

Конференция государств – участников Конвенции по кассетным боеприпасам по рассмотрению действия Конвенции

17 July 2020
Russian
Original: English

Второе Подготовительное совещание для второй обзорной Конференции

Женева, 4 сентября 2020 года

Пункт 5 а) предварительной повестки дня

Обмен мнениями по подготовке документов
для второй обзорной Конференции

Обзор действия и состояния Конвенции
в 2016–2020 годах

Проект документа по обзору осуществления Дубровникского плана действий

Часть I

Представлено Председателем второй обзорной Конференции

I. Введение и цель

1. Конвенция по кассетным боеприпасам (ККБ) была плодом коллективного осознания гуманитарных последствий применения кассетных боеприпасов и решимости навсегда положить конец страданиям и потерям, порождаемым этим оружием. Для достижения этой цели в Конвенции содержится ряд ключевых положений как разоруженческого, так и гуманитарного характера: запрещение применения, производства, передачи и накопления запасов кассетных боеприпасов, расчистка загрязненных земель, обеспечение просвещения в целях уменьшения опасности и оказания помощи жертвам, их семьям и общинам. После вступления Конвенции в силу 1 августа 2010 года был достигнут существенный прогресс в реализации ее цели, и как таковая она представляет собой одно из наиболее важных достижений в области международного гуманитарного права за последнее время. Государства-участники с самого начала демонстрируют решимость осуществлять Конвенцию оперативными темпами и на всеобъемлющей основе. Они работают вместе в духе сотрудничества, консультаций и взаимодействия, с тем чтобы продвигать вперед процесс осуществления Конвенции.

2. За период с первой Конференции по рассмотрению действия Конвенции, состоявшейся в Дубровнике в 2015 году, был достигнут прогресс в реализации цели и задачи Конвенции и в осуществлении ее положений. Но хотя продвижение вперед и продолжается на регулярной основе, на пути полного осуществления Конвенции по-прежнему сохраняется ряд проблем. Настоящий обзор призван зафиксировать прогресс, достигнутый государствами-участниками в деле выполнения своих обязательств с первой обзорной Конференции. Прогресс оценивается в общем плане, а также с учетом действий и целей, намеченных в Дубровникском плане действий (ДПД), и решений или рекомендаций, принятых государствами-участниками с тех пор. Обзор призван дать анализ нынешнего положения дел, высветить проблемы,

GE.20-09463 (R) 240720 270720



* 2 0 0 9 4 6 3 *

Просьба отправить на вторичную переработку



остающиеся на пути достижения целей и выполнения обязательств в рамках Конвенции, а также послужить основой для разработки плана действий, который будет принят на второй обзорной Конференции (ОК-2) в Лозанне.

II. Универсализация

A. Текущее положение дел и прогресс, достигнутый после Дубровника

3. На текущий момент о своей приверженности целям Конвенции заявили 121 государство. 108 из них стали полноправными государствами-участниками в результате ратификации или присоединения, а 13 государствам, подписавшим Конвенцию, еще предстоит ратифицировать ее.

4. В течение рассматриваемого периода к ККБ присоединились в общей сложности 12 государств. С 2015 по 2017 год Конвенцию ежегодно ратифицировали или присоединялись к ней по меньшей мере два государства. Это число увеличилось до трех в 2018 году, но затем вновь сократилось до двух в 2019 году, а в 2020 году до сих пор имеется одна ратификация. Маврикий ратифицировал Конвенцию, а Сомали присоединилась к ней в 2015 году. Палау ратифицировала Конвенцию, а Куба присоединилась к ней в 2016 году. В 2017 году Конвенцию ратифицировали Мадагаскар и Бенин, а в 2018 году – Намибия и Гамбия. В 2018 году к ней также присоединилась Шри-Ланка. В 2019 году Конвенцию ратифицировали Филиппины, а Мальдивские Острова присоединились к ней. В январе 2020 года ККБ ратифицировали Сан-Томе и Принсипи, в результате чего число государств-участников достигло своего нынешнего уровня – 108.

5. Что касается 13 государств, которые подписали, но еще не ратифицировали ККБ, то 9 из них находятся в Африке (Ангола, Демократическая Республика Конго, Джибути, Кения, Либерия, Нигерия, Объединенная Республика Танзания, Уганда и Центральноафриканская Республика), 2 – в Северной и Южной Америке (Гаити, Ямайка), 1 – в Азии (Индонезия) и 1 – в Европе (Кипр).

6. Участниками ККБ не являются ряд государств, которые, по сообщениям, затронуты загрязнением кассетными боеприпасами. «Кластер мьюнишнз монитор» указывает, что это касается двух государств, которые подписали, но еще не ратифицировали ККБ, – Анголы и Демократической Республики Конго. Он далее указывает, что это также касается ряда государств, которые не являются ни участниками, ни подписавшими сторонами, а именно Азербайджана, Вьетнама, Ирана, Йемена, Камбоджи, Ливии, Сербии, Сирии, Судана, Таджикистана, Украины, Южного Судана и, возможно, Грузии.

B. Оценка реализации действий и целей, намеченных в ДПД

7. Действие 1.1, озаглавленное «Активизировать присоединение к Конвенции», ставит цель довести число государств-участников до 130 ко второй обзорной Конференции. Хотя число государств-участников и увеличилось с 96 в конце первой обзорной Конференции до 108 на текущий момент, оно по-прежнему далеко от цели, намеченной в ДПД.

