кютёмяки
и
Валери Янки-Уэйн

ЮНИДИР
Институт Организации Объединенных Наций по исследованию проблем
разоружения
Женева, Швейцария

Изыявления признательности

Настоящий доклад представляет собой совместную инициативу Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), Департамента Организации Объединенных Наций по вопросам разоружения (ДООНВР) и Института Организации Объединенных Наций по исследованию проблем разоружения (ЮНИДИР) в сотрудничестве со "Смол армз сёрвей" в рамках проекта "Укрепление потенциала в области подготовки докладов об осуществлении Программы действий Организации Объединенных Наций по стрелковому оружию". Финансовой поддержкой, советами и ободрением этим усилиям способствовали ряд правительств, организаций и частных лиц.

Прежде всего и в первую очередь мы признательны правительствам Норвегии, Соединенного Королевства и Швейцарии за их финансовую поддержку, благодаря которой и стал возможным этот проект. Кроме того, мы выражаем признательность всем тем, кто своей моральной и интеллектуальной поддержкой способствовал реализации этого исследования.

На протяжении всего процесса неоценимое значение имели ободрение и наставления со стороны Патрисии Льюис (директор ЮНИДИР) и Кристофа Карла (заместитель директора ЮНИДИР). В ЮНИДИР нам также хотелось бы поблагодарить Николя Жерара и Стива Туллиу за их лепту в эту работу, а Аниту Блетри – за ее составление и приготовление. Ценную помощь в сборе информации и выверке фактов оказали сотрудники-исследователи Антонино Адамо и Анн Маррийе, тогда как Керри Мэйз искусно вычитал и отредактировал рукопись с немалой пользой для последней.

В ПРООН мы весьма признательны Микико Саваниши и Мартину Нордсвену за их помощь и полезные замечания на протяжении всего процесса.

Мы выражаем также особую благодарность организации "Смол армз сёрвей" за предоставление технической помощи по анализу докладов и разбору нескольких разделов проекта текста. С этой целью мы хотели бы в особенности поблагодарить Кристину Вилле, Питера Бэтчелора, Гленна Макдоналда, Аарона Карпа и Анну Хаки.

Мы весьма признательны всем тем, кто принял участие в этом процессе. Ответственность за всякие погрешности в плане интерпретации или фактической стороны дела лежит исключительно на нас.

Резюме

Я горячо желаю, чтобы государства как можно лучше воспользовались итогами этого анализа, дабы укрепить свою приверженность отчетности об осуществлении Программы действий и предпринять конкретные шаги с целью упрочить национальные, региональные и глобальные усилия по контролю за незаконной торговлей стрелковым оружием и легкими вооружениями во всех ее аспектах.

д-р Кунико ИНОГУТИ

Посол, Постоянный представитель Японии на Конференции по разоружению (2002-2004 годы),

Председатель первого созываемого раз в два года Совещания государств для рассмотрения процесса осуществления ПД, июль 2003 года.

Введение

Программа действий Организации Объединенных Наций по предотвращению и искоренению незаконной торговли стрелковым оружием и легкими вооружениями во всех ее аспектах и борьбе с ней (ПД) ознаменовала собой водораздел в борьбе с незаконной торговлей стрелковым оружием и легкими вооружениями (СОЛВ). Государства согласовали широкий комплекс общих обязательств и установили последующий процесс, который побуждает все страны обмениваться информацией о достигнутом прогрессе.

В 2003 году, 103 из 191 государства-члена¹ Организации Объединенных Наций представили через Департамент по вопросам разоружения (ДООНВР) Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций национальные доклады об осуществлении ими ПД и передали их первому созываемому раз в два года Совещанию государств (ДСГ). Доклады весьма варьируются по пространности, степени детализации и затрагиваемым темам. Если горстка государств представили лишь краткие письма с подтверждением ими своей поддержки ПД, то другие попытались охватить чуть ли не все аспекты ПД. Как явствует из формата некоторых докладов, в качестве ориентира для государств при подготовке ими своих национальных докладов благотворную роль сыграл разработанный Программой развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), Департаментом Организации Объединенных Наций по вопросам разоружения (ДООНВР) и Институтом Организации Объединенных Наций по исследованию

проблем разоружения (ЮНИДИР) в сотрудничестве со "Смол армс сёрвей" подсобный комплект для целей отчетности, равно как и макет матрицы Соединенных Штатов.

