

Всеобъемлющий обзор хода осуществления резолюции 1540 (2004)

Справочные документы, подготовленные экспертами Комитета 1540 в соответствии с документом о рассмотрении вопроса о всеобъемлющем обзоре (S/2009/170)

Конкретный элемент (с)

«Провести анализ осуществления на региональном уровне, подкрепив его примерами из национальной и региональной практики и деятельности по обмену информацией»*

*Берханькун Андемикаэль, Оливия Бош, Изабелла Интерланди,
Николя Каспжик, Ричард Кьюпит, Петр Литаврин, Сенан Мухи
и Ана Мария Серини.*

* Настоящий справочный документ был подготовлен группой экспертов по просьбе Комитета 1540. Он не обязательно отражает мнения Комитета.

В настоящем справочном документе содержится информация о текущем положении с осуществлением резолюции 1540 (2004) с уделением особого внимания значительным отличиям в мерах по осуществлению, принятых в различных регионах, и изложены проблемы в плане осуществления, которые могут объяснять эти расхождения, а также предлагаются отдельные варианты решения этих проблем. Это будет сделано с помощью ряда примеров из национальной, субрегиональной и региональной практики и опыта, которые можно было бы распространить.

А. Региональные отличия в степени осуществления резолюции 1540

В резолюциях 1540 (2004), 1673 (2006) и 1810 (2008) Совет Безопасности подчеркнул важность субрегиональных аспектов осуществления резолюции 1540, указав при этом на ответственность стран за принятие надлежащих эффективных мер. В резолюции 1810 Совет призывает Комитет 1540 «активно взаимодействовать с государствами и соответствующими международными, региональными и субрегиональными организациями в целях поощрения обмена опытом и извлеченными уроками в областях, охватываемых резолюцией 1540 (2004), и поддерживать контакты по вопросу о наличии программ, которые могли бы способствовать выполнению резолюции 1540 (2004)». В настоящем справочном документе внимание будет уделено значительным отличиям в ситуации с осуществлением в различных регионах и их объяснению с целью помочь определить проблемы, которые предстоит решать Комитету.

Сообщения о положении с осуществлением позволяют представить общую ситуацию, что является первым шагом на пути обеспечения полного осуществления. Общие показатели отчетности государств-членов об осуществлении резолюции 1540 впечатляют по сравнению с ответами на большинство резолюций Организации Объединенных Наций. По состоянию на июль 2009 года свои первые доклады представили 160 государств, а дополнительную информацию — более 103 государств, причем некоторые из них представили ее в третий или четвертый раз. Эти общие цифры полезны для наблюдения за прогрессом, однако на данном этапе требуется, чтобы эти результаты были представлены с разбивкой по регионам с целью показать необходимость сосредоточения Комитетом 1540 своего внимания на тех регионах, которые требуют особых усилий. К числу 32 государств, еще не представивших свои первые доклады, относятся главным образом государства Африки, но также и ряд государств региона Тихоокеанских островов, Карибского бассейна и Южной Азии.

В плане принятых или реализуемых мер по осуществлению всеобъемлющая статистическая картина положения с осуществлением представлена в приложении V к докладу Комитета Совету Безопасности 2008 года (S/2008/493). В качестве иллюстрации значительных различий в результатах на глобальном уровне можно представить следующие данные по состоянию на июль 2008 года: в диапазоне низких показателей осуществления приблизительно 60 государств, то есть почти треть членов Организации Объединенных Наций, сообщили о мерах, удовлетворяющих менее 10 процентов требований резолюции, рассчитанных с учетом заполнения 313 ячеек аналитической таблицы или матрицы Комитета; в диапазоне высоких показателей лишь 10 государств сообщили о том, что выполнили более 90 процентов требований. В число этих

требований входят как рамочное законодательство, так и принятые государствами правоприменительные меры. Результаты осуществления большинства стран равномерно распределяются между этими крайними показателями. Статистические данные доклада 2008 года дают общую картину с подразбивкой не по регионам, а по пунктам постановляющей части резолюции 1540, с уделением внимания категориям вооружений и относящимся к ним материалам, перечисленным в резолюции.

