

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 (g)

«Оценить существующие стандартные формы, в частности матрицу Комитета, с учетом информации, взятой из докладов, представленных в 2006 и 2008 годах»*

*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.

А. Состояние матрицы 1540

В настоящем справочном документе рассматриваются нынешнее состояние матрицы 1540, трудности и возможные варианты ее использования Комитетом 1540¹. С момента ее утверждения в начале 2005 года матрица 1540 используется Комитетом 1540 в качестве основного инструмента организации информации о государствах-членах. В феврале 2005 года, когда Комитет 1540 и его эксперты начали изучать представленные государствами-членами доклады, около 100 государств (и Европейский союз) уже представили информацию. Поскольку его мандат истек 28 апреля 2006 года, Комитет и его эксперты должны были разработать процесс, позволяющий им «просеять» значительный объем информации в течение нескольких месяцев. Кроме того, этот процесс должен был быть точным, систематическим, объективным и всеобъемлющим.

В руководстве Комитета 1540 о представлении докладов государствам было просто предложено следовать структуре резолюции², поэтому национальные доклады в значительной степени отличались друг от друга в плане того, в каком объеме в них обсуждались обязательства, вытекающие из резолюции 1540 (2004). Для извлечения из докладов необходимой информации эксперты разработали перечни вопросов, которые точно следовали структуре текста и пунктов резолюции 1540, и использовали их в отношении данных, содержащихся в национальных докладах. После подготовки экспертами образцов матриц и осуществления экспериментальных проектов по определению стабильности, точности и надежности образцов Комитет рассмотрел первоначальный образец матрицы весной 2005 года. Делегаты обсудили его, предложили дополнения, изъятия и модификации, после чего Комитет 1540 утвердил основную версию матрицы, используемую в настоящее время.

В октябре 2007 года Комитет включил следующую ограничительную оговорку, когда он направил каждому государству матрицу, созданную на основе информации, собранной Комитетом 1540.

Содержащаяся в матрицах информация извлечена главным образом из национальных докладов и дополнена официальной правительственной информацией, включая информацию, предоставленную в распоряжение межправительственных организаций. Матрицы подготовлены под руководством Комитета 1540.

Комитет 1540 намерен использовать матрицы в качестве справочного пособия для содействия оказанию технической помощи и чтобы помочь Комитету продолжать активизировать диалог с государствами о ходе осуществления ими резолюции 1540 Совета Безопасности.

¹ Анализ статуса, проблем и вариантов, имеющих у Комитета 1540 в отношении стандартной формы просьбы об оказании помощи — другой основной стандартной формы, используемой Комитетом 1540, — содержится в другом справочном документе.

² Резолюции 1540 (2004), 1673 (2006) и 1810 (2008) не требуют от государств представлять доклады Комитету 1540, хотя в каждой резолюции Совет Безопасности настоятельно призывает государства делать это.

Матрицы не являются инструментом оценки осуществления государства своих обязанностей в области нераспространения, а используются для содействия осуществлению резолюций 1540 и 1673 Совета Безопасности. Они не отражают никаких обсуждений вне Комитета, в Совете Безопасности или в любом из его органов хода осуществления государством его обязанностей в области нераспространения или любых других обязанностей и не наносят им ущерба.

Матрица включает 382 раздела, которые представляют содержащиеся в резолюции требования, и содержит 11 таблиц. Первая таблица включает меры, отражающие определенный аспект осуществления пункта 1 постановляющей части и отдельные вопросы из пунктов 5–6, 8(a)–(c) и 10 постановляющей части. Они в основном связаны с обязательствами в отношении целей резолюции и соответствующими договорами в области нераспространения. Следующие три таблицы касаются осуществления пункта 2 постановляющей части в отношении законодательных и правоприменительных мер в отношении запрещенных действий, связанных с оружием массового уничтожения и средствами его доставки. Еще три таблицы касаются осуществления пункта 3(a)–(b) постановляющей части в связи с учетом, обеспечением сохранности и физической защитой связанных с оружием массового уничтожения материалов; три другие таблицы относятся к пункту 3(c)–(d) постановляющей части в связи с безопасностью границ и экспортным контролем, в то время как заключительная таблица касается пунктов 6–8(d) постановляющей части в связи с контрольными списками, оказанием помощи и обменом информацией.

