

Всеобъемлющий обзор хода осуществления резолюции 1540 (2004)

**Справочный документ, подготовленный экспертами
Комитета 1540 в соответствии с документом о рассмотрении
вопроса о всеобъемлющем обзоре (S/2009/170)**

Конкретный элемент (d)

«Создать новые инструменты, в частности типовые планы действий или просьбы об оказании помощи, и разработать практические способы устранения наиболее распространенных или опасных “пробелов” в осуществлении»*

*Берханыкун 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 разработки практических способов устранения пробелов в осуществлении

В настоящем документе речь идет о текущем состоянии нескольких инструментов, используемых Комитетом 1540 для устранения наиболее распространенных или опасных пробелов в осуществлении, проблем, с которыми он сталкивается при использовании этих инструментов, а также о некоторых вариантах преодоления этих проблем. При всей значимости оказания помощи в выявлении пробелов в осуществлении резолюции матрица 1540 (рассматривается в другом справочном документе) не облегчает государствам задачу принятия некоторых важных, практических решений о путях устранения этих пробелов. Для реализации этой задачи в настоящем докладе используется концепция планирования осуществления в целях организации дискуссий и делается акцент на четыре инструмента, уже используемые Комитетом 1540: базу данных об оказании помощи и типовые просьбы об оказании помощи; добровольный фонд; базу данных по законодательству и планы действий.

В соответствии с резолюцией многие государства предлагали и запрашивали помощь в деле ее осуществления, представляя свои первоначальные доклады. В ходе рассмотрения этих докладов Комитет 1540 утвердил две первоначальные базы данных: одну для предложений об оказании помощи и вторую для просьб об оказании помощи, классифицируя каждое предложение и каждую просьбу по нескольким аспектам, а также сопровождая их краткими резюме. В 2005 году он разместил предложения об оказании помощи, но на тот момент решил не размещать просьбы. В конечном итоге Комитет 1540 установил ряд параметров, касающихся его роли в содействии оказанию помощи. Он не будет предоставлять государствам-членам прямую помощь (кроме случаев, связанных с ее программой информационно-просветительской работы, имеющей отношение к подготовке национальных докладов) и координировать национальные и международные усилия по оказанию помощи. Однако он будет:

- действовать в качестве информационного центра для просьб и предложений об оказании помощи в связи с данной резолюцией;
- помогать государствам, предлагающим помощь, сотрудничать и координировать их национальные программы по оказанию помощи государствам-членам (что он и делал, направляя эксперта на совещания представителей государств и организаций, предлагающих помощь, проходившие в Женеве в июне 2006 года, затем в 2007 году и позднее); и
- распространять просьбы об оказании помощи среди государств, выразивших заинтересованность в предложении помощи, что он и делал.

За прошедшее время поступили новые просьбы об оказании помощи, которые были включены в базу данных. Комитет 1540 использовал эти данные для информирования государств о предложениях и руководства распространением просьб среди всех тех, кто предлагает помощь. Однако на практике большинство предложений о предоставлении помощи оказались слишком общими по своему характеру, что, по всей видимости, снизило уровень их полезности (например, лишь несколько государств запрашивали тот вид помощи, о котором упоминается в базе данных).

В целях укрепления своего потенциала содействия оказанию помощи в осуществлении резолюции Комитет 1540, при содействии Норвегии и Управления Организации Объединенных Наций по вопросам разоружения (УВРООН), организовал в Нью-Йорке в апреле 2007 года совещание представителей государств, предлагающих и запрашивающих помощь. После этого совещания в мае 2007 года он организовал совещание, посвященное внутренним тематическим прениям по вопросам о помощи, а в июле 2007 года — открытое совещание для государств и МПО (наряду с организованным УВРООН совещанием для неправительственных организаций-исполнителей). В том же месяце Комитет 1540 принял еще четыре решения о процессе оказания помощи:

- работать с государствами, которые предлагают помощь, в том числе направлять письма с разъяснением роли Комитета в усилиях по оказанию помощи в целях обмена большим объемом информации о контактных центрах национальных усилий по оказанию помощи с целью придания предложениям большей конкретности, и разработать типовое предложение об оказании помощи;
- работать с государствами, запрашивающими помощь, над повышением эффективности просьб, в частности путем разработки и использования стандартной формы просьбы об оказании помощи и направления письма с разъяснением роли Комитета в усилиях по оказанию помощи;
- размещать просьбы об оказании помощи на веб-сайте Комитета 1540; и
- содействовать укреплению координации усилий по оказанию помощи.

