

Совещание государств – участников Конвенции о запрещении применения, накопления запасов, производства и передачи противопехотных мин и об их уничтожении

1 December 2017
Russian
Original: English

Шестнадцатое Совещание
Вена, 18–21 декабря 2017 года
Пункт 13 предварительной повестки дня
Рассмотрение запросов, представляемых по статье 5

Анализ запроса, представленного Анголой, на продление предельного срока для завершения уничтожения противопехотных мин в соответствии со статьей 5 Конвенции

Представлено Комитетом по осуществлению статьи 5 (Замбия, Коста-Рика, Чили и Швейцария)

1. Ангола ратифицировала Конвенцию 5 июля 2002 года, и Конвенция вступила в силу для Анголы 1 января 2003 года. В своем первоначальном докладе, представленном в порядке обеспечения транспарентности 14 сентября 2004 года, Ангола сообщила о районах под ее юрисдикцией или контролем, которые содержат или предположительно содержат противопехотные мины. Ангола была обязана уничтожить или обеспечить уничтожение всех противопехотных мин в заминированных районах, находящихся под ее юрисдикцией или контролем, к 1 января 2013 года. Полагая, что она будет не в состоянии сделать это к такой дате, Ангола представила двенадцатому Совещанию государств-участников (СГУ-12) в 2012 году запрос на пятилетнее продление ее предельного срока – до 1 января 2018 года. СГУ-12 единодушно согласилось удовлетворить этот запрос.

2. Удовлетворяя запрос, Совещание отметило, что хотя, быть может, и жаль, что спустя почти десять лет со вступления Конвенции в силу государство-участник не в состоянии отчитаться о том, что еще предстоит сделать для осуществления пункта 1 статьи 5, особенно учитывая значительные инвестиции в гуманитарное разминирование в Анголе за последнее десятилетие, в том числе инвестиции в проведение обследований и управление информацией, позитивно то, что Ангола намерена предпринять шаги, с тем чтобы обрести понимание истинных масштабов нерешенных задач и соответственно разработать планы, которые точно прогнозировали бы количество времени, которое потребуется, чтобы завершить осуществление статьи 5.

3. Совещание также отметило, что, запрашивая пятилетнее продление, Ангола прогнозирует, что ей понадобится приблизительно пять лет с даты представления своего запроса, чтобы добиться ясности в отношении остающейся задачи, составить детальный план и представить второй запрос на продление. Совещание также отметило важность нетехнического обследования и усилий по обновлению ангольской базы данных для того, чтобы добиться этой ясности. Совещание далее отметило, что, как указано в запросе, процесс нетехнического обследования займет лишь два года, и поэтому для обретения необходимого бо-



лее глубокого понимания масштабов загрязнения и составления соответствующих планов может потребоваться менее пяти лет. Удовлетворяя запрос, Совещание также просило Анголу представить дополнительную информацию и обновленные данные по ряду вопросов, связанных с осуществлением плана работы, включенного в первоначальный запрос Анголы на продление.

4. 11 мая 2017 года Ангола представила Председателю шестнадцатого Совещания государств-участников (СГУ-16) запрос на продление ее предельного срока, истекающего 1 января 2018 года. 30 июня 2017 года Комитет направил Анголе письмо с просьбой представить дополнительную информацию. 14 ноября 2017 года Ангола представила Комитету пересмотренный запрос на продление, включающий дополнительную информацию, предоставленную в ответ на вопросы Комитета. Запрос Анголы рассчитан на восемь лет – до 1 января 2026 года.

5. Комитет с сожалением отметил позднее представление запроса Анголы на продление и ее пересмотренного запроса на продление. Комитет напомнил, что в докладе, представленном девятому Совещанию государств-участников, Председатель восьмого Совещания государств-участников высказал замечания относительно того, каким образом запоздалые запросы дополнительно усложнили задачи, стоящие перед анализирующей группой¹. Председатель второй обзорной Конференции сообщила в докладе, представленном десятому Совещанию государств-участников, что позднее представление запросов «мешало усилиям анализирующей группы и привело к тому, что некоторые анализы были завершены гораздо позже, чем должны были бы обычно». Кроме того, СГУ-10 «напомнило о важности своевременного представления запросов на продление для общего эффективного функционирования процесса продлений по статье 5» и в этом контексте рекомендовало, чтобы все государства-участники, которые желают представить запросы, делали это не позднее 31 марта года, когда будет рассматриваться запрос (т.е. за год до предельного срока соответствующего государства-участника).