В настоящее время Комитет 1540 подготовил матрицу для каждого государства — члена Организации Объединенных Наций. Комитет 1540 анализирует и утверждает каждую матрицу. Каждое государство получает копию своей матрицы, которой она по своему усмотрению может обмениваться и которая определяет диалог между государством и Комитетом 1540. По каждому из 382 разделов матрицы Комитет 1540 определяет один из трех возможных ответов. Знак «X» в любом разделе данных означает лишь, что представивший доклад государство утверждает, что оно приняло надлежащие меры и представило — или Комитет 1540 выявил — конкретные ссылки на применимые правовые рамки или исполнительные меры, подтверждающие такие шаги. Знак «?» в каждом разделе данных означает, что, хотя национальный доклад или другие источники информации содержат ссылку на законодательство или иные доказательства того, что государство приняло меры, детали, содержащиеся в представленных ссылках, вызывают вопросы об их релевантности, или что информация предполагает, что государство приняло меры, однако пока еще не была выявлена или получена копия этого законодательства для консультаций. И наконец, любая незаполненная графа означает, что государство не представило информации или что Комитет 1540 не установил, что эта информация позволяет поставить в соответствующей графе знак «X» или «?». При толковании матрицы 1540 все стороны должны понимать, что знак «X» не означает, что принятая мера или меры свидетельствуют о полном осуществлении какой-либо обязанности по резолюции 1540. Он означает лишь, что Комитет 1540 и его эксперты нашли доказательства того, что государство приняло меру или меры, касающиеся какой-либо конкретной графы.

Со временем матрица 1540 легла в основу аргументированного диалога между Комитетом 1540 и отдельными государствами, и в то же время превратилась в формат, который государства используют при подготовке докладов Комитету 1540. С помощью матрицы Комитет 1540 информирует каждое государство о том, какие доказательства Комитет рассмотрел, как это было в том случае, когда он недавно направил каждому государству текущую версию матрицы 1540. Совершенно неожиданно некоторые государства использовали матрицу как основу межведомственного или межминистерского диалога для координации усилий среди многих правительственных организаций или ведомств, играющих роль в осуществлении резолюции, особенно посредством оказания правительствам помощи для выявления мер, которые они уже приняли, и в тех случаях, когда в соответствии с резолюцией они обязаны принять дополнительные меры. Комитет 1540 также считает, что матрица может содействовать сотрудничеству между государствами, между государствами и международными организациями, а также помочь государствам в разработке планов осуществления, однако пока еще нет достаточных доказательств этого.

В. Проблемы

Хотя матрица 1540 не изменилась после включения в нее в 2007 году ограничительной оговорки, Комитет 1540 считает ее «живым» инструментом, зависящим от информационных потребностей Комитета 1540 для выполнения им положений его мандата. Комитет 1540 сталкивается по крайней мере с пятью различными проблемами в использовании существующей матрицы, которые могут потребовать внесения в ее форму, сферу охвата и другие аспекты определенных изменений.

1. *Сложность.* Учитывая множество содержащихся в ней разделов и широту затронутых в ней тем, матрица 1540 отражает сложность самой резолюции 1540 (2004) Совета Безопасности Организации Объединенных Наций. На определенном уровне сама резолюция обладает не поддающейся сокращению сложностью. Например, она содержит многие обязанности, которым придается равное внимание. В ней намеренно ликвидируются пробелы между существующими режимами в области нераспространения ядерного, химического, биологического и ракетного оружия и внутри них. Поэтому маловероятно, чтобы любые отдельно взятые люди или учреждения в рамках своей компетенции обладали бы без соответствующего руководства и сотрудничества всей информацией, необходимой для точного заполнения матрицы. Многие государства явно имеют небольшой опыт или не обладают им вовсе в отношении отдельных существенных аспектов резолюции, в связи с чем они испытывают трудности при ее заполнении. Другие государства, со своей стороны, могут располагать весьма ограниченным объемом бюрократических ресурсов для подготовки докладов Комитету 1540 в связи с выполнением целого ряда противоречащих друг другу требований при подготовке докладов и тем более в связи с осуществлением других национальных задач. Почти с самого начала Комитет 1540 выяснил, что большинство государств представили доклады, в которых значительно снизили количество мер, которые они приняли или намеревались принять в связи с осуществлением резолюции. Как отмечалось в ограничительной оговорке, Комитет 1540 обращался к другим источникам информации, обнаруженной каждым государством, с целью составления более точ-

ной и всеобъемлющей матрицы по каждому государству. Сложность резолюции и — следовательно — матрицы означает, что Комитету 1540 и государствам необходимо будет постоянно форсировать свои возможности для получения более полной картины о всех мерах, которые государства приняли или намереваются принять.

