

2 June 2008
Russian
Original: English

**Третье созываемое раз в два года совещание
государств для рассмотрения процесса
осуществления Программы действий
по предотвращению и искоренению
незаконной торговли стрелковым оружием
и легкими вооружениями во всех ее аспектах
и борьбе с ней**

Нью-Йорк, 14–18 июля 2008 года

**Документ для обсуждения, посвященный управлению
запасами и уничтожению излишков**

I. Обоснование и цель документа для обсуждения

1. Неэффективное управление и ненадежное хранение запасов стрелкового оружия и легких вооружений представляют собой значительный риск для общественной безопасности и создают угрозу защищенности общества. Ежегодно сотни людей погибают в результате неспособности управлять представляющими опасность национальными запасами. Гораздо больше людей погибает из-за того, что утечка оружия и боеприпасов из национальных хранилищ подпитывает насильственные конфликты, вооруженную преступность и терроризм. В мире регулярно происходят взрывы на оружейных складах, и даже наличие международных границ отнюдь не мешает утечке запасов на незаконные рынки. Ненадлежащее обращение с оружием и боеприпасами — это вопрос, который потенциально может затронуть все государства и их население, которое проживает вблизи хранилищ боеприпасов.

2. Задача настоящего документа для обсуждения — содействовать достижению консенсуса в ходе третьего созываемого раз в два года совещания государств и эффективному осуществлению Программы действий по предотвращению и искоренению незаконной торговли стрелковым оружием и легкими вооружениями во всех ее аспектах и борьбе с ней. Цель документа — сгруппировать зачастую сложные вопросы, связанные с управлением запасами и уничтожением излишков, в ряд конкретных тезисов для обсуждения. В нем излагается комплекс проблем, с которыми сталкиваются государства, и предлагаются законодательные, процедурные и оперативные меры, которые государства могут принимать для повышения эффективности управления запасами и уничтожения излишков.



3. Процесс принятия решений по вопросам управления запасами и уничтожения излишков — это прерогатива исключительно государства. Именно национальные правительства должны принимать решения о том, какая часть их национальных запасов представляет собой излишки; однако они могут определить такую часть (с учетом своих собственных нужд в сфере безопасности) только в том случае, если у них есть эффективные системы управления запасами.

4. Эффективное управление запасами остро необходимо с точки зрения не только общественной безопасности и защищенности. Все государства существенно заинтересованы в обеспечении максимально возможной степени эффективности и рентабельности системы управления оружием и боеприпасами. Снижение уровня накопления запасов (и связанных с этим затрат на их хранение и обращение с ними) — это лишь одно из преимуществ, которые сулят современные достижения в области управления запасами. Другие важные преимущества касаются сокращения сроков замены оружия и боеприпасов и повышения их надежности и, соответственно, укрепления военного потенциала.

5. С концептуальной точки зрения управление запасами касается национальных запасов стрелкового оружия и легких вооружений и боеприпасов. Национальные запасы можно подразделить на четыре широкие категории: i) стрелковое оружие и легкие вооружения и боеприпасы, необходимые для регулярных частей сил безопасности; ii) стрелковое оружие и легкие вооружения и боеприпасы, необходимые для резервных подразделений; iii) стрелковое оружие и легкие вооружения и боеприпасы, нуждающиеся в ремонте, модификации или реклассификации; и iv) избыточные запасы¹. Национальные запасы могут распределяться среди различных подразделений национальных сил по обеспечению внутренней и внешней безопасности, и процесс эффективного управления национальными запасами должен распространяться на все эти подразделения.

II. Ссылки на управление запасами и уничтожение излишков, содержащиеся в Программе действий

6. В разделе II Программы действий («Предотвращение и искоренение незаконной торговли стрелковым оружием и легкими вооружениями во всех ее аспектах и борьбе с ней») содержатся многочисленные ссылки на управление запасами и уничтожение излишков. И хотя сфера охвата этих положений является довольно широкой, они все же позволяют усовершенствовать процесс национального управления запасами в законодательном, процедурном и оперативном плане в ряде исключительно важных областей.