6. Как и в первоначальном запросе, в этом запросе указано, что национальная программа включает две основные структуры, а именно Национальную межсекторальную комиссию по разминированию и гуманитарной помощи (НМКРГП), выполняющую роль национального органа по вопросам противоминной деятельности, ответственного за регулирование этого сектора, и Исполнительную комиссию по разминированию (ИКР), отвечающую за координацию эффективного управления операциями по разминированию, осуществляемыми государственными операторами, включая саперные бригады группы охраны Президента Республики, Ангольские вооруженные силы (АВС), Национальный институт по разминированию и Ангольскую пограничную полицию.

7. В запросе указано, что произошли подвижки в осуществлении деятельности по пяти ключевым направлениям, выделенным в первоначальном запросе Анголы на продление, а именно: а) нетехническое обследование, б) операции по разминированию, с) картографический проект, d) ликвидация проблем, связанных с расхождениями в данных, e) улучшение управления операциями и повышение их качества и f) институциональные и координационные меры НМКРГП и ИКР, включая совершенствование управления информацией.

8. В запросе указано, что операции по нетехническому обследованию были завершены в 15 провинциях и в настоящее время завершаются в трех остальных провинциях Анголы (Кабинда, Северная Лунда и Южная Лунда). В запросе указано, что благодаря этому обследованию Ангола получила социально-экономическую и техническую информацию и сегодня имеет более четкое представление об остающихся проблемах, которые необходимо решить. В за-

¹ До третьей обзорной Конференции анализирующей группе в составе Председателя Конвенции и членов Координационного комитета было поручено анализировать запросы на продление.

просе также указано, что в первоначальный период продления неправительственные организации расчистили 393 района площадью 23 810 940 кв. м, выявив и уничтожив в ходе этого процесса 15 624 противопехотные мины, 902 противотанковые мины и 2 836 единиц неразорвавшихся боеприпасов. В запросе также указано, что были расчищены 52 дороги, что позволило высвободить 717,3 километра В запросе далее указано, что используемая методология соответствует Международным стандартам противоминной деятельности (ИМАС).

9. В запросе указано, что в ходе обследования и расчистки очень крупный по площади район был высвобожден иными способами, нежели расчистка. В запросе указано, что основные операторы («ХАЛО траст», ГПМД и ПНН) указали, что, исходя из их опыта, 90% общей площади предположительно опасных районов (ПОР) можно исключить. В запросе далее указано, что, по опыту одного оператора (ПНН), 65% от общего числа подтвержденных опасных районов (ПодОР) были сокращены за счет технического обследования, в результате чего для расчистки осталось не более 35%. Комитет с удовлетворением отметил, что Ангола использует весь комплекс практических методов для высвобождения, с высокой степенью уверенности, районов, предположительно содержащих противопехотные мины, в соответствии с ИМАС. Комитет призывает Анголу и далее изыскивать более эффективные методы высвобождения земель, которые могли бы помочь Анголе выполнить свои обязательства в более короткие сроки.

10. Комитет направил Анголе письмо с просьбой предоставить дополнительные подробности относительно площади районов, которые были обработаны после первоначального запроса на продление, в частности он просил Анголу представить информацию, дезагрегированную в соответствии с требованиями ИМАС, а также сведения о ежегодных результатах по итогам первоначального периода продления. В этой связи, выразив удовлетворение по поводу информации о достигнутом прогрессе, Комитет отметил, что Анголе важно отчитываться о результатах своей работы сообразно ИМАС посредством предоставления информации с разбивкой по высвобождению за счет расчистки, технического обследования и нетехнического обследования.