2. *Сроки.* Матрица 1540 облегчает задачу выявления, приняло ли то или иное государство меру, связанную с исполнением обязанностей по резолюции. Однако в добавление к трудностям, связанным со стандартами, матрица вряд ли помогает установить, когда то или иное государство усиливает существующие меры для выполнения обязанностей по резолюции. Хотя такая информация включается в матрицу, она никак специально не выделяется. По крайней мере частично это определяется первоначальной целью матрицы: установить *факт* принятия государством соответствующей меры, а не *сроки* ее принятия. После того как был получен этот первоначальный «кадр» хода осуществления и когда государства начали принимать меры в ответ на требования резолюции, для эффективной оценки воздействия резолюции и работы Комитета 1540 требуется полная общая картина, а не отдельные «кадры».

3. *Осуществление.* Преимущество матрицы 1540 состоит в том, что она системно анализирует различные законодательные меры. В большинстве случаев даже «правоприменительные» разделы матрицы свидетельствуют о наличии законодательных санкций. Это вытекает из того типа информации, которая появляется в национальных докладах, где государства главным образом излагают принятые ими законодательные меры. Компиляция информации по законодательству явилась первым политическими шагом к пониманию хода осуществления резолюции. Однако осуществление выходит далеко за пределы существующих законодательных мер и предусматривает принятие и обеспечение соблюдения этих мер. Со временем государства начали представлять Комитету 1540 большой объем доказательств о ходе осуществления, например количество экспортных лицензий или судебных разбирательств в связи с запрещенными действиями, однако в нынешней матрице нет специальных элементов для включения подобной информации или даже для указания того, что подобные данные помогли бы Комитету 1540 установить ход осуществления резолюции.

4. *Стандарты.* Комитет 1540 не оценивает степень, в какой любая мера, которую он признал относящейся к конкретному разделу матрицы в соответствии со сложившимися практическими стандартами, является «наилучшей» или не соответствующей требованиям, и не делает выводов о том, служит ли конкретная мера целям выполнения обязанностей. В целом это определяется требованиями резолюции, в которой указывается, что государства устанавливают «соответствующие эффективные» виды практики. В ответ на многочисленные просьбы национальных участников его информационно-просветительских мероприятий и на требования его мандата о поощрении обмена опытом Комитет 1540 в настоящее время ссылается на стандарты, установленные международными органами в приложении XVII его доклада от июля 2008 года. Однако Комитет 1540 не устанавливает и не принимает конкретных стандартов, не располагает типовыми законами и не утверждает аналогичные показатели, поэтому матрица 1540 зачастую не отражает той степени, в которой соответствующие меры, принимаемые государствами, удовлетворяют международным стандартам в конкретной области, или степени, в которой эти стандарты относятся к конкретным требованиям резолюции, в связи с чем Ко-

митет 1540 сталкивается с трудностями в анализе степени осуществления. Кроме того, в отдельных областях во время принятия резолюции существовали минимальные или не получившие широкого распространения стандарты; в некоторых случаях их нет до сих пор. Поэтому матрица не отражает, в каких областях государства сотрудничали друг с другом для разработки и принятия новых стандартов. Кроме того, там, где резолюция ссылается на пробелы в режимах нераспространения, задача в установлении стандартов выполнения обязанностей по резолюции может в значительной степени выходить за рамки мандатов существующих международных органов. Поскольку Комитет 1540 имеет свои обязанности по содействию осуществлению резолюции, эта задача в условиях наличия ограниченного числа стандартов или их полного отсутствия превращается в особую проблему для него.

5. *Негосударственные образования.* Резолюция обязывает «все государства» осуществлять резолюцию и представлять Комитету 1540 доклады о мерах, которые они приняли или намереваются принять в этом отношении. На практике Комитет 1540 истолковал понятие «все государства» как означающее «все государства — члены Организации Объединенных Наций». Однако многие важные экономики не полностью подпадают под эту категорию. Хотя Европейский союз не является государством — членом Организации Объединенных Наций, он определяет законы и политику по ряду ключевых аспектов резолюции для своих 27 государств-членов. Поскольку другие государства стремятся координировать свою политику и практику с Европейским союзом, то часто его законы приобретают характер стандартов де-факто для большей части международного сообщества. Хотя Европейский союз принимал активное участие в усилиях Комитета 1540, в том числе в 2004 году представил ему доклад, Комитет 1540 относится к нему скорее как к международной организации, а не к законодательному полусуверенному органу и не утвердил матрицу для самого Европейского союза, несмотря на области его компетенции и полномочий. С другой стороны, ряд специальных административных районов и территорий или колоний проводят автономную экономическую и другую политику в связи с осуществлением резолюции, однако Комитет 1540 должен принимать во внимание документы, представленные суверенным образованием, которое может и не обладать полномочиями по сбору, не говоря уже о знании соответствующей информации для заполнения матрицы. Где-то между этими полюсами можно назвать государства, которые не входят в систему Организации Объединенных Наций. Если власти этих государств не выполняют резолюцию, тогда террористы и преступники могут найти там безопасное убежище для своих предприятий. Проблемой для Комитета 1540 является понимание тех мер, какие эти негосударственные образования приняли, и использование матрицы для обработки этой информации.