8. Усилия по продвижению универсализации ККБ предпринимались на ряде форумов. Председатели ККБ, в частности, использовали Генеральную Ассамблею Организации Объединенных Наций, где с 2014 года ежегодно вносится резолюция, озаглавленная «Осуществление Конвенции по кассетным боеприпасам». В течение рассматриваемого цикла поддержка этой резолюции расширилась, хотя и незначительно (со 139 за, 2 против при 40 воздержавшихся в 2015 году до 144 за, 1 против при 38 воздержавшихся в 2019 году). Примечательно также, что за эту резолюцию голосуют около 30 государств, не являющихся ни участниками ККБ, ни подписавшими ее сторонами. В 2019 году за резолюцию проголосовали следующие

государства, не являющиеся участниками ККБ: Азербайджан, Алжир, Багамские Острова, Бангладеш, Барбадос, Бруней-Даруссалам, Бутан, Вануату, Венесуэла, Габон, Иордания, Йемен, Казахстан, Кирибати, Кыргызстан, Ливия, Малайзия, Маршалловы Острова, Микронезия, Монголия, Папуа-Новая Гвинея, Сент-Люсия, Сингапур, Соломоновы Острова, Судан, Суринам, Таиланд, Тимор-Лешти, Тувалу, Экваториальная Гвинея, Эритрея и Эфиопия.

9. Все государства, которые не поддержали резолюцию в 2019 году, были государствами, не подписавшими Конвенцию, за исключением Кипра и Уганды. Эти государства представили различные объяснения причин, по которым они не поддержали резолюцию. В их числе указывалось то, что ККБ была согласована за рамками Организации Объединенных Наций, что содержащееся в ККБ определение кассетных боеприпасов является слишком ограничительным, что кассетные боеприпасы являются законным оружием, когда они используются в соответствии с нормами международного гуманитарного права, или требуются для нужд обороны и в силу сохраняющихся проблем в области безопасности. Отсутствие поддержки для резолюции не означает, что государство не разделяет общие гуманитарные цели Конвенции, поскольку его позиция может быть мотивирована другими соображениями. Несколько государств прямо указали, что, хотя они и не могут голосовать за эту резолюцию, они поддерживают ее гуманитарные цели. Что касается Кипра, то он объясняет свое воздержание при голосовании тем, что ситуация в области безопасности, с которой он сталкивается, задерживает процесс ратификации.

10. В целях активизации присоединения к ККБ чередующиеся председатели и координаторы по универсализации предприняли ряд других шагов. Это включало направление официальных писем соответствующим государствам или проведение двусторонних встреч с их представителями, с тем чтобы побудить их рассмотреть вопрос о присоединении к ККБ и/или лучше уяснить проблемы, с которыми они могут столкнуться при осуществлении этого шага. Председатель, координаторы по универсализации или другие государства-участники провели также ряд мероприятий в форме семинаров для содействия присоединению к ККБ в конкретных регионах. К их числу относятся, в частности, мероприятия в Африке, Европе, Юго-Восточной Азии, Тихоокеанском регионе, Северной и Южной Америке и Карибском бассейне. В большинстве этих мероприятий центральную и неоценимую роль играла Группа имплементационной поддержки ККБ (ГИП). Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций как депозитарий ККБ также играл активную роль в усилиях в направлении универсализации в рассматриваемый период, в частности направляя письма главам государств и правительствам государств, не являющихся участниками Конвенции, с призывом стать ее участниками.

11. Поощряется также участие в ежегодном Совещании государств – участников Конвенции со стороны государств, не являющихся участниками Конвенции или являющихся подписавшими ее сторонами, в целях расширения диалога с этими государствами, а также присоединения как к ККБ, так и к устанавливаемой ею норме. В среднем в ежегодном Совещании государств-участников принимают участие около 18 государств-неучастников. По меньшей мере в одном Совещании государств-участников приняли участие следующие государства: Азербайджан, Аргентина, Бангладеш, Бутан, Вануату, Вьетнам, Греция, Зимбабве, Йемен, Казахстан, Катар, Китай, Ливия, Мальдивские Острова, Марокко, Монголия, Мьянма, Оман, Пакистан, Республика Корея, Саудовская Аравия, Сингапур, Судан, Таиланд, Турция, Финляндия, Шри-Ланка и Южный Судан.

12. Многие из шагов, указанных в рамках действия 1.1, также способствовали осуществлению действия 1.2, озаглавленного «*Содействовать универсализации Конвенции*». Ряд таких мероприятий проводился в тесном сотрудничестве с соответствующими партнерами, включая, в частности, Международный комитет Красного Креста (МККК) и организации гражданского общества. Их ресурсы и опыт были использованы при организации региональных информационно-пропагандистских мероприятий, упомянутых выше. Эти организации также организовывали региональные мероприятия по содействию универсализации ККБ.

Они также предлагали и оказывали помощь государствам, заинтересованным в присоединении к Конвенции, например, в области национального законодательства.

13. Особое внимание было уделено государствам, по-прежнему производящим и/или накапливающим кассетные боеприпасы, поскольку они создают проблему как с точки зрения универсализации ККБ, так и в плане продвижения ее нормы. С рядом этих государств был налажен диалог. В частности, Председатель седьмого Совещания государств-участников инициировал структурированную дискуссию с группой таких государств, которая включала диалог на уровне военных ведомств. В контексте этого диалога обсуждались норма, устанавливаемая ККБ, а также решения, используемые вооруженными силами государств – участников ККБ в связи с тем, что они больше не могут полагаться на кассетные боеприпасы на оперативном уровне. Многие заинтересованные стороны отмечали ценность таких подходов.

14. Действие 1.3 ДПД, озаглавленное «Укреплять нормы, устанавливаемые Конвенцией», затрагивает два различных аспекта: соблюдение ККБ ее государствами-участниками и продвижение ее норм среди государств, которые еще не присоединились к ней.

15. За рассматриваемый период не было зарегистрировано ни одного случая несоблюдения Конвенции государством-участником. Кроме того, не было зарегистрировано ни одного случая применения кассетных боеприпасов на территории государства – участника ККБ.