11. В запросе указано, что ИКР провела 798 операций по проверке/разминированию, что соответствует 3 988 323 999 кв. м, и расчистила 129 дорог, охватывающих 982,6 километра. В запросе далее указано, что коммерческие компании провели проверку или расчистку 39 районов площадью 49 868 333 кв. м и 14 дорог. В запросе указано, что способ обработки данных не позволяет отделить данные по разминированию от данных по проверке и что НМКРГП и ИКР продолжают усилия по обеспечению того, чтобы эта информация могла быть дезагрегирована в будущем. Комитет отметил важность отделения данных по разминированию от данных по проверке и рекомендует Анголе предпринять усилия для обеспечения возможности дезагрегирования данных в будущих докладах.

12. Комитет направил Анголе письмо с просьбой представить подробную информацию о том, каким образом НМКРГП и ИКР координируют свои усилия в ситуациях, когда ИКР выявляет противопехотные мины, а также в случаях, когда происходит географическое дублирование. Ангола не представила дополнительной информации по этому вопросу. Комитет отметил, что в тех случаях, когда усилия ИКР по проверке позволяют обнаружить противопехотные мины, Анголе следует представлять подробную информацию о мероприятиях, проведенных НМКРГП в целях обработки этих районов в рамках их общих обязательств по статье 5.

13. В запросе указано, что картографический проект, который был намечен на первоначальный период продления, не удалось реализовать из-за финансовых ограничений. При этом в запросе указано, что есть подвижки в плане подготовки инструкторов и закупки оборудования. В запросе далее указано, что

некоторые из районов, где предполагалось проведение картографирования, были обработаны за счет нетехнического обследования.

14. В запросе указано, что НМКРГП и ее основные операторы (ГПМД, ПНН и «ХАЛО траст») занимались устранением расхождений в национальной базе данных и что информационные потоки между различными сторонами были укреплены и реорганизованы. В запросе указано, что эта работа по гармонизации позволила согласовать базы данных и, соответственно, уменьшить количество расхождений. В запросе далее указано, что все еще предстоит провести работу по согласованию баз данных с ИКР и что эта работа должна быть завершена в 2017 году. Приветствуя обязательство, взятое Анголой в ее первоначальном запросе, и текущие усилия по устранению расхождений в своей базе данных и согласованию баз данных с ИКР, Комитет обеспокоен количеством времени, которое занимают эти мероприятия. Комитет далее отметил важность поддержания обновленной национальной базы данных, содержащей высококачественную информацию, и рекомендует Анголе совместно со своими партнерами обеспечить решение этой задачи в ближайшем будущем.

15. Комитет направил Анголе письмо с просьбой предоставить дополнительные подробности относительно ее затруднений в плане управления информацией. В частности, Комитет отметил, что, учитывая важность высококачественных и надежных данных, было бы полезно, если бы в своем ответе на запрос Ангола привела подробный график действий, которые она намерена осуществить для оптимизации своей базы данных, устранения расхождений в базе данных и обеспечения ее гармонизации с организациями, осуществляющими операции по гуманитарному разминированию, в возможно кратчайшие сроки. В своем пересмотренном запросе Ангола не представила график действий.

16. В запросе указано, что была проведена работа по совершенствованию систем и методологий управления операциями по контролю качества. В запросе указано, что эти усилия призваны обеспечить безопасность бенефициаров, а также соответствие данных на местах соответствующим районам в базе данных. В запросе также указано, что была проведена подготовка групп НМКРГП и ИКР по управлению и контролю качества. В запросе далее указано, что в настоящее время идет процесс обновления норм и стандартов в сфере управления и контроля качества. Комитет отметил важность того, чтобы Ангола обеспечила обновление своих стандартов в соответствии с ИМАС.

17. В запросе указано, что ввиду нехватки средств, размера территории, продолжительности конфликта и сложности установленных наземных мин, отсутствия карт, числа задействованных сторон, а также дополнительных факторов, таких как климат и растительность, расчистка всех известных минных районов в ходе первоначального периода продления оказалась невозможной.