С. Альтернативы, которые необходимо обсудить в ходе проведения всеобъемлющего обзора

Для решения этих проблем, а также для выполнения общего мандата Комитета 1540 необходимо рассмотреть ряд мер в ходе проведения всеобъемлющего обзора.

1. *Сократить сложность заполнения матрицы 1540 без утраты существенной информации.* Хотя для понимания хода осуществления резолюции

необходимо собрать сложные данные, Комитет 1540 мог бы упростить процесс заполнения матрицы с помощью ряда мер. Например, он мог бы давать государствам более четкие рекомендации и оказывать больше помощи в тех видах доказательств, которые, по его мнению, наиболее подходят для определенных разделов матрицы. В определенных случаях доказательство в одном разделе зависит от доказательства в другом, и государствам может быть предложено заполнить матрицу соответствующим образом (например, если государство не использует контрольные списки, то не имеет значения, обновляет ли оно их). Комитет 1540 мог бы разработать формат на базе веб-сайта и в целом найти способы облегчения матриц для пользователей, особенно в плане обновления информации. Кроме того, Комитет 1540 мог бы увязать ввод информации в матрицу с другими более удобными в использовании базами данных, которые могли бы сократить общее бремя сбора информации Комитетом 1540 и государствами (например, разработка процесса, с помощью которого введенная в матрицу информация автоматически обновляет законодательную базу данных и наоборот).

2. *Ввести в матрицу 1540 элемент времени.* С технической и концептуальной точек зрения было бы недостаточно просто ввести в матрицу 1540 колонку «дата принятия меры». С технической точки зрения государства часто принимают многие меры, касающиеся любого конкретного раздела данных, и эти меры связаны с более чем одной датой, которая может оказаться полезной (например, в отношении законодательства матрица могла бы содержать ссылки на даты принятия, обнародования и вступления в силу). И что более важно, матрица должна отражать те цели, ради которых Комитет 1540 и международное сообщество желают указать сроки. Например, понимание времени, которое требуется для большинства государств, с тем чтобы принять конкретную меру по отношению к другой мере, может иметь важное значение для осуществления и оценки программ помощи.

3. *Доработать элементы, касающиеся доказательств принятия и обеспечения исполнения законодательных мер в матрице 1540.* Одновременно эта мера упрощает процесс заполнения матрицы 1540. Комитет 1540 может рассмотреть вопрос о том, как включать различные виды доказательств исполнения, о которых государства начали сообщать. Он мог бы также рассмотреть вопрос о том, желает ли он получать новые виды существенной информации, и вопрос о том, каким образом использовать матрицу для этой цели с минимальной нагрузкой для национальных властей.

4. *Улучшить интеграцию стандартов международных органов в матрицу 1540.* Доказательства соблюдения различных кодексов поведения, руководящих принципов и аналогичных стандартов часто накладываются на конкретные разделы матрицы. Комитет 1540, например, уже использует в матрице 1540 ратификацию некоторых международных конвенций и договоров в качестве доказательства наличия законодательной базы в отношении определенных запретов и начал перекрестно включать в разные таблицы более широкий диапазон таких договоров, конвенций, соглашений и кодексов, содержащих различные элементы резолюции 1540. Комитет мог бы использовать матрицу с целью выявления предпринимаемых государством усилий для разработки и соблюдения международных стандартов, касающихся осуществления резолюции. Это не только позволило бы Комитету 1540 воздать должное государствам, когда они совершенствуют свою нынешнюю практику с целью соблюдения междуна-

родных стандартов, но он мог бы также выделять опыт, связанный с разработкой и осуществлением новых или появляющихся международных стандартов, которые государства, возможно, готовы соблюдать.

5. *Работа с государствами и международными организациями по осуществлению резолюции негосударственными образованиями.* Комитет 1540 может обсудить вопрос о пользе подготовки матрицы 1540 для образований, пользующихся существенной автономией в практике и политике в отношении резолюции. Для этого ему потребовалось бы установить границы суверенной компетенции этих образований и рассмотреть вопрос о путях содействия осуществлению резолюции даже в тех территориях, где резолюция не имеет обязательной юридической силы.