

Конвенция по кассетным боеприпасам

6 July 2017
Russian
Original: English

Седьмое Совещание государств-участников
Женева, 4–6 сентября 2017 года
Пункт 8 j) предварительной повестки дня
Рассмотрение состояния и действия Конвенции
и других вопросов, имеющих важное значение
для достижения целей Конвенции
Имплементационная поддержка

Доклад по элементам для изучения и разработки предложений относительно возможных механизмов синергического взаимодействия между Группой имплементационной поддержки Конвенции по кассетным боеприпасам и другими группами имплементационной поддержки

Представлено координаторами Рабочей группы по общему состоянию и действию Конвенции (Боснией и Герцеговиной и Швейцарией)

1. Первая Конференция по рассмотрению действия Конвенции по кассетным боеприпасам (ККБ), которая состоялась в Дубровнике, Республика Хорватия, в сентябре 2015 года, приняла ряд решений в отношении Группы имплементационной поддержки (ГИП) ККБ. Пункт 28 Заключительного документа Конференции (CCM/CONF/2015/7) содержит поручение «изучить и разработать предложения относительно возможных механизмов синергического взаимодействия с другими группами имплементационной поддержки, в частности с Группой имплементационной поддержки Конвенции о запрещении противопехотных мин». Это решение было принято с намерением рассмотреть этот вопрос на седьмом Совещании государств – участников ККБ (СГУ-7).
2. В решении также указано, что цель выявления возможностей для синергического взаимодействия состоит в том, чтобы повысить эффективность и сократить расходы. В настоящем докладе предпринята попытка изучить различные аспекты, связанные с синергическим взаимодействием между ГИП ККБ и другими ГИП, с учетом аспектов затрат и эффективности. Можно сказать, что в нем определяется не только то, может ли ГИП сохранить тот же уровень производительности при более низких затратах, но и то, можно ли повысить отдачу при том же уровне ресурсов.
3. ГИП ККБ – это небольшая структура, насчитывающая 2,5 штатных единицы, расходы которой связаны в основном с кадровым обеспечением.



В 2016 году на покрытие расходов по персоналу (жалование и социальные расходы) пришлось около 78% ее бюджета, или 291 719 шв. фр. из 370 824 шв. фр., потраченных в рамках ее бюджета в 455 000 шв. фр. ГИП ККБ базируется в Женевском международном центре по гуманитарному разминированию (ЖМЦГР) на основе соглашения о размещении, подписанного между Центром и государствами – участниками ККБ. Она располагается совместно с ГИП Конвенции о запрещении противопехотных мин (КЗППМ), которая также базируется в ЖМЦГР.

Административные аспекты

4. Административную поддержку, необходимую для функционирования ГИП ККБ, обеспечивает ЖМЦГР. Эта поддержка предоставляется без каких-либо затрат для государств – участников ККБ. Она включает предоставление служебных помещений и оборудования, управление людскими ресурсами, услуги по организации поездок, отправку корреспонденции, телекоммуникационные услуги, размещение информационно-коммуникационной сети и веб-сайта, приобретение программного и аппаратного обеспечения, управление программой спонсорства ККБ для ее ежегодных СГУ и других совещаний, а также финансовое управление. ЖМЦГР предоставляет те же самые услуги для ГИП КЗППМ.

5. Этот порядок является благотворным по различным причинам. Предоставление административной поддержки со стороны ЖМЦГР позволяет штатным сотрудникам ГИП фокусироваться в основном на вопросах существа – ГИП ККБ и ГИП КЗППМ не имеют в своем составе отдельных сотрудников административного или секретарского звена (хотя сотрудники ГИП выполняют также некоторые административные задачи, связанные с деятельностью ГИП) – с очевидной пользой для соответствующей Конвенции, поддержку которой они обеспечивают. Позитивное влияние на эффективность оказывает также тот факт, что ЖМЦГР предоставляет административную поддержку для обеих ГИП. Например, ежегодная аудиторская проверка ГИП ККБ и ГИП КЗППМ проводится одним и тем же аудитором, уполномоченным ЖМЦГР. Когда аудитор начинал проводить аудиторские проверки ГИП ККБ, он мог опираться на многолетний опыт выполнения этой задачи в отношении аналогичной структуры, каковой является ГИП КЗППМ. Управление программами спонсорства обеих конвенций также осуществляется одними и теми же сотрудниками ЖМЦГР, применяющими одни и те же процедуры для этих двух конвенций. ГИП пользуются одной и той же электронной платформой и имеют одинаковую структуру для управления документацией и институционального развития. Системы внутреннего контроля и кадровые процедуры также в одинаковой мере применяются к обеим ГИП. Обе ГИП также используют план обеспечения безопасности ЖМЦГР для целей планирования и во время миссий, а также соответствующую систему страхования.