9. Обеспечить введение всеобъемлющего и точного учета так долго, как это возможно, в связи с производством, хранением и передачей стрелкового оружия и легких вооружений под своей юрисдикцией. Такие учетные документы должны вестись и храниться таким образом, чтобы компе-

¹ Все государства в той или иной степени накапливают избыточные запасы. Например, замена одного вида оружия на другое создает временные излишки до тех пор, пока не будет уничтожена или утилизирована устаревшая модель.

тентные национальные органы могли быстро находить и подбирать точную информацию.

10. Обеспечивать ответственность в отношении всего стрелкового оружия и легких вооружений, хранимых и выдаваемых государством, и принятие эффективных мер по отслеживанию такого оружия.

7. Пункты 9 и 10 касаются ведения учета и отчетности, которые являются основополагающими условиями эффективного управления запасами. В результате введения четкой отчетности можно легко выявлять случаи потери запасов и неточностей, вызванных хранением боеприпасов в неподходящем месте или ошибочной выдачей, или незаконной утечкой запасов. Всеобъемлющая процедура отчетности также является одним из ключевых компонентов эффективного технического контроля за боеприпасами; они содействуют проведению операций по обращению с нестабильными боеприпасами и тем самым минимизации риска взрыва или несчастного случая.

16. Обеспечивать, чтобы все конфискованное, изъятое или собранное стрелковое оружие или легкие вооружения уничтожались с учетом любых правовых ограничений, связанных с подготовкой уголовных дел, если только не была официально разрешена утилизация или использование в какой-то иной форме и при условии, что такое оружие было должным образом маркировано и зарегистрировано.

8. В пункте 16 упор делается на собранное оружие и боеприпасы. Это важный аспект, поскольку он подразумевает, что управление запасами в равной степени распространяется и на оружие, конфискованное в ходе программ сбора вооружений и разоружения, демобилизации и реинтеграции, равно как и на национальные запасы. В тексте пункта косвенно признаются риски (с точки зрения безопасности и сохранности), связанные с неспособностью своевременно уничтожения собранного оружия.

17. Обеспечивать, с учетом соответствующих конституционных и правовых систем государств, чтобы вооруженные силы, полиция или любой иной орган, уполномоченный иметь стрелковое оружие и легкие вооружения, разрабатывали надлежащие и детальные стандарты и процедуры в отношении управления своими запасами такого оружия и обеспечения их сохранности. Эти стандарты и процедуры должны, в частности, касаться следующего: надлежащих мест хранения запасов; физических мер безопасности; контроля за доступом к запасам; инвентаризации и бухгалтерского контроля; обучения персонала; обеспечения безопасности, учета и контроля за стрелковым оружием и легкими вооружениями, находящимися в распоряжении оперативных подразделений или уполномоченного персонала либо транспортируемыми ими; а также процедур и санкций в случае кражи или потери.

18. Регулярно проверять согласно соответствующим конституционным и правовым системам государств, где это уместно, запасы стрелкового оружия и легких вооружений, находящихся в распоряжении вооруженных сил, полиции и других уполномоченных органов, и обеспечивать, чтобы четко выявлялись такие запасы, которые объявлены компетентными национальными органами излишними по сравнению с потребностями, чтобы внедрялись и осуществлялись программы ответственной утилизации,

желательно путем уничтожения, таких запасов и чтобы обеспечивалось надлежащее хранение таких запасов вплоть до их утилизации.

19. Уничтожать излишки стрелкового оружия и легких вооружений, предназначенных для уничтожения, принимая во внимание, в частности, доклад Генерального секретаря Организации Объединенных Наций о методах уничтожения стрелкового оружия, легких вооружений, боеприпасов и взрывчатых веществ (S/2000/1092 от 15 ноября 2000 года).

9. В пунктах 17, 18 и 19 содержатся все основные элементы процесса управления запасами и уничтожения излишков. Вместе с тем эти элементы представляют собой, скорее, перечень, чем последовательный набор процедур для обеспечения эффективного управления запасами. Для ясности их можно подразделить на следующие элементы:

а) конституционные и законодательные рамки управления запасами — т.е. что является допустимым и, следовательно, какие дополнительные законодательные меры необходимо принять в этой области. Так, например, решения относительно мест хранения запасов могут зависеть от национального законодательства. Национальное законодательство может также влиять на те формы помощи, которую может запросить государство, если ему она необходима для уничтожения излишков.