На основе информации, полученной от государств и других сторон в рамках обратной связи, Комитет и его эксперты сосредоточили внимание на создании стандартной формы просьбы об оказании помощи, которую они опробовали в ходе региональных информационно-просветительских мероприятий, а также на совещаниях в Нью-Йорке. В ноябре 2007 года Комитет 1540 утвердил свою стандартную форму просьбы об оказании помощи, а затем направил эту форму всем государствам вместе с кратким разъяснительным письмом. Всякий раз Комитет 1540 напоминал государствам о том, что они могут запрашивать помощь, используя эту стандартную форму, указывая, что такая просьба содержится в их национальном докладе, или с помощью других средств коммуникации с Комитетом 1540. Хотя пока Комитет 1540 получил всего шесть просьб, составленных с использованием его стандартной формы, по крайней мере две из них были удовлетворены, а недавно два государства проявили интерес к выполнению еще двух просьб. Выполнение четырех из шести просьб свидетельствует о том, что использование стандартной формы просьбы об оказании помощи повышает вероятность того, что эти просьбы привлекут внимание соответствующего партнера по техническому сотрудничеству в отличие от методов, использовавшихся Комитетом 1540 ранее.

В октябре 2005 года Комитет 1540 принял решение создать базу данных о национальном законодательстве и нормативных актах с использованием информации, уже доступной общественности в онлайн-овом режиме, в качестве средства обмена государствами опытом в области законодательства. Эта база данных по законодательству в настоящее время доступна на веб-сайте Комитета 1540 по адресу: www.un.org/sc/1540/legisdatabase.shtml. Законодательные и нормативные акты, содержащиеся в базе данных, даются в разбивке по госу-

дарствам и примерно повторяют структуру матрицы 1540. Как и данные для матриц, законодательные акты поступают только из официальных государственных источников или от международных организаций, куда государства направляют официальную информацию. Ни Комитет 1540, ни его эксперты не выносят никаких суждений по поводу качества законодательных или нормативных актов; и базы данных не обязательно представляют собой исчерпывающий перечень всех законодательных и нормативных актов. В настоящее время база данных содержит законодательные или нормативные акты от более чем 100 государств и Европейского союза. Последнее серьезное обновление базы данных было проведено в процессе подготовки доклада, представленного в апреле 2006 года. Эксперты обновляют базу данных по законодательству на основе информации, полученной при подготовке доклада, представленного в июле 2008 года, намереваясь завершить выполнение этой задачи в 2009 году.

В резолюции 1810 (2008) Комитету 1540 также настоятельно рекомендуется продолжать укреплять свою роль в содействии оказанию технической помощи. В резолюции Комитету 1540 рекомендуется, например, «рассмотреть варианты для разработки и повышения эффективности уже имеющихся механизмов финансирования». В марте 2009 года Комитет 1540 одобрил подготовленный Председателем документ, в заключительной части которого Комитету рекомендовалось продолжать использовать Целевой фонд Организации Объединенных Наций для глобальной и региональной деятельности в области разоружения, до завершения им обсуждения возможных методов руководства и надзора за деятельностью этого фонда.