18. В запросе указано, что остающаяся задача включает в общей сложности 1 465 минных районов площадью 221 409 679 кв. м, в том числе 219 предположительно опасных районов площадью 71 890 852 кв. м и 1 246 подтвержденных опасных районов площадью 149 518 827 кв. м в 18 провинциях Анголы. В запросе указано, что остающиеся 219 предположительно опасных районов потребуют дополнительной работы на местах с целью определения их статуса и размера.

19. Комитет направил Анголе письмо с просьбой представить дополнительную информацию о ее усилиях по проведению обследований. В частности, Комитет просил Анголу представить подробный план обследования с четким обозначением его этапов. В своем пересмотренном запросе Ангола не представила подробный план обследования. Комитет отметил, что с учетом опыта организаций, упомянутых в запросе, Ангола может оказаться в состоянии завершить осуществление в более короткие сроки, чем те, которые она запрашивает. Комитет отметил, что после завершения работ по проведению обследования должна быть получена более точная оценка срока, необходимого для завершения осуществления статьи 5.

20. В запросе указано, что остающиеся минные районы в Анголе оказывают экономическое и социальное воздействие на местные общины, поскольку загрязнение составляет серьезную проблему для общин, которые нуждаются в земле для развития хозяйственной деятельности. В запросе также указано, что правительство ведет разработку новой стратегии диверсификации экономики, включающей расширение районов, предназначенных для сельского хозяйства, животноводства, туризма и горнодобывающей деятельности, но этот процесс развития по-прежнему затруднен в связи с наличием мин. В запросе указано, что в первоначальный период продления жертвами наземных мин и НРБ, продолжающих поражать гражданское население Анголы, стали еще 361 человек, в том числе 158 детей, 98 женщин и 105 мужчин в различных провинциях страны. Комитет отметил, что завершение осуществления статьи 5 в запрашиваемый период продления потенциально способно внести значительный вклад в повышение безопасности людей и в улучшение социально-экономических условий в Анголе. Комитет отметил далее, что Ангола привела в своем запросе данные о жертвах применения мин в разбивке по возрасту и полу в русле наилучшей практики и обязательств, принятых государствами-участниками.

21. Как уже отмечалось, запрос Анголы рассчитан на восемь лет – до 1 января 2026 года. В запросе указано, что запрашиваемый срок основан на более четком и более детальном понимании остающихся масштабов загрязнения, полученном в ходе первоначального периода продления.

22. В запросе указаны мероприятия, которые предстоит провести в течение периода продления под контролем НМКРГП в тесном сотрудничестве с ИКР, в том числе:

- a) разминирование остающихся подтвержденных и предполагаемых опасных районов;
- b) сбор и уничтожение взрывоопасных предметов на всей территории страны, включая подготовку инженерно-технического персонала Национальной полиции и других государственных субъектов;
- c) активизация усилий по внедрению системы управления качеством в целях повышения качества операций и совершенствования оперативных методов работы;
- d) укрепление технического и оперативного потенциала постов управления (НМКРГП/операторы) с особым упором на укрепление потенциала в области планирования, мониторинга и оценки всех запланированных мероприятий;
- e) обновление информации о применении, актуальности и обновлении ИМСМА;
- f) возобновление программы информирования об опасности в рамках усилий по защите гражданских лиц в заминированных и/или подозрительных районах;
- g) наращивание институционального потенциала, укрепление роли НМКРГП и согласование координационной деятельности с Исполнительной комиссией по разминированию; и
- h) мобилизация денежных средств из внутренних и внешних источников.

23. Запрос включает ряд рубежей, которые должны быть достигнуты в течение периода продления, включая обработку в 2018 году в общей сложности 176 минных районов, в 2019 году – в общей сложности 189 минных районов, в 2020 году – в общей сложности 190 минных районов, в 2021 году – в общей сложности 188 минных районов, а в 2022–2025 годах – в общей сложности 668 минных районов. Комитет указал, что в планы работы по отдельным провинциям, представленные в запросе, не включены четкие рубежи в отношении провинций Уамбо и Маланже. К запросу также приложены таблицы, где,