16. В течение рассматриваемого периода имелись сообщения или утверждения о нескольких новых случаях применения кассетных боеприпасов на территории государств, не являющихся участниками Конвенции, в том числе о возможном применении кассетных боеприпасов негосударственными субъектами. Эти события вызвали озабоченность и/или осуждение со стороны многих государств – участников Конвенции, в частности в связи с опасностями, создаваемыми для гражданского населения в ходе нападений и впоследствии. Это касается, в частности, продолжительного применения кассетных боеприпасов в Сирии.

17. В рамках заключительного доклада ежегодного СГУ государства – участники ККБ также неоднократно на коллективной основе выражали свою глубокую озабоченность и осуждение в связи с применением кассетных боеприпасов. Ряд председателей ККБ издавали заявления в ответ на сообщения о применении кассетных боеприпасов, в том числе через веб-сайт ККБ.

18. К числу государств, не являющихся участниками ККБ, которые, по сообщениям, производили кассетные боеприпасы в прошлом, относятся Бразилия, Греция, Египет, Израиль, Индия, Иран, Китай, КНДР, Пакистан, Польша, Республика Корея, Россия, Румыния, Сингапур, Соединенные Штаты и Турция. Если некоторые из этих государств сегодня не занимаются активным производством кассетных боеприпасов, то за минувшие 5 лет ни одно из них не заявило об официальном отказе от такой деятельности. Число государств, не являющихся участниками ККБ, которые имеют запасы кассетных боеприпасов, за последние 5 лет, по сообщениям, практически не изменилось и составляет около 50. Что касается передач кассетных боеприпасов, то из-за нехватки информации, имеющейся в этой области, трудно оценить, сократились ли они за рассматриваемый период.

19. Некоторые государства, не являющиеся участниками ККБ, устанавливают определенные формы ограничений на применение кассетных боеприпасов. Например, «Кластер мьюнишнз монитор» указывает, что Польша, Румыния, Финляндия и Эстония обязались не применять кассетные боеприпасы за пределами своей собственной территории, а Таиланд указал, что он изъят кассетные боеприпасы из своих оперативных запасов. Что касается политики, принятой Соединенными Штатами, которая предусматривала полный отказ от возможного применения кассетных боеприпасов, которые не срабатывают должным образом более чем в 1 проценте случаев, к концу 2018 года, то она была пересмотрена до истечения этого предельного срока. Пересмотренная политика предполагает, что такое оружие будет сохраняться в оперативных запасах до тех пор, пока эти средства не будут заменены более совершенными и надежными боеприпасами. Оценка тенденций в мораториях,

установленных государствами-неучастниками в отношении производства, накопления запасов, передачи или применения кассетных боеприпасов, затрудняется тем, что в рамках Конвенции (через ее ГИП) или в гражданском обществе не осуществляется систематического сбора соответствующей информации.

С. Проблемы, выявленные после первой обзорной Конференции

20. Хотя за период с первой обзорной Конференции и был достигнут прогресс в деле универсализации Конвенции, следует отметить, что ККБ отстает от других разоруженческих соглашений, касающихся обычных вооружений. Усилия в этом направлении нужно будет поддерживать и укреплять, где это возможно.

21. Следует, в частности, продолжать усилия в отношении 13 перечисленных выше государств, которые подписали, но еще не ратифицировали ККБ. Особое внимание следует также уделять тем государствам-неучастникам, которые демонстрируют явную позитивную склонность голосовать за ежегодную резолюцию, представляемую на сессиях Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций. В свете целей Конвенции следует также продолжать усилия, в частности, в отношении тех указанных выше государств, которые затронуты загрязнением кассетными боеприпасами или которые сохраняют кассетные боеприпасы в своих военных арсеналах.

22. В ходе осуществления усилий в направлении универсализации регулярно отмечается ряд проблем или препятствий, включая нижеследующие аспекты.

23. На регулярной основе подчеркивается недостаточная осведомленность о Конвенции среди ключевых директивных органов. По всей видимости, это касается, в частности, национальных парламентариев, которые являются ключевыми заинтересованными сторонами в любом процессе ратификации. Они, как представляется, не располагают достаточной информацией о Конвенции, ее гуманитарном аспекте или о том, что она содержит в плане обязательств.

24. Конкурирующие национальные приоритеты, по всей видимости, также влияют на прогресс в деле универсализации. Государства, с которыми устанавливаются контакты, регулярно подчеркивают, что они поддерживают ККБ в принципе и даже придерживаются ее норм, но у них есть более неотложные вопросы для рассмотрения и/или соглашения для присоединения (например, в области здравоохранения, изменения климата, ЦУР). Это особенно касается государств, обладающих ограниченными возможностями или затронутых политической нестабильностью. В ряде случаев усилиям в направлении универсализации препятствует проблема определения министерства или департамента национального уровня, которые могли бы взять на себя ведущую роль в вопросах, связанных с ККБ. Это касается государств, которые в принципе выразили заинтересованность в присоединении к Конвенции, но отсутствие ведомства, которому поручено заниматься этим вопросом, означает, что досье передается от одной инстанции к другой, а не продвигается вперед. Было также отмечено, что определение национального куратора в верхнем эшелоне национального правительства повышает вероятность продвижения процесса ратификации.

25. Одной из ключевых проблем в деле универсализации ККБ остаются вопросы и соображения безопасности, причем на разных уровнях. Соображения региональной безопасности могут заставить государство воздержаться от присоединения к Конвенции, пока соседние страны не предпримут таких же шагов. В этом случае усилия в направлении универсализации, вероятно, нужно предпринимать не только на национальном, но и на региональном уровне. Кроме того, ряд государств, по-видимому, продолжают считать, что кассетные боеприпасы обладают значительной военной полезностью и/или что условия безопасности не позволяют им отказаться от такого оружия. Тем не менее расширение диалога с этими государствами имеет важное значение, в особенности для продвижения норм Конвенции. Было также подчеркнуто, что особенно полезным является диалог с этими государствами на уровне военных ведомств, который был организован Председателем в течение

рассматриваемого цикла, в том числе для обсуждения вопроса о том, каким образом вооруженные силы государств, ставших участниками ККБ, смогли отказаться от такого оружия.