Наконец, в обоих докладах, представленных Комитетом 1540 Совету Безопасности Организации Объединенных Наций, государствам рекомендовалось разработать и представить ему свои планы действий или «дорожные карты» по осуществлению резолюции. К настоящему времени Комитет 1540 получил планы действий по осуществлению резолюции от Аргентины и Соединенных Штатов, а еще несколько государств уведомили представителей Комитета 1540 о своих усилиях по выработке национальных планов действий. Несмотря на то, что Комитет 1540 не принял конкретных рекомендаций о разработке добровольных планов действий, представители Комитета высказали замечания по таким процессам в ходе нескольких информационно-просветительских мероприятий. В частности, в научной литературе, посвященной осуществлению резолюции по оказанию помощи, в таких планах предлагается предусмотреть анализ существующих пробелов, установление приоритетов в отношении их устранения, выявление потенциальных проблем или возможностей, связанных с устранением пробелов; выработку направлений действий и принятие решений; осуществление соответствующих действий; и оценку результатов.

В. Вызовы

Перед Комитетом 1540 стоят по крайней мере шесть серьезных задач с точки зрения использования его инструментов содействия осуществлению резолюции 1540 (2008).

Приоритеты осуществления. В резолюции 1540 (2004) сформулировано множество целей, но не установлены приоритеты или степень очередности их

осуществления. Отчасти это объясняется тем, что между государствами существуют весьма большие различия с точки зрения складывающейся в них ситуации и при этом они оказывают взаимное влияние друг на друга. Руководствуясь таким подходом, каждое государство устанавливает собственные приоритеты, а также по-своему определяет «соответствующие эффективные меры». Как и матрица 1540, база данных по законодательству содержит широкий комплекс мер, которые имеют определенное отношение к осуществлению резолюции и которые государства по умолчанию изучают и используют в качестве ориентира. Хотя эти действия вписываются в принцип «каждому свое», клиенты, как правило, предпочитают увидеть как можно больше образцов тканей и моделей, из которых они отдадут предпочтение нескольким, прежде чем портной приступит к реализации их окончательного выбора. В отсутствие определенных инструментов выработки рекомендаций или предложений комплексный характер резолюции затрудняет реализацию усилий по планированию ее осуществления. Способен ли Комитет 1540 разрабатывать или предлагать такие рекомендации, не ограничивая свободу действий государств, к обеспечению которой призывает резолюция?

Планирование, помощь и укрепление потенциала. В резолюции 1810 (2008) государствам вновь предлагается рассмотреть вопрос о подготовке планов действий, в частности, как основу для укрепления международного сотрудничества. Многие, если не большинство государств, сталкиваются с серьезными препятствиями при подготовке «дорожных карт» по осуществлению резолюции 1540. В сферу охвата резолюции включены многие вопросы, которые ранее были разделены административными и политическими переговорами. Как минимум, это означает, что планирование ее осуществления, особенно с точки зрения установления целей, нередко будет сопровождаться интенсивными процессами координации политических и административных процессов. Если говорить конкретно, то принятие добровольного плана действий часто может восприниматься как важная задача государственных органов власти, поскольку, как показывает опыт, в отсутствие планов действий существенные прорывы в осуществлении достигаются только при удачном стечении обстоятельств. В ходе разработки этих планов плановикам необходимо наращивать и сохранять политическую и административную поддержку в области осуществления, особенно в целях достижения консенсуса относительно потребностей. Однако получение помощи извне для укрепления национального потенциала по-прежнему является важным фактором, стимулирующим государства к разработке планов осуществления, особенно если они могут интегрировать такую помощь в свои общие планы национального развития. Некоторые виды приборов обнаружения, которые государства могут разместить на своих границах могут, например, выявить множество незаконных видов деятельности помимо тех, которые непосредственно касаются резолюции 1540, создавая благоприятные условия для национального развития, в частности, путем увеличения поступлений в государственные органы власти, недопущения распространения инфекционных болезней или возникновения рисков для окружающей среды и пресечения незаконной торговли людьми, оборота наркотиков и другой контрабанды. Каким образом Комитет 1540 может продвигать среди государств идеи планирования осуществления и связанного с этим оказания той или иной помощи?