в частности, указаны следующие рубежи: обработка 140 ПодОР площадью 13 435 683 кв. м и 43 ПОР площадью 21 274 189 кв. м в 2018 году, обработка 167 ПодОР площадью 20 923 192 кв. м и 25 ПОР площадью 12 243 319 кв. м в 2019 году, обработка 141 ПодОР площадью 16 089 576 кв. м и 38 ПОР площадью 12 810 372 кв. м в 2020 году, обработка 163 ПодОР площадью 19 545 729 кв. м и 56 ПОР площадью 26 826 455 кв. м в 2021 году, обработка 98 ПодОР площадью 7 795 583 кв. м и 36 ПОР площадью 13 819 554 кв. м в 2022 году, обработка 89 ПодОР площадью 6 432 478 кв. м и 34 ПОР площадью 8 823 997 кв. м в 2023 году, обработка 105 ПодОР площадью 10 320 777 кв. м и 22 ПОР площадью 2 773 099 кв. м в 2024 году и обработка 119 ПодОР площадью 9 427 330 кв. м и 114 ПОР площадью 42 486 962 кв. м в 2025 году. Комитет отметил, что в запросе есть ряд расхождений между основной информацией и прилагаемыми таблицами. Комитет отметил важность устранения этих расхождений, с тем чтобы обеспечить ясность в отношении остающегося загрязнения и рубежей для завершения работы.

24. В запросе указано, что загрязнение распределено по всей стране неравномерно, в связи с чем требуется стратегия его постепенного сокращения, в соответствии с которой необходимо сначала рассмотреть все факторы, а затем объявить одну или две провинции свободными от мин, и первоначальными вариантами таких провинций могут быть Намибе, Уамбо или Маланже.

25. В запросе указано, что приоритеты будут расставляться в следующем порядке:

- a) расчистка населенных районов, где мины создают большой риск для жизни и деятельности граждан;
- b) районы осуществления гуманитарных программ и проектов;
- c) районы, выбранные для осуществления национальных инициатив по восстановлению и представляющие неотложный приоритет в области развития;
- d) районы, определенные центральными, провинциальными и местными властями с учетом национальных и международных целей, а также все остальные районы, включенные в базу данных.

26. В запросе указаны также следующие факторы риска в плане осуществления:

- a) ограниченность финансовых ресурсов, которая может повлиять на те или иные структурные или практические усилия по укреплению потенциала задействованных организаций или систем;
- b) слабый институциональный и оперативный потенциал, для которого характерно отсутствие возможностей для приобретения новых ресурсов и внедрения более функциональных методов работы;
- c) свертывание или невозможность расширения или увеличения потенциала НПО; и
- d) вспышки заболеваний и/или бедствия.

27. В запросе указано, что ситуация в секторе противоминной деятельности вызывает особую обеспокоенность с учетом того, что в дополнение к сокращению государственных средств в последние годы немногочисленные международные доноры уменьшают свои взносы или прекращают свое участие по причинам, не зависящим от ангольского правительства. В запросе указано, что такое положение дел замедляет темп осуществления некоторых действий, изложенных в первоначальном запросе Анголы.

28. В запросе указано, что общая стоимость мероприятий, запланированных на период продления, составляет около 348,4 млн долл. США, как следует из информации, полученной от операторов, работающих в различных провинциях страны. В запросе также указано, что представленная сумма является ориенти-

ровочной и может меняться. Комитет отметил, что в запросе о продлении, представленном Анголой 11 мая, указано, что потребуется в общей сложности 260,5 млн долл. США, но никаких разъяснений в отношении этого 33-процентного увеличения финансовых потребностей не представлено. Комитет отметил, что не ясно, каким образом была получена прогнозируемая сумма. Что касается мобилизации ресурсов, то Комитет отметил обязательство Анголы вести мобилизацию ресурсов и важность осведомления государств-участников о текущей ситуации. Комитет отметил, что Ангола могла бы извлечь пользу из укрепления своей стратегии мобилизации ресурсов, в том числе за счет обеспечения дополнительной ясности в отношении сметных расходов на осуществление и уточнения объема расходов, которые, как ожидается, будут покрыты за счет государственного бюджета Анголы в рамках общих расходов на осуществление. Комитет отметил далее, что для Анголы может быть полезным обеспечение учета противоминной деятельности в национальных планах развития и других соответствующих национальных планах.