6. Потенциал для синергизма в административных аспектах, по всей видимости, в основном исчерпан. Многие шаги в этом направлении уже предприняты, и значительная часть административной поддержки уже обобщена. Кроме того, государства-участники не несут бремя расходов, которые покрываются ЖМЦГР. Поэтому сокращения расходов для государств-участников в этой области ожидать не следует.

Кадровый состав ГИП

7. Количество и профиль штатных сотрудников ГИП ККБ устанавливаются по решению государств – участников ККБ. Их количество и профиль определяются задачами, которые должна выполнять ГИП ККБ, как это изложено в ее мандате и пятилетнем плане работы, принятых на первой обзорной Конференции. Любые изменения в кадровом составе потребовали бы решения государств-участников.

8. ГИП ККБ и ГИП КЗППМ имеют во многом сходный кадровый состав, насчитывающий соответственно 2,5 и 2,6 штатных единицы. Кадровый состав невелик, и сотрудники ГИП зачастую прилагают невероятные усилия для достижения целей, намеченных планом работы и государствами-участниками. ГИП ККБ полностью укомплектована с апреля этого года, что должно позволить ей справляться с большим объемом работы. Полное укомплектование ГИП ККБ имеет неоценимое значение для обеспечения того, чтобы председатели и координаторы получали необходимый уровень поддержки. Это также необходимо для решения задач, стоящих перед ККБ на этом раннем этапе ее существования, например в плане универсализации. В ближайшие несколько лет объем работы вряд ли сократится, поскольку впереди намечаются новые задачи (например, в ближайшие несколько лет, скорее всего, появятся первые случаи задействования процедур подачи просьб о продлении срока для удаления остатков кассетных боеприпасов, которые предусмотрены в пункте 5 статьи 4 Конвенции). Что касается ГИП КЗППМ, то ее кадровый состав был сокращен в 2014 году по финансовым причинам и некоторые виды поддержки для государств-участников были отложены до достижения определенных финансовых показателей (см. ниже).

9. Сотрудники ГИП ККБ и ГИП КЗППМ имеют вполне сопоставимые профили и квалификации, поскольку мандаты и планы работы двух ГИП во многом схожи. Сотрудники обеих ГИП являются специалистами в вопросах осуществления их соответствующих конвенций, но не техническими специалистами. У каждого сотрудника есть некоторые конкретные задачи для выполнения, однако они имеют довольно схожие профили и квалификации. Это также связано с небольшим размером групп, поскольку это требует того, чтобы сотрудники могли благополучно поддерживать и заменять друг друга. Как это упоминалось выше, в составе ГИП ККБ (и ГИП КЗППМ) нет отдельных сотрудников административного или секретарского звена.

10. ГИП ККБ и ГИП КЗППМ не имеют в своем штате технических экспертов, например, в таких областях, как высвобождение земель или оказание помощи жертвам. Что касается высвобождения земель, то ГИП предоставляют общие рекомендации в этой области (например, при подготовке просьб о продлении сроков в контексте КЗППМ), однако они не оказывают конкретной поддержки государствам в отношении деятельности по высвобождению земель в стране. Такая поддержка предоставляется специализированными учреждениями. План работы ГИП КЗППМ предусматривает, что в будущем, как только будут выполнены некоторые финансовые условия (обеспечение наличия средств основного бюджета и финансового резерва), может быть нанят специалист по оказанию помощи жертвам в целях предоставления государствам-участникам консультативной помощи и технической поддержки в стране. Если государства – участники ККБ однажды решат, что ГИП ККБ должна также полагаться на собственный технический экспертный потенциал, то, возможно, потребуется изучить возможные варианты сотрудничества с ГИП КЗППМ, чтобы максимизировать эффективность и минимизировать затраты (могли бы быть рассмотрены такие варианты, как один из экспертов, частично работающий на каждую ГИП, один эксперт, базирующийся в одной ГИП и действующий в качестве консультанта для другой, и т.д.).