Настоящее исследование призвано дополнить более широкий проект ПРООН, ДООНВР и ЮНИДИР "Укрепление потенциала в области подготовки докладов об осуществлении Программы действий Организации Объединенных Наций по стрелковому оружию", который намечает ориентиры и предлагает шаблон для целей отчетности о мерах по осуществлению ПД.

Цель исследования состоит в том, чтобы установить нынешний уровень приверженности государств ПД за счет разбора различных текущих национальных инициатив, а также высветить достоинства и пробелы процесса отчетности. Разрозненный характер информации, приводимой в национальных докладах, затрудняет четкую оценку установленной национальной политики по осуществлению ПД. Тем не менее исследование должно помочь идентифицировать те сферы, где нужен прогресс, и могло бы сориентировать усилия государств по наращиванию потенциала и кадровой подготовке с целью искоренить угрозу СОЛВ. Далее, оно могло бы наделить государства и международные организации необходимой информацией для того, чтобы соответственно адаптировать помощь.

Резюме информации, предоставленной в национальных докладах

В общей сложности из 103 стран, которые представили национальные доклады в 2003 году, приблизительно:

- 79% в той или иной мере упоминают национальные координационные учреждения (НКУ) или национальные контактные пункты (НКП);
- 90% ссылаются на национальное законодательство, регулирующее контроль за стрелковым оружием на национальном уровне;
- 87% в той или иной мере обсуждают контроль за импортом, экспортом и передачей;
- 50% затрагивают существующее посредническое законодательство или освещают санкции за незаконную посредническую деятельность;
- 78% упоминают некоторые аспекты маркировки и отслеживания;
- 75% затрагивают сбор и уничтожение оружия;
- 71% упоминают управление запасами и их безопасность;

- 41% касаются избыточного оружия в качестве отдельной темы по отношению к управлению запасами и их безопасности;
- 57% касаются публично-просветительских усилий;
- 35% либо прямо, либо косвенно обсуждают программы разоружения, демобилизации и реинтеграции (РДР) путем описания проектной деятельности в связи с такими программами;
- 9% касаются особых нужд детей, затронутых вооруженным конфликтом.

Как явствует из вышеизложенного, в качестве тем ПД чаще всего затрагиваются экспортный, импортный и транзитный контроль и национальное законодательство. Меньше всего упоминаний связано с удовлетворением нужд детей, затронутых вооруженным конфликтом; усилиями по разоружению, демобилизации и реинтеграции; излишками правительственных запасов; и посредничеством. Следует отметить, что с точки зрения разработки национальных программ на предмет осуществления ко многим государствам неприменимы некоторые проблемы, такие как РДР, а также удовлетворение нужд детей, затронутых вооруженным конфликтом.

Вдобавок простая ссылка на различные темы вовсе не обязательно означает действительное осуществление. Вместе с тем характер ссылок в докладах вполне может показывать, какие проблемы считаются более актуальными, какие привлекают больше всего внимания и какие воспринимаются как наиболее проблематичные. В целом достоинства национальной практики высвечиваются значительно больше, чем встречающиеся проблемы.

Осуществление на национальном уровне

Что касается национальных контактных пунктов и национальных координационных учреждений, то некоторые страны, в частности в субсахарской Африке, в значительной мере комбинируют их соответствующие функции в рамках одного учреждения. Такой подход вполне мог бы обеспечить согласованность усилий в рамках межгосударственной и внутригосударственной координации по борьбе с незаконным сбытом и распространением СОЛВ. Среди наиболее цитируемых правительственных ведомств, причастных к функционированию НКП и/или НКУ, фигурируют национальная полиция, Министерство иностранных дел, Министерство обороны, Министерство внутренних дел и Министерство общественной безопасности.

ПД не содержит каких-то конкретных обязательств по поддержанию или укреплению национальных регламентаций в связи с обладанием гражданами СОЛВ. Тем не менее около 70 стран приводят информацию касательно гражданского использования и сбыта СОЛВ.