26. Что касается продвижения норм, установленных Конвенцией, то о сложности этой задачи свидетельствует тот факт, что для государств-участников оказалось трудно согласовать консенсусные формулировки Заключительного документа СГУ для выражения озабоченности и/или осуждения по поводу случаев применения кассетных боеприпасов. На оценку продвижения норм влияет также отсутствие ясности в вопросах политики, принятой государствами-неучастниками в отношении кассетных боеприпасов, такой как ограничения/моратории на применение, разработку, производство, приобретение, накопление запасов, сохранение и передачу. Полезным мог бы оказаться более систематический сбор информации в этой области.

27. Структура, установленная ККБ, не является проблемой или препятствием на пути универсализации, однако она играет важную роль в продвижении усилий в этой области. Председатели ККБ, равно как и два координатора по универсализации, играют ведущую роль в содействии универсализации Конвенции. Смена должностных лиц и приоритетов и/или различия в плане возможностей иногда могут влиять на последовательность и непрерывность усилий. Кроме того, другие соглашения опираются на более структурированный механизм содействия универсализации, например, контактную группу по универсализации или знаменосца (или группу знаменосцев) в лице специального посланника, оказывающего позитивное воздействие. В рамках ККБ этот вариант пока не изучался и не использовался. Наконец, для продвижения усилий в направлении универсализации некоторые из этих соглашений могут опираться на неофициальные регулярные совещания.

III. Уничтожение запасов

A. Текущее положение дел и прогресс, достигнутый после Дубровника

28. Осуществление статьи 3 представляет собой громкий успех. Свои обязательства по уничтожению выполнили тридцать шесть (36) из 41 государства-участника, которые сообщили о наличии у них запасов кассетных боеприпасов на момент вступления для них Конвенции в силу. Уже уничтожено более 95 процентов оружия, имевшегося у государств-участников, что составляет в общей сложности почти 1,5 млн кассетных боеприпасов, содержащих 178 млн суббоеприпасов. Сегодня насчитывается 100 государств-участников, которые не имеют запасов кассетных боеприпасов, поскольку они завершили свои программы уничтожения или поскольку у них никогда не имелось запасов кассетных боеприпасов. На момент завершения первой обзорной Конференции обязательство уничтожить свои существующие запасы кассетных боеприпасов сохранялось у 13 государств-участников. За период с первой обзорной Конференции было отмечено следующее:

а) девять государств-участников (Ботсвана, Германия, Испания, Италия, Куба, Словения, Франция, Хорватия и Швейцария) заявили о выполнении своих обязательств по статье 3, причем все они сделали это в установленные Конвенцией сроки. Пять из этих государств завершили выполнение своих обязательств по меньшей мере за три года до предельного срока;

б) одно государство-участник (Куба), присоединившееся к Конвенции с 2015 года, сообщило о наличии кассетных боеприпасов, и уничтожение его запасов уже завершено;

с) два государства-участника (Мальдивские Острова и Сан-Томе и Принсипи) присоединились к Конвенции недавно и еще не представили свои первоначальные доклады, однако ни одно из них, как это предполагается, не обладает запасами кассетных боеприпасов;

d) в настоящее время насчитывается четыре государства-участника (Болгария, Перу, Словакия и Южная Африка), которые сообщили о том, что они по-прежнему обладают запасами кассетных боеприпасов и, соответственно, у них сохраняется невыполненное обязательство уничтожить накопленные кассетные боеприпасы. Гвинея-Бисау до сих пор проводит проверку на предмет наличия у нее кассетных боеприпасов и еще не подтвердила, действительно ли она имеет какие-либо кассетные боеприпасы в своих арсеналах.

29. Хотя в уничтожении запасов и достигнуты значительные успехи, сохраняется ряд неопределенностей в связи с тем, что девять государств-участников, включая два новых государства-участника (Мальдивские Острова и Сан-Томе и Принсипи), не представили свои первоначальные доклады, как это предусмотрено в статье 7 ККБ. Неясно, имеет ли какое-либо из этих государств запасы кассетных боеприпасов. Одно государство-участник (Гвинея-Бисау) сообщило, что у него есть боеприпасы, тип которых не идентифицирован, и просило оказать помощь в определении того, имеются ли среди них какие-либо кассетные боеприпасы.

30. Имели место изменения и в отношении запросов на продление предельных сроков. Восьмое Совещание государств-участников в 2018 году приняло Руководящие положения для запросов на продление по статье 3 ККБ. В приложении содержатся руководящие указания относительно того, как подавать запрос на продление, т. е. содержание, структура и сроки подачи запросов. На девятом СГУ в 2019 году одно государство-участник (Болгария) представило запрос на одногодичное продление ее предельного срока, наступавшего в 2019 году, в соответствии со статьей 3, который был удовлетворен государствами-участниками. Сейчас представлен новый запрос, включающий план работы, который будет проанализирован на второй обзорной Конференции. Второе государство-участник (Перу) представило запрос на продление своего предельного срока, наступающего в 2021 году, который будет рассмотрен на второй обзорной Конференции. Что касается трех других государств, имеющих невыполненные обязательства по статье 3 ККБ, то два из них (Словакия и Южная Африка) сообщили, что они продвигаются к соблюдению установленных Конвенцией предельных сроков, наступающих соответственно в 2024 и 2023 годах. Другое государство-участник (Гвинея-Бисау) может просить о продлении срока, если в его арсеналах будут обнаружены кассетные боеприпасы. Об обнаружении ранее неизвестных запасов кассетных боеприпасов после истечения первоначального предельного срока не заявило ни одно государство-участник.