Оказание помощи. Комитет 1540 оказывает непосредственную помощь в весьма ограниченных масштабах. Он предоставляет информацию о своей деятельности и о состоянии осуществления резолюции на глобальном уровне. Он помогает государствам, по их просьбе, подготавливать доклады и просьбы об оказании помощи. Он также будет помогать государствам, по их просьбе, в разработке планов осуществления. Однако даже эти задачи заставляют его напрягать все свои возможности. В то же время Комитет 1540 не использует различные коммуникационные технологии более нового поколения, которые могли бы позволить ему эффективнее содействовать осуществлению. Например, для разъяснения своих идей Комитет 1540 использует в основном индивидуальные замечания или электронные представления на конференциях, семинарах и брифингах, а также инструментарий своих веб-сайтов. У него нет широких контактов с традиционными новостными или коммерческими средствами массовой информации, которые могли бы повысить уровень информированности о резолюции ведущих представителей общественности. По-прежнему практически не используются более современные средства массовой информации. Комитет 1540, например, не использует «паутину» для распространения видеоматериалов, подкастов или интерактивных курсов, касающихся резолюции и посвященных идеям подготовки национальных планов действий или формулированию просьб об оказании помощи. Каким образом Комитет 1540 может улучшить использование существующих или новых технологий для содействия осуществлению резолюции?

Подбор соответствующих партнеров по сотрудничеству. В резолюции 1810 (2008) Комитету 1540 настоятельно рекомендуется, в частности, содействовать осуществлению резолюции 1540 путем подбора соответствующих предложений и просьб об оказании помощи. Большинство представляемых Комитету 1540 предложений и просьб об оказании помощи являются весьма общими по своему содержанию и, как правило, не содержат сведений о контактном центре. Поэтому Комитет 1540 направляет их всем, кто предлагает помощь, а последние в свою очередь также должны приложить немало усилий для того, чтобы откликнуться на эту просьбу. Благодаря стандартной форме просьбы об оказании помощи государства имеют возможность уточнить свою просьбу, что позволяет им определить предпочтительных партнеров среди государств или международных организаций. Поскольку этот инструмент является сравнительно новым, к настоящему времени число государств, представивших свои просьбы с использованием стандартной формы, невелико. Кроме того, такой подбор предполагает проведение Комитетом 1540 анализа содержания предложений и просьб, что сегодня он делает крайне редко. Комитет 1540 еще не разработал других инструментов, помимо стандартной формы просьбы об оказании помощи, которые делали бы данные, касающиеся помощи, более полезными для него и для потенциальных партнеров по сотрудничеству. Помимо распространения всех просьб среди тех, кто предлагает помощь, Комитет 1540 не разработал стандартные процедуры обработки просьб и предложений, тем более в отношении их подбора. Каким образом Комитет 1540 может побудить международное сообщество к тому, чтобы оно оказывало и абсорбировало больший объем помощи более быстрыми темпами?

Содействие развитию сотрудничества между государствами (и другими субъектами), предлагающими сотрудничество. Признавая необходимость повышения эффективности использования ограниченных ресурсов, международ-

ное сообщество проводит совещания с субъектами, предлагающими помощь, с участием Комитета 1540 на предмет содействия развитию сотрудничества. Несмотря на проведение таких совещаний, сотрудничество между этими государствами, международными организациями и другими органами по-прежнему носит в лучшем случае разовый и нерегулярный характер. Как правило, из-за этого возникают трудности с планированием мероприятий, имеющих отношение к деятельности Комитета 1540, которому приходится решать проблемы, связанные с нехваткой технических экспертов и еще большей ограниченностью источников финансирования. Это также означает, что государства, международные организации и другие субъекты не имеют возможности комбинировать свои индивидуальные программы помощи таким образом, чтобы это содействовало укреплению их совместимости, обмену опытом и эффективности. Порой Комитет 1540 сталкивается с трудностями даже в вопросах подключения к своей работе некоторых многосторонних учреждений, особенно если эти учреждения не отвечают критериям, позволяющим отнести их к категории международного или регионального органа. Выполнение обязательств, связанных с резолюцией 1540, может потребовать определенного дублирования деятельности, особенно в условиях изменения численности персонала и стратегий. Однако внеплановое дублирование может привести к увеличению объема противоречивой информации, а также к снижению эффективности использования ограниченных глобальных ресурсов оказания помощи. Каким образом Комитет 1540 может содействовать повышению такой эффективности недискриминационным и эффективным путем?