Хотя ряд докладов конкретно затрагивают национальное законодательство об экспорте/импорте СОЛВ и соответствующем лицензионном ведомстве, недостает детализации относительно экспортных и импортных лицензий, а также сертификатов конечного пользователя и транспортировки. Мало внимания со стороны государств получают национальные меры относительно транзитов, передач и ретрансфертов СОЛВ. Хотя ряд государств касаются маркировки, учета и отслеживания, приводимая в докладе информация позволяет предположить, что в этой сфере имеет место дефицит эффективной реализации. В этом плане общей проблемой, идентифицированной, в частности, в развивающихся странах, является наличие подпольных кустарных производителей, изготавливающих самодельное непромаркированное оружие.

С 2001 года в нескольких странах, в частности в Восточной и Юго-Восточной Европе, Тихоокеанском регионе, Южной Америке и субсахарской Африке, производится сбор и уничтожение оружия и осуществляются программы РДР. С другой стороны, в своих национальных докладах государства едва приводят конкретные ссылки на удовлетворение нужд детей, затронутых вооруженным конфликтом. Так, лишь пять государств определяют проекты, которые они финансируют на этот счет, а лишь четыре государства расценивают себя как затронутые этой проблемой.

Хотя некоторые развитые страны и затрагивают условия для эффективного и надежного управления запасами, ссылки на эту проблему, особенно со стороны наиболее затронутых государств, носят размытый характер. В целом отличаются двусмысленностью ссылки на национальные меры в отношении излишков правительственных запасов.

В национальных докладах за 2003 год ряд стран идентифицируют необходимость в финансовой и технической помощи, в частности, в целях обуздания незаконного оружейного производства, публично-просветительских программ, наращивания потенциала по линии правоохранительных учреждений, а также безопасного хранения и уничтожения оружия.

Осуществление на региональном и глобальном уровнях

Все большее признание получает необходимость развития региональных и глобальных перспектив в целях борьбы с незаконной торговлей стрелковым оружием, и происходит медленное становление таких механизмов. Государства налаживают и укрепляют сотрудничество и партнерские отношения на всех уровнях, а также с региональными и международными организациями, равно как и с гражданским обществом.

И хотя ряд региональных соглашений или инструментов по СОЛВ не пошел дальше декларативной стадии, большинство государств изъявили свою приверженность таким инструментам. В рамках региональных структур или двусторонних соглашений предпринимается сообщаемая деятельность в связи с трансграничным таможенным сотрудничеством и сетями информационного обмена среди учреждений правоохранительной сферы, пограничного и таможенного контроля.

Исходя из информации, приводимой в национальных докладах за 2003 год, складывается впечатление, что со стороны международных НПО, Организации Объединенных Наций, финансовых учреждений и стран-доноров получают финансовую и техническую поддержку ряд стран, серьезнее всего затронутых проблемами в контексте СОЛВ. Предметом внимания и помощи стала, в особенности, политика в связи с четырьмя крупными проблемами: (1) сбор оружия и РДР, (2) управление запасами и их безопасность, (3) трансграничное сотрудничество и сети для информационного обмена среди учреждений правоохранительной сферы, пограничного и таможенного контроля, и (4) наращивание потенциала и исследования. Наименьший объем помощи связан со следующими сферами: законодательство, национальные координационные учреждения и транспарентность.

Выводы

Несмотря на некоторые недостатки, во многих странах достигается примечательный прогресс в осуществлении ПД. Намечились позитивные веяния, особенно в том, что касается разбора законов и административных процедур по СОЛВ, сбора и уничтожения оружия и публично-просветительских программ. Достигнутый всего за два года относительный прогресс в осуществлении ПД вполне может побудить другие государства крепить свои усилия в этом отношении и сообщать о своих действиях.

И поэтому национальные доклады являют собой кардинальное средство к тому, чтобы поощрять эффективное осуществление Программы действий. Мало того что национальные доклады поощряют обмен информацией среди государств с целью пропаганды соблюдения ими своих обязательств, отчетность еще и побуждает государства предпринимать дальнейшие действия по искоренению угрозы стрелкового оружия и соответствующих проблем.