31. Согласно имеющейся информации, 13 государств-участников сохраняют кассетные боеприпасы в учебных и исследовательских целях (как это разрешено Конвенцией), что это число больше по сравнению с 2015 годом, когда в соответствии с этим положением Конвенции кассетные боеприпасы сохраняли 11 государств-участников. Это незначительное увеличение обусловлено сохранением кассетных боеприпасов новым государством-участником и одним государством-участником, решившим сохранить некоторые кассетные боеприпасы для целей обучения после первоначального заявления о том, что оно этого делать не будет. Однако большинство государств-участников, сохраняющих кассетные боеприпасы в учебных целях, сократили объем своих запасов с тех пор, как они сделали свои первоначальные заявления.

В. Оценка реализации действий и целей, намеченных в ДПД

32. Для обеспечения того, чтобы запасы были уничтожены как можно скорее и в пределах первоначально установленных сроков, государствам-участникам, имеющим невыполненные обязательства, рекомендуется незамедлительно разработать подробный план работы по уничтожению запасов (действие 2.1 ДПД). Можно отметить, что большинство государств-участников, имеющих запасы, подлежащие уничтожению, действовали в соответствии с этим положением. Однако некоторые из этих государств-участников не проявляют должного усердия в представлении обновленной информации о состоянии их программ уничтожения в докладах по статье 7. Необходимость разработки подробного плана работы также

включена в Руководящие положения для запросов на продление по статье 3, которые были приняты на восьмом Совещании государств-участников.

33. ДПД также рекомендует государствам-участникам расширить обмен информацией о передовых и затратоэффективных методах уничтожения запасов (действие 2.2). Это было сделано некоторыми, но не всеми государствами-участниками, и обмены в этой области, безусловно, могут быть улучшены. Государствам-участникам следует систематически освещать любые рубежи в ежегодных докладах, представляемых в порядке обеспечения транспарентности, и на совещаниях Конвенции. Первостепенное значение имеет также улучшение обмена информацией, в том числе о воздействии процесса уничтожения на общественную безопасность, здоровье и окружающую среду.

34. В действии 2.3 ДПД напоминает, что государствам-участникам, которые сохраняют или приобретают кассетные боеприпасы или разрывные суббоеприпасы согласно статье 3.6, следует обеспечивать, чтобы их количество не превышало количества, абсолютно необходимого для указанных целей, и регулярно докладывать о любых соответствующих изменениях. В течение рассматриваемого периода число государств-участников, сообщивших о сохранении кассетных боеприпасов, постепенно увеличивалось, а ГИП совместно с тематическими координаторами регулярно проверяла, были ли представлены доклады о прошлом и планируемом использовании сохраняемых боеприпасов.

35. Что касается действия 2.4, то государства-участники, завершившие уничтожение своих запасов, как правило, сообщают о своих достижениях на следующем Совещании государств-участников. Предоставлению этой информации способствовало также принятие на восьмом Совещании государств-участников в 2018 году типовой формы, озаглавленной «Статья 3 – Заявление о соблюдении».

С. Проблемы, выявленные после первой обзорной Конференции

36. С 2015 года достигнут значительный прогресс в уничтожении запасов кассетных боеприпасов. Однако некоторые проблемы сохраняются. В течение рассматриваемого периода одно государство впервые оказалось не в состоянии выполнить свое обязательство по уничтожению своих запасов в рамках первоначального предельного срока, установленного в статье 3, и должно было представить запрос на продление на девятом Совещании государств-участников. Сейчас эта страна представила новый запрос на продление, который должен быть проанализирован на второй обзорной Конференции вместе со всеми требующимися документами. Еще одно государство также представило запрос на продление, который должен быть рассмотрен на второй обзорной Конференции. Поскольку эта процедура была установлена лишь недавно, для сохранения целостности договора важно обеспечить, чтобы представляемые запросы были всеобъемлющими и имели хорошее качество. Мониторинг выполнения работ, предусмотренных в таких запросах, будет иметь важное значение для обеспечения того, чтобы завершение уничтожения было как можно более быстрым. В более общем плане одним из следствий обременительности процедур представления докладов, наблюдаемой в рамках Конвенции, является то, что сбор информации о выполнении обязательств по статье 3 стал сложной задачей.

37. При выполнении обязательств по статье 3 были особо выделены две следующие проблемы:

а) нехватка необходимых специализированных знаний для осуществления операций по уничтожению таким образом, чтобы сводить к минимуму воздействие на окружающую среду в соответствии со статьей 3.2 ККБ;

б) необходимость разработки сложных национальных процедур для продвижения вперед осуществления статьи 3, включая технологические проблемы.

IV. Удаление остатков кассетных боеприпасов и просвещение в целях уменьшения опасности

A. Текущее положение дел и прогресс, достигнутый после Дубровника

38. В конце первой обзорной Конференции обязательства по удалению остатков кассетных боеприпасов согласно статье 4 сохранялись у 11 государств-участников. В течение рассматриваемого периода одно государство-участник (Мозамбик) заявило о завершении работ. Одно новое государство-участник (Сомали) сообщило, что оно имеет обязательства по статье 4, а другое (Мавритания), которое заявило о завершении работ в 2013 году, в 2020 году сообщило, что оно обнаружило ранее неизвестные загрязненные районы под своей юрисдикцией или контролем. Таким образом, невыполненные обязательства по удалению остатков согласно статье 4 в настоящее время имеют 12 государств-участников (Афганистан, Босния и Герцеговина, Германия, Ирак, Лаосская Народно-Демократическая Республика, Ливан, Мавритания, Сомали, Хорватия, Чад, Черногория и Чили). Из этих 12 стран 2 (Хорватия и Черногория), как ожидается, выполнят их к своему предельному сроку – 1 августа 2020 года.