Содействие развитию сотрудничества между стремящимися к нему государствами. Как говорится в просьбе КАРИКОМ об оказании помощи, которую Канада и Соединенные Штаты приняли к исполнению и которую поддерживает ЮНОДК, просьбы группы государств об оказании помощи могут оказаться более полезными, чем просьбы отдельных государств, особенно в отношении деятельности чисто трансграничного характера. Вскоре после своего создания Комитет 1540 начал призывать региональные и субрегиональные организации оказывать политическую поддержку в осуществлении их членами резолюции 1540, и эти призывы встречали позитивный отклик. Такая стратегия, другие связанные с ней мероприятия информационно-просветительского характера и накопленный некоторыми регионами опыт проведения важных мероприятий помогают понять потенциальную ценность программ оказания помощи, рассчитанных на удовлетворение региональных или субрегиональных потребностей наряду с программами, ориентированными на удовлетворение потребностей одной страны. Хотя Комитет 1540 рассмотрел просьбу одной из субрегиональных организаций, он не разработал стратегию поощрения представления таких просьб. Каким образом Комитет 1540 может содействовать выработке новых региональных или субрегиональных методов решения общих проблем?

С. Варианты, требующие рассмотрения

Комитет 1540 уже получил несколько неофициальных просьб о представлении типовых планов осуществления и просьб об оказании помощи, что, вероятно, является наиболее реальным видом деятельности, которой он может заниматься для решения некоторых из вышеупомянутых проблем. Он также

может обновлять свои базы данных по законодательству и оказанию помощи и сделать их более удобными для использования, например, путем упрощения поиска и использования с их помощью различных категорий и таблиц. Он может создать возможности для того, чтобы государства и международные организации вводили свои предложения, просьбы и другую информацию электронным путем. Он может создать стимулы для того, чтобы государства представляли региональные или субрегиональные просьбы. Более активное использование конкретных средств Целевого фонда Организации Объединенных Наций для глобальной и региональной деятельности в области разоружения позволяет активнее реагировать на эти предложения и искать пути установления технического сотрудничества в целях осуществления резолюции.

Комитет 1540 до сих пор не разработал современные стратегии создания сетей. Между тем, объединение лиц, осуществляющих программы оказания помощи, открывает множество благоприятных перспектив, особенно в вопросах обмена опытом. Например, Комитет 1540 мог бы содействовать усилиям по объединению должностных лиц, заинтересованных в реализации конкретного аспекта резолюции в рамках электронно доступной социальной сети, с целью дополнить гораздо более редкие личные встречи, которые связаны со значительными расходами на проезд и проживание, или совсем отойти от этой практики. Комитет 1540 мог бы содействовать облегчению доступа государств к Интернету при оформлении региональных или субрегиональных просьб об оказании помощи, для обмена опытом в области выработки законопроектов, исключения накладок с составлением графиков проведения мероприятий путем своевременного уведомления или совместного составления таких графиков и т.д.

В более существенном плане Комитет 1540 мог бы организовывать или проводить с помощью группы экспертов более глубокий анализ просьб, предложений и программ, связанных с оказанием помощи, в целях выработки эффективных стратегий подбора просьб и предложений, а также поиска извлеченных уроков и передового опыта в оказании помощи, имеющей отношение к резолюции. Многие учреждения, в том числе Контртеррористический комитет, изучили свои усилия по оказанию помощи в извлечении уроков. В то же время, хотя многие государства выступали в качестве партнеров в области подготовки специалистов по экспортному контролю, они далеко не всегда проводили оценку того, что действительно работает, а что нет.