Прежде чем пытаться подготовить разбивку по регионам, нам необходимо определить, могут ли региональные группы, обычно используемые Организацией Объединенных Наций, быть полезными для оценки состояния осуществления резолюции. В Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций признаются пять географических регионов, главным образом для целей выборов и иных представительских целей, и они могут быть использованы для целей данного анализа, по крайней мере в качестве широких первоначальных рамок. Ниже перечислены региональные группы, а также основные субрегиональные организации или объединения, которые могут использоваться для содействия осуществлению резолюции 1540 в сотрудничестве с их членами.

Региональные группы в Организации Объединенных Наций

- Группа африканских государств
- Группа азиатских государств
- Группа государств Латинской Америки и Карибского бассейна
- Группа восточноевропейских государств
- Группа западноевропейских и других государств

Региональные и субрегиональные межправительственные организации

Африка: Африканский союз; Союз арабского Магриба; Восточноафриканское сообщество; Межправительственный орган по вопросам развития (МОВР); Экономическое сообщество центральноафриканских государств (ЭСЦАГ); Экономическое сообщество западноафриканских государств (ЭКОВАС); Сообщество по вопросам развития стран юга Африки (САДК).

Африка/Азия: Лига арабских государств (ЛАГ)

Азия и Тихий океан: Шанхайская организация сотрудничества (ШОС); Форум тихоокеанских островов (ФТО); Таможенная организация Океании; Ассоциация государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН); Региональный форум АСЕАН по вопросам безопасности в Азиатско-Тихоокеанском регионе; Ассоциация регионального сотрудничества стран Южной Азии (СААРК); Евразийское экономическое сообщество; Совет сотрудничества стран Залива.

Латинская Америка и Карибский бассейн: Организация американских государств (ОАГ); Андская группа; Карибское сообщество (КАРИКОМ); Система центральноамериканской интеграции (СЦАИ); Южноамериканский общий рынок (МЕРКОСУР).

Европа/Центральная Азия: Организация Договора о коллективной безопасности (ОДКБ); Содружество Независимых Государств (СНГ); Евразийское экономическое сообщество.

Европа: Европейский союз (ЕС).

Другие соответствующие организации: Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ); Организация Североатлантического договора (НАТО).

Результаты осуществления с разбивкой по регионам

Общая картина положения с осуществлением резолюции 1540 представлена в докладе Комитета Совету Безопасности по состоянию на июль 2008 года (S/2008/493). В таблицах и графиках в приложениях II, IV и V представлено положение в отношении отчетности и осуществления основных положений. Однако на тот период подразбивки по регионам представлено не было. В приложении V показана степень выполнения на глобальном уровне, определенная с учетом принятых странами мер, которые отражены в их матрицах. Столбики графика можно преобразовать в следующую шкалу качественных показателей:

заполнено менее 30 из 313 ячеек матрицы, или 2–10 процентов = **низкий показатель осуществления**

заполнено до 100 ячеек, или 10–30 процентов = **средний показатель осуществления**

заполнено до 180 ячеек, или 30–60 процентов = **высокий показатель осуществления**

заполнено до 300 ячеек, или 60–90 процентов = **очень высокий показатель осуществления**

Какие результаты были у региональных групп в соответствии с этой шкалой качественных показателей? Путем соответствующей перегруппировки цифр и процентов, взятых из матриц по странам, можно получить следующую картину по региональным группам.

Африка: Если использовать эту шкалу качественных показателей, то показатель осуществления у трех четвертей стран Группы африканских государств остается низким, а у большинства африканских государств — очень низким; отчасти это обусловлено тем, что многие из них — это государства, которые не представили доклады и матрицы которых были подготовлены на основе скудной информации, имеющейся на официальных веб-сайтах и в открытых документах. Заметным исключением являются показатели одного из государств южной части Африки, являющиеся очень высокими, и показатели североафриканских государств, являющиеся средними.