11. Выдвигались предположения, что объединение ГИП ККБ и ГИП КЗППМ позволит сократить затраты и повысить эффективность. В то же время государства-участники высказывали возражения против такого шага. Слияние двух ГИП потребовало бы фундаментальных изменений в ГИП ККБ и ГИП КЗППМ, которые были созданы как формирования, связанные с конкретными конвенциями и несущие ответственность перед их соответствующими государствами-участниками. Слияние ГИП ККБ с ГИП КНО (или институциональное сближение с этой Группой) потребовало бы еще больших изменений в существующей структуре.

12. Слияние ГИП потребовало бы согласия не только государств – участников ККБ. Оно также потребовало бы аналогичного решения государств – участников другой соответствующей Конвенции. Иными словами, мнения участников нужно рассматривать не только применительно к ККБ. Четыре государства – участника ККБ не являются участниками КЗППМ. Эта цифра значительно выше, если в качестве отправной точки брать КЗППМ: более 60 государств являются участниками этого документа, но не участвуют в ККБ. Продвижение в сторону совместной ГИП поднимает проблемы фундаментального юридического и политического характера для многих государств, не являющихся участниками обеих конвенций.

13. Помимо юридических и политических проблем, сегодня нет ясности в отношении того, приведет ли совместная ГИП к сокращению расходов. Она может иметь персонал с более широкой специализацией, чем сегодня, но количество сотрудников (которое зависит от планов работы), возможно, придется оставить неизменным. Для полного уяснения возможных последствий слияния потребовалось бы предпринять более широкий анализ потенциального воздействия такого шага в плане количества и профиля штатных сотрудников.

14. Неясными остаются и многие вопросы, связанные с практическим функционированием такой совместной ГИП. К их числу относятся системы подчинения, потенциально противоречивые требования, выдвигаемые двумя разными контингентами государств-участников, распределение кадровых ресурсов для удовлетворения потребностей той или иной Конвенции, а также многие другие. Тот факт, что ГИП ККБ и ГИП КЗППМ опираются на разные системы финансовых взносов, также является препятствием для объединения этих двух групп.

15. Слияние групп поддержки, обслуживающих различные международные конвенции, случается не часто, но прецеденты имеются. В 2012 году Базельская, Роттердамская и Стокгольмская конвенции объединили свои соответствующие секретариаты, несмотря на различия в контингентах участников этих соглашений (Базельская конвенция – 186 участников, Роттердамская конвенция – 156 участников, Стокгольмская конвенция – 180 участников). Экономия средств и повышение эффективности в результате слияния этих секретариатов были очевидными. В целом в этих секретариатах было занято несколько десятков человек. Каждый из них полагался на свой собственный специализированный научный и административный персонал (в том числе для организации конференций государств-участников), и их слияние принесло явную выгоду в плане затратоэффективности и синергии.

16. Расхождения в позициях государств – участников ККБ (и государств – участников других соответствующих конвенций) относительно слияния ГИП ККБ с другими ГИП говорят о том, что любой процесс в этой области будет вызывать политические разногласия и затянется на длительное время, а его исход вряд ли будет позитивным.

Синергизм, связанный с деятельностью ГИП

17. Другой тип синергизма уже реализован или рассматривался в отношении деятельности, осуществляемой ГИП ККБ и аналогичными структурами.

18. В прошлом предпринимались усилия для организации совещаний в рамках ККБ в тесной увязке с совещаниями по линии КЗППМ. Такая практика дает ряд преимуществ. В частности, это позволяет рационально использовать ресурсы двух программ спонсорства (которые управляются соответствующими ГИП при поддержке ЖМЦГР). Делегат, получающий финансирование для участия в одном из совещаний от одной программы спонсорства, на оставшуюся часть пребывания может быть охвачен другой программой (исключается необходимость возвращения к месту службы и повторного прибытия в Женеву).