39. За период с первой обзорной Конференции ряд государств-участников представили запросы на продление своих предельных сроков. На девятом СГУ, состоявшемся в сентябре 2019 года, двум государствам-участникам (Германии и Лаосской Народно-Демократической Республике) с предельными сроками в 2020 году были предоставлены пятилетние продления до 1 августа 2025 года – первые продления в рамках Конвенции. Два других государства-участника (Ливан и Чили) указали, что они не смогут соблюсти свой первоначальный предельный срок, приходящийся на 2021 года, и в 2020 году представили запросы на продление, причем оба просили о продлении еще на пять лет. Эти запросы будут рассмотрены на второй обзорной Конференции в ноябре.

40. Ожидается, что к концу второй обзорной Конференции невыполненные обязательства по удалению остатков будут сохраняться в общей сложности у десяти государств-участников.

41. За период с первой обзорной Конференции пять государств-участников (Афганистан, Ирак, Лаосская Народно-Демократическая Республика, Ливан и Хорватия), которые имеют невыполненные обязательства по статье 4, представили особенно подробную информацию об усилиях в области просвещения в целях уменьшения опасности, включая дезагрегированные данные. Другие предоставили ограниченную информацию. Просвещение в целях уменьшения опасности по-прежнему играет крайне важную роль в защите гражданского населения, особенно когда оно осуществляется в районах с очень высокой численностью жертв или там, где операции по удалению остатков могут оказаться невозможными из-за продолжающихся боевых действий.

B. Оценка реализации действий и целей, намеченных в ДПД

42. ДПД содержит восемь действий, касающихся удаления остатков и уменьшения опасности.

43. Действие 3.1 ДПД требует того, чтобы затронутые государства-участники оценили масштабы проблемы. При оценке осуществления, как указано в ДПД, признается, что земли следует высвобождать путем исключения из категории загрязненных, когда не обнаруживается свидетельств загрязнения, с учетом существующих стандартов, передовых практических методов и принципов высвобождения земель. В ДПД рекомендуется подход, основанный на фактических данных, и подчеркивается, что затронутому государству-участнику следует «прилагать все усилия для обеспечения большей ясности в отношении

местоположения, масштабов и концентрации остатков кассетных боеприпасов в районах, находящихся под его юрисдикцией или контролем, на основе соответствующих и необходимых методов обследования».

44. За период с первой обзорной Конференции большинство затронутых государств-участников провели обследования, что позволило получить более четкую информацию о масштабах и концентрации загрязнения в сообщенных районах. К числу государств, которые сообщили о проведении обследований, основанных на фактических данных, относятся: Афганистан, Германия, Ирак, Лаосская Народно-Демократическая Республика, Ливан, Хорватия, Черногория и Чили. Безусловно, требуется дополнительная работа для обеспечения того, чтобы государства в целом имели точное представление об истинных масштабах загрязнения. Получение большей ясности в отношении степени сохраняющегося загрязнения остатками кассетных боеприпасов позволяет национальным органам более точно оценить время, необходимое для выполнения их обязательств по статье 4, принимать обоснованные решения на основе фактических данных, в том числе для определения приоритетности операций по обследованию и очистке, и совершенствовать анализ рисков. Крайне необходимо, чтобы государства-участники, имеющие обязательства по этому ключевому договорному положению, прилагали все усилия для его скорейшего выполнения, а в тех случаях, когда они не могут соблюсти установленный предельный срок, они должны просить о как можно более коротком продлении. Запросы на продление должны основываться на четком плане достижения завершения работ и включать четкие рубежи и сроки.

45. Действие 3.2 ДПД ставит защиту людей от вреда, причиняемого остатками кассетных боеприпасов, в центр Конвенции. В своих докладах по статье 7 из 12 государств-участников, затронутых остатками кассетных боеприпасов, 5 (Босния и Герцеговина, Мавритания, Сомали, Чад и Черногория) представили лишь весьма ограниченную информацию об усилиях в области просвещения в целях уменьшения опасности. Чили и Германия предоставили ограниченную информацию из-за того, что их загрязнение ограничено огороженным военным полигоном. Подробные дезагрегированные данные по этому аспекту представили лишь пять государств-участников (Афганистан, Ирак, Лаосская Народно-Демократическая Республика, Ливан и Хорватия).

46. Действие 3.3 ДПД подчеркивает важность разработки плана работы, обеспеченного ресурсами, для решения проблемы загрязнения остатками кассетных боеприпасов. Это признано существенно важным для эффективного планирования операций по обследованию и очистке в целях соблюдения предельных сроков, а также для привлечения международной/донорской поддержки. В течение рассматриваемого периода ряд затронутых государств-участников разработали всеобъемлющие национальные стратегии борьбы с загрязнением на национальном уровне, и большинство из них разработали оперативные планы работы (с различной степенью детализации и качества). Несколько затронутых государств сообщают о выделении национальных ресурсов на их осуществление (начиная от ограниченных национальных взносов и заканчивая программами, полностью финансируемыми на национальном уровне). В большинстве случаев запрашивается международная финансовая поддержка для оперативного осуществления планов работы. Однако этот аспект можно было бы усилить посредством включения в доклады, представляемые по статье 7, информации о достигнутом прогрессе в свете плана работы, намеченных рубежей, предельных сроков и выделенных ресурсов.