Рекомендации

Рекомендации относительно процесса отчетности в целом

- Все государства побуждаются представлять национальные ежегодные доклады и обеспечивать согласованность отчетного процесса.
- Все государства побуждаются повышать качество своих докладов, например за счет детализации специфических проблем страны, потребностей в помощи или специальных потенциалах и всякой готовности оказывать помощь в конкретных областях.
- Все государства побуждаются включать в свои национальные доклады до обзорной Конференции 2006 года раздел о размышлениях относительно "предстоящего маршрута": что ожидается от ПД и на чем страны хотят сосредоточиться в будущем.
- Государства могли бы подумать о гармонизации отчетности по ПД с другими соответствующими региональными отчетными механизмами (например, Найробийская декларация).
- Если вышеуказанная гармонизация отчетности неосуществима, то государства могли бы подумать о приобщении другой информации, сообщаемой в рамках инициатив и тем по стрелковому оружию, которая представляется в тот же год другим органам. Например, некоторые государства-члены Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) приобщили к своим национальным докладам по ПД информацию о проблеме управления запасами и их безопасности, сообщаемую в рамках ОБСЕ.

Рекомендации по различным темам

Рекомендации в отношении национальных контактных пунктов и национальных координационных учреждений

- Государствам, которые еще не сделали этого, следует подумать о представлении сведений о своем Национальном контактном пункте

в регистр ДООНВР, который выступает в качестве эталона для государств.

- Государства, и в частности в развивающихся и затронутых странах, могли бы подумать о выделении в рамках своих национальных расходов бюджетных ассигнований на деятельность Национального координационного учреждения, ибо это предполагает приверженность со стороны правительства и свидетельствует о чувстве принадлежности.

Рекомендации в отношении законодательных/административных процедур по СОЛВ

- Государствам, которые еще не сделали этого, следует подумать о представлении в ДООНВР копий всего национального законодательства по СОЛВ, чтобы сделать его общедоступным на веб-сайте ДООНВР.
- Было бы полезно, если бы государства могли подумать о сообщении своих национальных регламентаций по боеприпасам и взрывным устройствам, –регламентаций которые зачастую представляют собой составную часть их национальных программ контроля за СОЛВ.
- Государства могли бы подумать о представлении четких свидетельств на тот счет, как они регулируют транзит, передачи и ретрансферты СОЛВ, с тем чтобы избежать хищения оружия в районы применения эмбарго, в интересах нарушителей прав человека и криминальных группировок.
- Государства побуждаются сообщать о достигнутом прогрессе в наращивании институционального потенциала в рамках реализационных ведомств. Например, государства могли бы сообщать о своих стратегиях по формированию компетентного правоохранительного персонала, способного заниматься юридическими проблемами, имеющими существенное значение для пресечения незаконного применения и сбыта СОЛВ. Эти стратегии могли бы оказаться полезными в качестве эталона для наилучшей практики и/или извлеченных уроков.

Рекомендации в отношении экспорта, импорта и передач

- Все государства побуждаются представлять предметные доклады, которые могут включать:
 - типы сертификатов конечного пользователя, требуемых для оружейного экспорта;
 - критерии, по которым производится выдача экспортных лицензий;

- указания на тот счет, занимается ли государство производством и/или экспортом стрелкового оружия;
- общую экспортно-импортную статистику по СОЛВ.
- Такая информация могла бы оказаться полезной в качестве эталона для наилучшей практики и/или извлеченных уроков.
- Там, где государства уже предоставляют данные об импорте/экспорте СОЛВ другому форуму (например, база данных Организации Объединенных Наций по статистике торговли), они побуждаются подумать о гармонизации некоторых аспектов этой информации со своим национальным докладом об осуществлении ПД.

Рекомендация относительно маркировки, учета и отслеживания

- Государствам и международным организациям, которые в состоянии делать это, следует подумать о предоставлении помощи для целей сбора данных и оружейного регистра, ибо, по сообщениям ряда государств, эти сферы больше всего нуждаются в наращивании потенциала.

Рекомендации относительно оружейной посреднической деятельности

- В преддверии обзорной Конференции 2006 года было бы полезно разработать общие критерии на предмет регламентации посредничества, чего можно было бы добиться за счет обмена информацией и опытом относительно регламентаций посредничества, собранных как можно из большего числа стран или регионов.
- Государствам следует подумать о сообщении достигнутого прогресса в регламентации посредников за счет изменений их существующего национального законодательства или административных мер. Например, государства могли бы сообщать прогресс в определении законного и незаконного посредничества, по проблеме экстерриториальной юрисдикции, подлежащих санкций, а также прогресс в международном сотрудничестве по предотвращению, пресечению и искоренению незаконного посредничества в связи с СОЛВ.