29. Комитет отметил, что Ангола прилагала усилия к тому, чтобы в значительной мере выполнить взятое на себя обязательство, зафиксированное в решениях СГУ-12, обрести понимание истинных масштабов остающейся задачи и составить детальный план, который конкретно прогнозировал бы объем времени, который потребуется, чтобы завершить осуществление статьи 5. Напоминая о том, что на осуществление национального плана Анголы по разминированию повлияет новая информация, объем полученных ресурсов и объем внешнего или внутреннего потенциала, задействованного в операциях по обследованию и расчистке, Комитет отметил, что для целей Конвенции было бы полезно, если бы Ангола представила семнадцатому Сессии государств-участников подробный обновленный план работы на остающийся период, охватываемый продлением. Комитет отметил, что этот план работы должен содержать обновленный перечень всех районов, заведомо или предположительно содержащих противопехотные мины, годовые прогнозы относительно того, какие районы будут обрабатываться в оставшийся период, охватываемый запросом, и какими организациями, а также подробный обновленный бюджет.

30. Запрос включает и другую соответствующую информацию, которая может оказаться полезной для государств-участников при оценке и рассмотрении запроса, включая информацию о донорах и полученных финансовых средствах, потенциальных будущих донорах и нынешнем потенциале в области разминирования в стране, а также прилагаемые таблицы, касающиеся территории, обработанной в ходе первоначального периода продления.

31. Комитет отметил, что в плане намечены серьезные задачи и что успех зависит от увеличения финансирования, роста потенциала международных неправительственных организаций, результатов предстоящих операций по обследованию, согласования процессов управления и координации между ИКР и НКРГП и сохранения надежных партнерских связей с международными заинтересованными сторонами. В этой связи Комитет отметил, что для государств-участников было бы полезно, если бы Ангола ежегодно не позднее 30 апреля информировала государства-участники по следующим аспектам:

- a) результаты усилий по проведению обследований и характер изменений, которые может внести полученная дополнительная ясность в понимание Анголой остающейся задачи в области осуществления;
- b) достигнутый прогресс в отношении ежегодных планов по расчистке, обязательств и рубежей, содержащихся в запросе Анголы на продление;
- c) количество, местоположение и размер остающихся заминированных районов, планы по расчистке или иному высвобождению этих районов и сведения об уже высвобожденных районах в разбивке по высвобождению за счет расчистки, технического обследования и нетехнического обследования;
- d) прогресс, достигнутый в отношении усилий по решению и ликвидации проблем, связанных с расхождениями в данных, согласования данных

Исполнительной комиссии по разминированию и Национального института по вопросам разминирования и усилий по обеспечению целостности национальной базы данных в области противоминной деятельности;

e) усилия по укреплению осуществления системы управления качеством и результаты усилий по обновлению норм и стандартов управления и контроля качества;

f) усилия по укреплению координации деятельности с ИКР и результаты этих усилий;

g) усилия, предпринятые в целях укрепления технического и оперативного потенциала центра управления операциями в отношении планирования, контроля и оценки;

h) усилия по мобилизации ресурсов, полученное внешнее финансирование, ресурсы, предоставленные правительством Анголы для поддержания процесса осуществления, и результаты этого процесса; в том числе усилия по обеспечению того, чтобы противоминная деятельность учитывалась в национальных планах развития и других соответствующих национальных планах, что могло бы способствовать усилиям Анголы по мобилизации ресурсов.

32. Комитет отметил важность того, чтобы, помимо отчетности перед государствами-участниками, как отмечалось выше, Ангола регулярно уведомляла государства-участники о других соответствующих изменениях, связанных с осуществлением статьи 5 в период, охватываемый запросом, и других обязательствах, взятых в запросе, на межсессионных совещаниях, Совещании государств-участников и обзорных конференциях, а также в докладах по статье 7, используя Руководство по отчетности.