б) Процедурные рамки управления запасами, включая: физические меры безопасности, связанные с хранением и транспортировкой запасов; системы инвентаризации и бухгалтерского контроля; и санкции, применяемые в случае кражи или потери. В пунктах конкретно не говорится о необходимости мер по повышению степени сохранности (таких, как технический контроль), однако есть основания полагать, что эти элементы подпадают под рубрику «Инвентаризация».

с) Оперативные рамки управления запасами, включая надлежащую подготовку персонала и выявление и ответственную утилизацию оружия и боеприпасов. Эти аспекты зависят от обладания или приобретения государствами технического потенциала, необходимого для осуществления национального законодательства и процедур, касающихся управления запасами.

10. Возможно, наиболее важным аспектом с точки зрения повышения эффективности управления запасами и утилизации излишних запасов является упомянутое в пункте 18 обязательство регулярно проверять запасы стрелкового оружия и легких вооружений. Этот процесс проверки, если он является всеобъемлющим, служит для лиц, принимающих решение на национальном уровне, по всей видимости, полезным средством определения эффективности существующей практики управления запасами. Если проверки не дают требуемых результатов, то это может свидетельствовать о недостаточно оптимальной системе управления запасами (в частности бухгалтерского контроля и ведения учета).

III. Ключевые аспекты, связанные с осуществлением Программы действий

11. В Программе действий не только делается упор на нераспространение, но и содержится призыв к активизации усилий по трем ключевым аспектам, связанным с национальными запасами: безопасность и сохранность запасов стрелкового оружия, легких вооружений, боеприпасов и взрывчатых веществ и управление ими. Как отмечается в предыдущих разделах настоящего документа, отсутствие надежности и безопасности при хранении запасов свидетельствует о неэффективной системе управления ими. Так, в более 60 процентах всех случаев, связанных со взрывом боеприпасов на национальных складах, в качестве причины указываются человеческий фактор, сбой в системе безопасности или же ненадлежащее хранение боеприпасов или обращение с ними. Все эти проблемы можно решать за счет внедрения эффективных систем управления запасами.

12. Необходимость улучшения системы управления запасами объясняется четырьмя моментами. Во-первых, эта система способствует снижению рисков, связанных с хранением национальных запасов стрелкового оружия, легких вооружений и боеприпасов, и позволяет избегать несчастных случаев и обеспечивать нераспространение. Во-вторых, при несчастном случае эффективное управление запасами снижает степень катастрофического и деструктивного воздействия на расположенные вблизи складов материальные средства, личный состав, население и инфраструктуру. В-третьих, она предполагает введение систем бухгалтерского учета и контроля, которые могут (вместе с достоверной оценкой потребностей сил безопасности) предотвратить бесконтрольное создание излишков в долгосрочном плане. И наконец, эффективное управление запасами способствует сохранению качества национальных запасов, что имеет важное значение для эффективной деятельности сил безопасности и для обеспечения общей экономии.

13. Кроме того, при наличии процедуры тщательной оценки рисков и потребностей эффективное управление запасами позволяет выявлять непригодное или ненужное оружие или боеприпасы и квалифицировать их как излишки. Надлежащее управление запасами позволяет повышать степень годности стрелкового оружия, легких вооружений и боеприпасов, хранящихся на национальных складах; снижать риск несчастных случаев или непреднамеренного приведения их в действие и, в конечном итоге, укреплять моральный дух личного состава сил безопасности.

14. Что касается более широких преимуществ, то эффективное управление запасами и связанные с ним выявление и утилизация излишков потенциально способны приводить к сокращению инфраструктурных, материальных, кадровых и учебных расходов, имеющих отношение к управлению запасами стрелкового оружия, легких вооружений и боеприпасов и обеспечению их сохранности. Утилизация излишков путем уничтожения также способствует предотвращению региональных кризисов и обеспечению безопасности и стабильности на региональном уровне за счет недопущения перенаправления соответствующих единиц в регионы, где может действовать неэффективный режим обеспечения сохранности или безопасности запасов.