19. Межсессионные совещания ККБ и КЗППМ проводились в увязке друг с другом несколько раз. Эта практика была прекращена, поскольку на первой обзорной Конференции ККБ было решено прекратить проведение межсессионных совещаний. Организация официальных совещаний в рамках этих конвенций в увязке друг с другом оказывается пока более проблематичной, поскольку некоторые из этих совещаний по-прежнему проводятся вне Женевы по причинам, связанным с универсализацией и пропагандой, но такая возможность сохраняется. Меньше внимания, по всей видимости, до сих пор уделялось проведению совещаний в увязке с совещаниями по линии других конвенций, например КНО. Можно было бы изучить возможные варианты, имеющиеся в этой области, включая вопрос о том, можно ли распространить прагматическое сотрудничество, которое сложилось между программами спонсорства ККБ и КЗППМ, на программу спонсорства, функционирующую в рамках КНО.

20. Что касается вопросов существа, то обмена и сотрудничество между ГИП ККБ и ГИП КЗППМ, ГИП КНО и, возможно, другими вспомогательными структурами соглашений, имеющих актуальное значение для ККБ и ее положений, по всей видимости, сулят явные выгоды. Существуют определенные ограничения в отношении форм такого сотрудничества в силу различий в контингентах участников этих соглашений и чувствительных аспектов, связанных с этой ситуацией. Деятельность неформального характера, пожалуй, в большей мере соответствует этой политической реальности.

21. Взаимное обогащение, ведущее к повышению эффективности, представляется особенно важным в таких сферах, как высвобождение земель, оказание помощи жертвам, сотрудничество и содействие или отчетность. Этот список не является исчерпывающим.

22. Оптимальные практические методы в области высвобождения земель схожи между собой и в отношении кассетных боеприпасов, и в отношении противопехотных мин, и в отношении взрывоопасных пережитков войны. Неофициальное сотрудничество между ГИП ККБ и ГИП КЗППМ в этой сфере уже налажено, о чем свидетельствует мероприятие по *универсализации высвобождения земель*, организованное совместными усилиями председателей ККБ и КЗППМ 7 июня 2016 года. Дальнейшее сотрудничество также могло бы оказаться полезным, поскольку ГИП КЗППМ обладает обширным опытом оказания помощи государствам-участникам в подготовке просьб о продлении сроков по статье 5 КЗППМ, а этот процесс вскоре пойдет полным ходом в контексте ККБ.

23. Оптимальные практические методы имеют сквозное применение по линии нескольких конвенций и в вопросе о помощи жертвам. ГИП ККБ могла бы воспользоваться опытом, накопленным в этой области не только ГИП КЗППМ, но и КНО (Протокол V), а также в рамках *Конвенции о правах инвалидов*. То же самое можно сказать в отношении сотрудничества и содействия. Например, *индивидуальный подход*, разработанный в рамках КЗППМ, и концепция *коалиций по странам*, разработанная для ККБ, довольно близки между собой, и обмен накопленным опытом полезен для обоих соглашений.

24. Более тесное сотрудничество между ГИП и конвенциями потенциально могло бы быть полезным и в вопросе об отчетности. Полезными могли бы быть более тесно согласованные подходы к отчетности с синхронизированными предельными сроками и к информационно-пропагандистской деятельности для оказания помощи запрашивающим государствам в сборе информации на национальном уровне. Логика сотрудничества в такой области подкрепляется тем, что ответственность за подготовку докладов, требующихся для ККБ, КЗППМ и КНО, зачастую несет одна и та же государственная структура. Такое согласование могло бы также способствовать решению проблемы чрезмерной обремененности задач составления отчетности.

25. Во всех этих областях сотрудничество может иметь различные формы, такие как неофициальный обмен информацией, сотрудничество в отношении информационно-пропагандистской деятельности (семинары и рабочие совещания, подготовка кадров, наращивание потенциала) и взаимное участие в совещаниях по линии соответствующих конвенций.