Азия: Что касается Группы азиатских государств, то, хотя ее показатель отчетности высокий, приблизительно три пятых государств имеют низкий показатель принятых мер по осуществлению, а у остальных государств этот показатель выше среднего. Примечательно, что четыре государства в Восточной и Южной Азии имеют высокий или очень высокий показатель согласно использованной шкале. Однако общий показатель тянут вниз низкие показатели осуществления в регионе Тихоокеанских островов и в отдельных частях Южной Азии.

Латинская Америка и Карибский бассейн: Результаты отчетности высокие, однако показатель осуществления мер пока низок в приблизительно четырех пятых государств региона; остальные государства имеют средний или высокий показатели по используемой нами шкале. И вновь следует отметить, что на общих результатах негативно сказываются низкие показатели в большинстве государств Карибского бассейна и Центральной Америки.

Восточноевропейские, западноевропейские и другие государства: Все государства этих групп представили первые доклады, а также дополнительную информацию. Их показатели осуществления резолюции выше среднего, а в отдельных случаях очень высокие. Для содействия дальнейшему прогрессу в проведении анализа в будущем необходимо детализировать применяемый подход.

Для дальнейшей детализации будущего анализа по регионам необходим более пристальный взгляд на составляющие группы с целью представления разбивки данных об осуществлении по организациям или другим соответствующим структурам. Например, члены Европейского союза входят в состав двух различных региональных групп Организации Объединенных Наций, и при этом на них распространяются общие положения. В качестве другого примера можно привести тот факт, что в члены СНГ входят государства из Группы восточноевропейских государств и Группы азиатских государств. Между тем Группа африканских государств и Группа государств Латинской Америки и Карибского бассейна более легко отражают членский состав своих соответствующих региональных и субрегиональных организаций.

В. Вызовы и региональная практика

Большинство государств во всех регионах сообщили о высоком показателе ратификации основных международных документов о нераспространении. В соответствии с отдельными конституционными системами (например, в ряде стран СНГ и во многих франкоязычных странах) такая ратификация автоматически обеспечивает основу для использования этих документов в качестве внутреннего рамочного законодательства. Таким образом, для большинства государств первоочередная задача заключается в обеспечении того, чтобы их внутреннее законодательство включало требования ратифицированных договоров. Однако проблема заключается в обеспечении охвата этим законодательством также всех требований резолюции 1540 и принятия надлежащих правоприменительных мер. Большинство законов и мер предшествуют резолюции 1540 и, таким образом, требуют детального рассмотрения.

Перед всеми региональными группами стоит проблема устранения пробелов в своих матрицах в плане правоприменительных мер, однако при этом наблюдаются значительные различия в масштабах этих пробелов в тех или иных регионах, а также в значимости проблем. Изучение данных матриц и информации, изложенной представителями стран в своих комментариях в ходе информационно-пропагандистских мероприятий, позволяет выявить следующие проблемы для различных регионов:

а) **Регионы с низким показателем осуществления:** во-первых, отсутствие первых докладов, которые не представили более 30 государств, несмотря на активную информационно-пропагандистскую кампанию, остается проблемой, которую необходимо решать, особенно в отношении Африки, где необходим новый подход для дополнения частично заполненных матриц, подготовленных для этих государств Комитетом и его экспертами в сотрудничестве с ними. Необходимо применить новый подход к решению часто упоминаемой проблемы национальных приоритетов и отсутствия необходимого потенциала. Второй момент: более 80 государств Африки, Азии и Латинской Америки и Карибского бассейна все еще должны представить дополнительную информацию в развитие их первых докладов. Во многих первых докладах была представлена ограниченная или очень общая информация о рамочном законодательстве и еще меньше сведений было дано о правоприменительных мерах. Соответствующими субрегионами являются главным образом страны Африки к югу от Сахары, Тихоокеанские острова, Карибский бассейн и Центральная Америка. Региональный подход, ориентированный на повышение информированности и объяснение процесса отчетности был полезен для разъяснения законности и актуальности резолюции, однако, как представляется, не столь достаточен, как субрегиональный подход в деле получения новой информации. Достаточно ли просто активизировать усилия или добавить тематический элемент? Как лучше дополнить целенаправленный двусторонний диалог, используя в качестве посредников субрегиональные организации? Какой тип последующих усилий необходим?