IV. Проблемы

15. Основные встречающиеся на местах проблемы можно подразделить на три базовые категории: законодательные, процедурные и оперативные.

A. Законодательные проблемы

16. Государствам необходимо четко определить, какие национальные законы и положения распространяются на управление запасами. Это может повлиять на управление запасами сразу по нескольким направлениям, включая: национальное распределение ответственности за обеспечение безопасности и сохранности запасов (т.е. кто несет ответственность в случае взрыва боеприпасов или сбоя в системе безопасности); наличие законов, регулирующих вопрос о том, кто может на законных основаниях создавать запасы оружия и боеприпасов; законов, касающихся физического места хранения боеприпасов; и законов, связанных с персоналом из других государств, действующих в стране с целью повышения эффективности управления запасами или координации процесса уничтожения излишков.

B. Процедурные проблемы

17. Следует ввести правила и процедуры, необходимые для обеспечения управления запасами на основе четких ориентиров, позволяющих распределять роли и обязанности персонала, занимающегося управлением запасами, и создавать системы для обеспечения безопасности и сохранности национальных запасов. Все эти процессы являются взаимодополняющими. Всеобъемлющий режим управления запасами наилучшим образом можно охарактеризовать как комплексную систему регулирования рисков.

1. Системы управления

18. Инвентаризация (система ведения учета и бухгалтерского контроля) — это ключевой аспект надлежащего управления запасами. Потребности можно определить только после оценки активов, пассивов и потребностей. Эффективная программа управления, предполагающая полную прозрачность активов (количество и качество), имеет исключительно важное значение для снижения рисков (например, самовозгорание)² и повышения степени отчетности и ответственности. Кроме того, сочетание оценки рисков и потребностей вместе с надежными структурами управления исключительно важны для процесса выявления излишков.

2. Сохранность

19. Международные стандарты рекомендуют проведение периодических и всеобъемлющих физических и химических проверок, которые могут существенно снизить риски, связанные с нестабильностью боеприпасов. Используемая Организацией Объединенных Наций система классификации рисков пре-

² Система всеобъемлющего бухгалтерского учета необходима для проведения плановых химических проверок (и функциональных контрольных испытаний) боеприпасов.

дусматривает дополнительные руководящие принципы безопасной транспортировки боеприпасов и обращения с ними и группы совместимости боеприпасов для целей хранения. Применение существующих передовых методов в отношении процедур проверки и обращения может значительно снизить риски, связанные с запасами стрелкового оружия, легких вооружений и боеприпасов во многих государствах.

3. Физическая защита

20. Абсолютную защиту стрелкового оружия, легких вооружений и боеприпасов нельзя гарантировать, однако государства могут выявлять и снижать до приемлемого уровня риски, связанные с кражей, утерей и должностными преступлениями, если будут проводить тщательную оценку связанных с их запасами рисков и принимать соответствующие меры для их защиты. Физические меры безопасности включают улучшение инфраструктуры и повышение качества материальных средств, адекватный отбор, подготовку и вознаграждение персонала, а также разработку стандартизованных рабочих процедур и механизмов контроля.

С. Оперативные проблемы

21. Правила и процедуры могут лишь обеспечить эффективное управление запасами. До осуществления положений на оперативном уровне необходимо проанализировать потенциал в рамках национальных систем управления запасами. Подготовка персонала является одним из ключевых аспектов, которому не уделяется должного внимания во многих государствах. Сегодня мы наблюдаем глобальный дефицит технических специалистов, и государства должны иметь возможность готовить (и удерживать) квалифицированный персонал для управления запасами.

22. Эти проблемы сохраняются во многих государствах. Как представляется, одна из основных причин этого заключается в том, что лишь немногие государства, сталкивающиеся с проблемами в области управления запасами оружия и боеприпасов, признают их существование.