Рекомендация в отношении сбора оружия

- Могло бы оказаться полезным, если бы доклады о сборе оружия включали оценку на тот счет, адекватно ли учитывают эти

программы социальные, политические, экономические и экологические обстоятельства, которые подпитывают желание добывать или сохранять оружие даже после окончания конфликта.

Рекомендация в отношении программ РДР

- Постконфликтным государствам следует подумать о том, чтобы предоставлять больше сведений о необходимой помощи в целях РДР и как можно точнее идентифицировать потребности, с тем чтобы дать потенциальным донорам конкретное представление об испытываемых потребностях и о соответствии таковых их возможностям в плане оказания помощи.

Рекомендация в отношении удовлетворения особых нужд детей, затронутых вооруженным конфликтом

- Государства побуждаются конкретно сообщать, как они удовлетворяют особые нужды детей, затронутых вооруженным конфликтом, в особенности в связи с воссоединением семей, реинтеграцией детей-комбатантов в общество и соответствующей реабилитацией.

Рекомендация в отношении управления запасами и их безопасности

- Государства побуждаются четко указывать, в какой поддержке они нуждаются (если это так) в целях безопасного хранения и уничтожения правительственных запасов и излишков. Это поможет государствам и международным организациям донорам предоставлять соответствующую помощь.

Рекомендация в отношении публично-просветительских программ

- Государства побуждаются приводить примеры программ образования, гражданского воспитания или публичного просвещения, которые они предпринимают с целью осведомления общественности о негативных последствиях "ружейной культуры" и злоупотребления оружием. Государства могли бы также сообщать, как они регулируют социально-экономические факторы, которые влияют на спрос на незаконное СОЛВ. Такая информация могла бы оказаться полезной в качестве эталона для наилучшей практики и/или извлеченных уроков.

Рекомендации в отношении региональных и глобальных инициатив

- Государствам следует подумать о предоставлении более развернутых сведений о своем меж- и внутрирегиональном сотрудничестве по стрелковому оружию и соответствующим проблемам (например, транснациональная организованная преступность или терроризм). Им следует отражать любые конкретные преимущества, такие как:
 - доступ к квалификации по СОЛВ из других регионов;
 - улучшение сетевого подключения и информационного обмена в результате трансграничного сотрудничества;
 - мобилизация ресурсов;
 - расширение гармонизации политики и программ.
- Государствам следует подумать о сообщении своего прогресса в гармонизации законодательства и политики по СОЛВ на региональном или субрегиональном уровнях с целью сократить риск хищения при трансграничной передаче законного СОЛВ, а также оказывать помощь в предотвращении, пресечении и искоренении незаконного оборота СОЛВ. И тогда надлежащие международные организации, эксперты, соответствующие финансовые учреждения, доноры, международные и региональные организации, которые в состоянии делать это, могли бы поощрять и поддерживать такие инициативы.
- Государства побуждаются сообщать о своем прогрессе в интеграции программ по стрелковому оружию в рамках региональных приоритетов, таких как искоренение нищеты, сокращение вооруженного насилия, терроризм и транснациональная организованная преступность. Такая информация могла бы оказаться полезной в качестве эталона в плане наилучшей практики и/или извлеченных уроков.
- Государства могли бы подумать о более целенаправленном наращивании потенциала и кадровой подготовки для парламентариев, национальных контактных пунктов по стрелковому оружию, правоохранительных работников и гражданского общества по линии региональных организаций.
- Государства, в частности в затронутых регионах, побуждаются подумать об учреждении "фонда по стрелковому оружию", предназначенного конкретно для программ по стрелковому оружию по линии региональных организаций, ибо доступ к финансированию для программ по стрелковому оружию носит

ограниченный характер. С другой стороны, соответствующим финансовым учреждениям, донорам, международным и региональным организациям, которые в состоянии делать это, следует серьезно подумать о поощрении и поддержке таких фондов по стрелковому оружию в порядке оказания помощи затронутым общинам и регионам.