б) **Регион Азии:** этот географический регион вызывает серьезные проблемы. В ходе организованных за последние два года субрегиональных семинаров по вопросам осуществления резолюции 1540 в Центральной Азии и на Кавказе, Юго-Восточной Азии и Региональном форуме АСЕАН, а также в Южной Азии и Западной Азии, были достигнуты определенные подвижки в определении вопросов, представляющих общий интерес в деле предотвращения приобретения негосударственными субъектами материалов, связанных с оружием массового уничтожения. Тем не менее серьезная проблема по-прежнему заключается в том, как предотвратить незаконный оборот материалов, связанных с оружием массового уничтожения, что требует укрепления систем учета, обеспечения сохранности и физической защиты этих материалов. Может ли Комитет 1540 оказывать помощь в содействии координации национальных усилий и инициатив на двустороннем, субрегиональном и международном уровнях? В отношении создания потенциала вопрос по-прежнему заключается в том, как выявлять и удовлетворять специальные потребности государств, больших или малых.

с) **Латинская Америка и Карибский бассейн:** в плане нормативных руководящих принципов и организационных структур этот регион хорошо подготовлен для осуществления резолюции, и в рамках органов ОАГ и специальных органов существует консенсус в отношении содействия осуществлению резолюции в тех странах, которые располагают наименьшими возможностями делать это. Одна из возможных проблем заключается в том, как Межамериканский комитет по борьбе с терроризмом (МКБТ), скорректировавший свою деятельность после 2004 года с учетом аспектов, связанных с оружием массового уничтожения, мог бы в большей степени способствовать выполнению задачи Комитета 1540 по убеждению отдельных государств региона в необходимости обновлять или дополнять существующее законодательство и правоприменительные меры по борьбе с терроризмом и оказанию им помощи в этом. Вторая проблема заключается в том, как координировать инициативы МКБТ и усилия субрегиональных органов (МЕРКОСУР, Андской группы, СЦАИ и КАРИКОМ).

д) **Члены СНГ:** все эти государства располагают законами и административными актами, регулирующими их обязательства по нераспространению, однако отдельные государства еще не приняли внутренние рамочные законы и правоприменительные меры для выполнения требований резолюции 1540 о недопущении приобретения негосударственными субъектами материалов, связанных с оружием массового уничтожения. Предпринимаются шаги по разработке для всех членов СНГ типовых законов о борьбе с терроризмом, контроле за незаконным оборотом радиоактивных материалов и борьбе с финансированием терроризма, а также по подготовке руководящих указаний в отношении согласования законодательства по обеспечению сохранности и безопасности химического и биологического оружия. Эти усилия имеют большую важность наряду с задачей удаления отдельных ядерных материалов из ряда государств — членов СНГ, особенно в Центральной Азии.

е) **Члены Европейского союза:** показатель осуществления в странах Европейского союза, являющийся выше среднего, варьирует в зависимости от страны. Хотя положения и директивы Европейского союза являются обязательными для выполнения документами для членов Союза и охватывают значительную часть требований, содержащихся в резолюции 1540, таких, как требования в отношении контроля со стороны всех членов Европейского союза за экспортом товаров двойного назначения, правоприменительная деятельность и наказания за нарушения входят в сферу ответственности каждого государства. Исходя из содержащейся в матрицах информации, можно сделать вывод, что, как и во всех других регионах, правоприменительные аспекты можно было бы еще больше усилить. Вопросом, который можно было бы изучить, является обмен информацией о дальнейшем прогрессе, достигнутом государствами после представления первого доклада Европейского союза Комитету в 2004 году.