47. Действие 3.4 ДПД призывает затронутые государства-участники применять инклюзивный подход при разработке своих мер реагирования. К сожалению, государства-участники, загрязненные остатками кассетных боеприпасов, несистематически представляют информацию о вовлечении затронутых общин или других заинтересованных сторон в разработку национальных мер реагирования для решения проблемы загрязнения остатками кассетных боеприпасов и в программы просвещения в целях уменьшения опасности. На совещаниях государств-участников, проводившихся в течение рассматриваемого периода, операторы противоминной деятельности сообщали об усилиях по вовлечению затронутых общин и различных

групп населения в рамках своих программ. Исследования, проведенные субъектами гражданского общества в 2019 году, также показывают, что национальные власти и их партнеры-исполнители почти в двух третях затронутых государств-участников сообщили о проведении консультаций со всеми группами, включая женщин, девочек, мужчин и мальчиков, в ходе обследований и мероприятий по связям с общинами.

48. Действие 3.5 касается управления информацией для целей анализа, принятия решений и представления отчетности. В нем признается важность управления информацией как ключевого аспекта планирования и установления приоритетности операций по высвобождению земель, в том числе при определении того, где возможно высвобождение земель, ранее зарегистрированных как загрязненные, путем их исключения из категории загрязненных. Качество отчетности варьируется, но позитивно то, что предоставляется достаточно подробная информация о загрязненных районах. Однако не все затронутые государства-участники представили достаточно подробную информацию о загрязнении остатками кассетных боеприпасов, и было бы желательно и полезно добиться от них дальнейшего прогресса в этой области.

49. Действие 3.6 требует от государств-участников, которые применяли или оставляли кассетные боеприпасы до вступления ККБ в силу, прилагать усилия для оказания поддержки (включая технические, финансовые, материальные и кадровые ресурсы) затронутым государствам-участникам, оказания им помощи и сотрудничества с ними в целях обеспечения удаления кассетных боеприпасов, применявшихся или оставленных на территории другого государства-участника. Этот аспект не был всесторонне оценен в контексте работы по линии Конвенции в течение рассматриваемого периода. Неспособность напрямую отслеживать прогресс может быть устранена в будущем посредством представления докладов по статье 7, и следует отметить, что имеются отдельные свидетельства сотрудничества между государствами-участниками и государствами-неучастниками. Это позитивно и свидетельствует о широкой поддержке нормы, на установление которой нацелено это действие.

50. Действие 3.7 призывает государства-участники развивать практические методы в своих усилиях по решению проблемы загрязнения остатками кассетных боеприпасов. Конвенция продолжает поощрять использование эффективных технологий при обследовании и удалении остатков кассетных боеприпасов в контексте статьи 4. В частности, она продолжает поощрять осуществление эффективной и основанной на фактических данных деятельности по обследованию и удалению остатков в соответствии с международно признанной передовой практикой, которая отражена в Международных стандартах противоминной деятельности (ИМАС). Это поощрение основано на глобальном понимании того, что эффективное осуществление статьи 4 опирается главным образом на высококачественное обследование в целях выявления и определения подтвержденного загрязнения остатками кассетных боеприпасов на основе прямых доказательств, а также на последующую целенаправленную и приоритетную очистку от загрязнения. Процессы и процедуры высвобождения земель, соответствующие ИМАС, такие как Обследование на предмет наличия остатков кассетных боеприпасов (ООКБ) – подход, который в значительной мере опирается на техническое обследование и который особенно поощряется в Юго-Восточной Азии, являются примером новаторского, основанного на фактических данных метода, принятого национальными властями и их партнерами-исполнителями. Во всех случаях операции по обследованию и удалению остатков должны подкрепляться эффективным управлением информацией и поддерживаться в рамках циклов эффективного финансирования.

51. Действие 3.8 требует поощрять и расширять сотрудничество. Поскольку трудно провести различие между финансовыми взносами, выделяемыми конкретно на удаление остатков кассетных боеприпасов, и взносами, выделяемыми на обезвреживание мин и других взрывоопасных пережитков войны, никаких подробных цифр представить невозможно. Однако с 2015 года объем международных финансовых взносов на деятельность по разминированию значительно увеличился. «Лендмайн монитор» зафиксировал, что международная поддержка для целей разминирования и просвещения в целях уменьшения опасности в 2015 году составила

218,6 млн долл. США, в 2016 году – 343,2 млн долл. США, в 2017 году – 395,9 млн долл. США, а в 2018 году – 396,9 млн долл. США. Распределение этого возросшего финансирования между затронутыми государствами не является равномерным. Значительное внимание уделяется относительно небольшому числу государств, в том числе некоторым государствам-неучастникам.

52. Кроме того, были разработаны новаторские подходы, такие как коалиции по странам, которые способствуют более целенаправленному и более скоординированному взаимодействию между затронутыми государствами, государствами-донорами и операторами (см. раздел о международном сотрудничестве и содействии).

53. Что касается результатов, которые ожидалось от этих мер, то можно отметить следующее:

- Увеличилось число ранее считавшихся подозреваемыми районов, высвобожденных для получения средств к существованию, а также для культурных, социальных и коммерческих целей. Это было достигнуто благодаря более широкому применению обследований (как нетехнических, так и технических), основанных на фактических данных, в соответствии с ИМАС. Это позволило нескольким затронутым государствам-участникам безопасно исключить из категории загрязненных районы, признанные свободными от загрязнения. Точную степень использования высвобожденных земель для получения средств к существованию, а также для культурных, социальных и коммерческих целей оценить пока трудно, поскольку оценки воздействия противоминной деятельности проводятся пока слишком редко.
- Степень повышения целенаправленности использования ограниченных ресурсов для удаления остатков оценить трудно в силу различных контекстуальных факторов, которые оказывают влияние на планирование операций и постановку задач по удалению остатков на национальном уровне. Ясно, что прогресс в этой области является неоднородным в различных затронутых государствах-участниках и в значительной мере зависит от того, в какой степени для подтверждения загрязнения остатками кассетных боеприпасов до осуществления их удаления используются обследования, основанные на фактических данных. Согласно Обзору противоминной деятельности, за этот же период число удаленных суббоеприпасов в глобальном масштабе выросло с более 120 899 в 2015 году (из них более 106 863 – в государствах-участниках) до 137 544 (более 113 085) в 2016 году и 153 007 (более 125 550) в 2017 году, после чего оно несколько снизилось до 135 779 (более 100 455) в 2018 году.
- Воздействие прогресса в удалении остатков в плане повышения степени свободы и безопасности передвижения оценить пока трудно. Это констатация, которая может быть полезной в процессе последующего планирования на уровне Конвенции.
- Наконец, ожидаемое расширение обмена информацией о передовых и затратоэффективных методах удаления остатков, в том числе по вопросам безопасности, экологического воздействия и эффективности, можно наблюдать в виде формирующихся коалиций по странам, а также других шагов, таких как региональные рабочие совещания. Примером может служить «Балканское рабочее совещание по проведению обследований и удалению кассетных боеприпасов и по осуществлению статьи 4 ККБ», которое было организовано Норвегией и Нидерландами в ноябре 2017 года и является хорошим примером того, как координаторы государств – участников ККБ могут использовать свой мандат для содействия достижению прогресса.

С. Проблемы, выявленные после первой обзорной Конференции

54. В течение рассматриваемого периода с увеличением числа государств, добивающихся прогресса в осуществлении статьи 4 ККБ, было отмечено наличие ряда проблем. Ряд затронутых государств-участников указали, что усилиям в направлении полномасштабного выполнения их обязательств по статье 4, включая сбор данных с разбивкой по полу и возрасту, препятствует нехватка ресурсов или финансовых средств. Это, в свою очередь, нередко препятствовало выполнению обязательств по обеспечению финансирования со стороны заинтересованных доноров.

55. Доноры все чаще более чутко реагируют на необходимость очистки территорий в чрезвычайных гуманитарных ситуациях, сокращая объем международной поддержки для программ противоминной деятельности в условиях, не связанных с чрезвычайными ситуациями. Это отрицательно сказывается на разработке и внедрении затратоэффективных процедур обследования и очистки для соответствующих затронутых районов, а также на усилиях в области просвещения в целях уменьшения опасности. Создание коалиций по странам в таких условиях оказалось полезным инструментом для решения этой проблемы. Такая категория форумов дает затронутым государствам возможность представлять и обсуждать конкретные национальные потребности и проблемы в деле осуществления статьи 4 и более эффективно привлекать доноров для оказания помощи в обеспечении требующихся средств.

56. Другой проблемой, с которой сталкиваются некоторые государства-участники (в том числе Афганистан, Босния и Герцеговина, Ирак, Ливан, Мавритания и Хорватия), имеющие обязательства по статье 4, является обнаружение ранее неизвестных загрязненных районов. В некоторых случаях операторам приходится проводить очистку в городских районах, что создает дополнительные технические проблемы в и без того сложных условиях работы.

57. Потенциальная проблема для государств, приближающихся к завершению работ, состоит в том, что очистка становится все более трудной, когда загрязнение имеет место в сложных топографических условиях. Кроме того, в некоторых случаях остатки кассетных боеприпасов находятся в отдаленных и небезопасных районах, что сказывается на планировании и постановке задач.

58. Еще одна проблема на пути осуществления статьи 4 – это конкурирующие национальные приоритеты затронутых государств-участников. В условиях многочисленных конкурирующих запросов на имеющиеся скудные ресурсы все более важной задачей становится усиление позиций Конвенции на всех уровнях, а также четкое определение социально-экономических выгод от усилий по обследованию и удалению остатков и их эффективное доведение до сведения соответствующих сторон, с тем чтобы противоминная деятельность получала надлежащее внимание и финансирование на национальном и международном уровнях.

59. Ключевым элементом является также своевременное планирование для обеспечения того, чтобы деятельность по обследованию и удалению остатков была начата на раннем этапе в рамках установленного статьей 4 первоначального десятилетнего срока. Статья 4 требует, чтобы каждое затронутое государство-участник завершило удаление остатков как можно скорее, но не позднее чем через десять лет после вступления для него договора в силу. Ряд затронутых государств-участников столкнулись с трудностями в инициировании обследования и удаления остатков, в результате чего у них остается мало возможностей для преодоления непредвиденных препятствий, и это потенциально ставит под угрозу их способность выполнить свои обязательства по статье 4 в рамках десятилетнего предельного срока. Существует явный риск того, что будет создан нежелательный прецедент, если государства-участники не приложат всех разумных усилий в рамках своего первоначального предельного срока для удаления остатков по статье 4, но затем запросят максимальный пятилетний срок продления, разрешенный Конвенцией, когда был пропущен первоначальный предельный срок. Эта констатация, скорее всего,

будет полезной в процессе планирования на уровне Конвенции, и важно, чтобы механизмы, созданные в рамках Конвенции, регулировали и уменьшали этот риск.

60. В небольшом числе затронутых государств-участников выполнению обязательств по статье 4 препятствовали сохраняющиеся сложные условия безопасности, особенно в тех случаях, когда практическое продвижение вперед в значительной мере зависело от улучшения условий национальной и региональной безопасности.

61. Оценка осуществления ДПД затруднялась тем, что не все государства-участники представляли ежегодные доклады в порядке обеспечения транспарентности в соответствии со статьей 7 и что качество информации, содержащейся в представленных докладах, было очень неоднородным.

62. Наконец, для некоторых элементов, содержащихся в ДПД, не были установлены соответствующие показатели, и, таким образом, они трудно поддаются оценке, что является уроком, который надлежит учесть при разработке Лозаннского плана действий.