23. Международное сообщество разработало ряд инструментов для решения проблем управления запасами. Под общей рубрикой «Повышение осведомленности на местах» ряд государств организует семинары с целью разъяснения старшим офицерам вооруженных сил и высокопоставленным сотрудникам министерств угроз, вызываемых неэффективным управлением запасами. На процедурном и оперативном уровнях некоторые государства предлагают подготовку для персонала, занимающегося управлением запасами, обеспечением безопасности и сохранности и утилизацией излишков, с целью устойчивого наращивания местного потенциала. И наконец, государства занимаются оказанием помощи, при наличии соответствующей просьбы, в целях оценки запасов повышения степени их безопасности и сохранности и управления и координации процесса утилизации излишков.

24. В тех случаях, когда оказание помощи зависит от просьбы, поступающей от предполагаемого ее получателя, инициатива всегда находится в руках государства, направляющего просьбу. При этом государства могут плохо представлять себе состояние национальных запасов и, следовательно, не запрашивать

помощи. В этой связи предпочтительно, чтобы государства, независимо от их предполагаемой ситуации в отношении их запасов, проводили самооценку (или запрашивали помощь с этой целью) для выявления любых слабых мест, связанных с системами обеспечения безопасности и сохранности национальных запасов или с финансированием национальной системы управления запасами. Самооценка отражает приверженность проведению проверки национальных запасов стрелкового оружия и легких вооружений, предусмотренную в пункте 18 раздела II Программы действий. Разработка стандартов международным сообществом — это полезный инструмент для любого государства, желающего проводить самооценку³ на основе передовой практики, существующих руководящих принципов и структурированных контрольных перечней, поскольку они могут обеспечить полезные ориентиры по вопросам, которые необходимо решить в ходе проверки.

V. Вопросы

25. В целях повышения степени безопасности, сохранности и совершенствования управления необходимо выполнить ряд условий. Во-первых, непременным условием является национальная приверженность эффективному управлению национальными запасами и уничтожению излишков.

26. В этой связи возникают два взаимосвязанных вопроса: i) каким образом повысить степень осведомленности о национальных обязанностях и ii) каким образом обеспечить высокую приоритетность процесса управления запасами и уничтожения излишков среди старших офицеров вооруженных лиц и высокопоставленных сотрудников министерств.

27. Взявшее на себя обязательства государство должно быть способно провести оценку (как качественную, так и количественную) своих запасов. Для содействия проведению такой самооценки были или должны быть разработаны определенные и дополнительные инструменты, которые могут использоваться и применяться на национальном и международном уровнях.

28. В связи с этим возникает вопрос о том, каким образом проводить оценку эффективности существующих инструментов и какие дополнительные инструменты следует разработать и распространить в рамках международного сообщества.

29. По достижении определенного уровня осведомленности, приверженности и самооценки национальным властям необходимо найти пути получения выгод от соответствующих проектов оказания помощи со стороны международного сообщества. Многие государства ограничены в своих масштабах оказания помощи, если они не получили официального запроса и не имеют правовой базы (например, меморандум о взаимопонимании, соглашение о статусе сил и т.п.) для осуществления программ помощи.

³ Термин «самооценка» можно определить как двухэтапную процедуру, с помощью которой на первом этапе государства проводят оценку элементов и характера их национальных запасов, а в ходе второго этапа определяют нынешнее состояние этих элементов.

30. В данном случае можно обсудить вопрос о том, как удостовериться в том, что направляющие просьбу государства смогут разобраться в международных процедурах оказания помощи и в существующих национальных оговорках.

31. Масштабы помощи, оказываемой странами-донорами, как правило, ограничиваются деятельностью, санкционируемой либо Организацией Объединенных Наций, либо соответствующими региональными организациями. Для упорядочения национальных процессов и расширения масштабов деятельности может потребоваться разработка протокола к Программе действий, конкретно предусматривающего обеспечение надлежащего уровня безопасности и сохранности запасов стрелкового оружия, легких вооружений и боеприпасов и управления ими, а также уничтожение излишков, что, возможно, принесет пользу при осуществлении вышеуказанных аспектов Программы действий.

32. При этом возникает вопрос о том, каким образом разрабатывать такой протокол и какова будет сфера его охвата.