С. Извлеченные уроки и варианты решения проблем

Признавая, что задача полного осуществления резолюции 1540 в конечном итоге лежит на государствах-членах, каким образом Комитет 1540 путем мобилизации региональных и субрегиональных организаций, членами которых эти государства являются, может способствовать государствам в выполнении этой задачи? Какие уроки можно было бы применить в каждом регионе?

1. **Технические консультации:** в отношении государств, не представивших доклады, и государств, испытывающих трудности в выявлении дополнительной информации или подготовке нового законодательства, необходим специальный подход для содействия оказанию помощи, выходящий за рамки информационно-пропагандистских мер. Например, серьезного рассмотрения заслуживает вопрос о финансировании эксперта (или экспертов) по вопросам осуществления резолюции 1540 для оказания помощи субрегиональной группе. Это с успехом было использовано в рамках ФТО и, с некоторыми изменениями, в рамках КАРИКОМ при финансовом и экспертном участии отдельных государств-членов. Рассмотрения могла бы заслуживать и концепция разработки типового законодательства для стран субрегиона, учитывая схожие правовые традиции и проблемы и т. д. В случае предоставления средств формула КАРИКОМ могла бы представлять интерес для стран Африки к югу от Сахары при использовании в качестве посредников субрегиональных организаций в Восточной, Западной и Центральной Африке.

2. **Работа по подготовке документов:** помимо проведения разъяснительных семинаров и дополнительных обсуждений по конкретным странам, можно было бы проводить субрегиональные семинары, посвященные тренировочным занятиям по составлению матриц по странам, модельных планов действий и просьб об оказании помощи. В качестве непосредственных последующих мер по итогам семинара можно было бы рассмотреть вопрос о проведении более широких занятий по составлению документов для представителей соответствующих министерств принимающей страны, некоторые из которых, возможно участвовали в этом или в более ранних семинарах.

3. **Региональная норма безопасности:** идея придания регионального измерения безопасности путем принятия региональной нормы безопасности первоначально была использована Комитетом ОАГ по безопасности в полушарии, а также ОАГ/МКБТ и ориентирована на борьбу с терроризмом. В Азии эта концепция также учитывается в работе Регионального форума АСЕАН, который все более активно рассматривает вопросы, связанные с резолюцией 1540. Для обеспечения сбалансированного подхода к содействию выполнению требований в отношении борьбы с терроризмом и нераспространения также актуальными являются обязательства в рамках организаций этих регионов, связанных с зонами, свободными от ядерного оружия. Пристального внимания заслуживает вопрос о расширении межорганизационной координации в этих регионах в контексте вызовов безопасности государств, из которой можно было бы извлечь уроки для других регионов и субрегионов. Что может сделать Комитет 1540 для содействия обмену опытом, особенно в связи с национальными мерами по осуществлению резолюции 1540?

4. **Типовые законы:** происходящий в государствах — членах СНГ процесс согласования законодательства и разработки типовых нормативных положений, связанных с резолюцией 1540, мог бы послужить полезным примером для других региональных органов. Как Комитет 1540 может содействовать этому обмену?

5. Новые информационно-пропагандистские мероприятия:

а) Семинары в других регионах: поскольку ни один регион пока не добился полного осуществления резолюции 1540, какого рода информационно-пропагандистские мероприятия были бы необходимы, в том числе там, где уже были предприняты значительные меры, например, в Западной Европе?

б) Семинары, посвященные конкретным странам: опыт других организаций свидетельствует о полезности таких семинаров для национальных должностных лиц (при участии, когда это уместно, должностных лиц из государств субрегиона). Цель таких семинаров заключалась бы в выявлении потребностей, рассмотрении приоритетов и изучении законодательных вариантов (например, семинары по резолюции 1540 в Кыргызстане в 2007 году и Узбекистане в 2009 году).

6. Сообщения или информация от региональных организаций: поскольку Комитет 1540 признал доклад Европейского союза 2004 года полезным, он мог бы пожелать призвать региональные организации рассмотреть вопрос о представлении докладов или любой информации об их программах или практике, имеющих конкретное отношение к осуществлению резолюции 1540.