

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

23 October 2018
Russian
Original: English

Семнадцатое совещание
Женева, 26–30 ноября 2018 года
Пункт 9 b) ii) предварительной повестки дня
Рассмотрение общего состояния и действия Конвенции
Расчистка минных районов: анализ осуществления статьи 5

Соображения и понимания в отношении осуществления и завершения выполнения обязательств по разминированию согласно статье 5

Представлено Комитетом по осуществлению статьи 5
(Колумбия, Нидерланды, Чили и Швейцария)

I. Общий контекст

1. Цель Конвенции о запрещении применения, накопления запасов, производства и передачи противопехотных мин и об их уничтожении («Конвенция»), которая состоит в том, чтобы положить конец страданиям и несчастьям, вызываемым противопехотными минами, будет достигнута в значительной мере за счет обеспечения государствами-участниками действенного и эффективного выполнения обязательств по разминированию, закрепленных в статье 5 Конвенции.
2. С момента вступления Конвенции в силу 30 государств-участников сообщили о завершении выполнения своих обязательств по статье 5. Хотя осуществление статьи 5 проходило не без практических и технических трудностей, государства-участники решали эти проблемы посредством принятия ряда решений, основанных на целях и тексте Конвенции, для обеспечения полного и эффективного осуществления статьи 5.
3. В ходе межсессионных совещаний по Конвенции, состоявшихся 7 и 8 июня 2018 года, Комитет по осуществлению статьи 5 провел групповую дискуссию, посвященную осуществлению обязательств по разминированию в соответствии со статьей 5 Конвенции. Эта дискуссия была призвана напомнить о целях, определениях и пониманиях в отношении осуществления статьи 5, принятых государствами-участниками, и высветить некоторые важные извлеченные уроки.

II. Цели

4. Комитет по осуществлению статьи 5 отмечает, что, поскольку процесс осуществления статьи продвигается вперед и ряд государств-участников готовятся заявить о завершении работ в ближайшие годы, появляется хорошая возможность высветить понимания и уроки, извлеченные в ходе осуществления статьи 5.



5. В настоящем документе предпринимается попытка напомнить об обязательстве государств-участников уничтожить противопехотные мины в заминированных районах в соответствии со статьей 5, перечислить понимания по поводу выполнения этого обязательства, принятые государствами-участниками, и дать рекомендации государствам-участникам, готовящимся заявить о завершении работ.

III. Осуществление статьи 5: обязательства, вытекающие из текста Конвенции

6. Согласно статье 5 Конвенции государство-участник должно предпринять, среди прочего, следующие три действия:

- *приложить все усилия к тому, чтобы выявить все находящиеся под его юрисдикцией или контролем районы, в которых, как известно или как предполагается, установлены противопехотные мины (статья 5, пункт 2);*
- *принять меры к тому, чтобы в кратчайшие возможные сроки все места установки противопехотных мин в заминированных районах, находящихся под его юрисдикцией или контролем, были обозначены по периметру, взяты под наблюдение и изолированы с помощью ограждений или других средств, с тем чтобы эффективно исключить доступ туда гражданских лиц до тех пор, пока все установленные там противопехотные мины не будут уничтожены (статья 5, пункт 2); и*
- *уничтожить или обеспечить уничтожение всех противопехотных мин в заминированных районах, находящихся под его юрисдикцией или контролем, в кратчайшие возможные сроки, но не позднее чем по истечении десяти лет после вступления настоящей Конвенции в силу для этого государства-участника (статья 5, пункт 1).*

7. Статья 5 не является обособленной, а имеет связь с другими статьями Конвенции. Важно отметить, что она связана со **статьей 2**, которая определяет ключевые термины, используемые в статье 5, и дает дополнительное представление относительно конечной точки осуществления статьи 5:

- *«Противопехотная мина» означает мину, которая предназначена для взрыва от присутствия, близости или непосредственного воздействия человека и при этом выводит из строя, калечит или убивает одного или нескольких человек (статья 2, пункт 1).*

8. Ряд государств-участников сталкиваются с проблемами, связанными с самодельными противопехотными минами. Как отмечено в выводах Комитета по осуществлению статьи 5, одобренных *шестнадцатым Совещанием государств-участников*, в определении, содержащемся в пункте 1 статьи 2, не проводится различия между противопехотной миной «фабричного изготовления» и «самодельной» миной, поскольку участники переговоров стремились выработать определение, основанное на воздействии¹. Таким образом, государства-участники, затронутые противопехотными минами последнего типа, должны учитывать их в рамках своей общей задачи по осуществлению Конвенции, в том числе в контексте выполнения обязательств по статье 5 и статье 7 (меры транспарентности).

- *«Заминированный район» означает участок, являющийся опасным в силу присутствия или предполагаемого присутствия мин (статья 2, пункт 5).*

9. Определение, содержащееся в пункте 5 статьи 2, включает все заминированные районы независимо от степени сложности доступа к ним (например, высокогорные районы, лесные районы или районы, где проведение операций затруднено в силу условий безопасности и т. д.). Все районы, соответствующие определению

¹ Maslen, Stuart (2005), “*The Convention on the Prohibition of the Use, Stockpiling, Production, and Transfer of Anti-Personnel Mines and on their Destruction*”, см. Commentaries on Arms Control Treaties, Volume 1.

заминированного района, подпадают под пункт 5 статьи 2, и если они содержат противопехотные мины, то они должны охватываться в соответствии со статьей 5 и сообщаться согласно статье 7.

Обязательство уничтожить противопехотные мины в заминированных районах согласно статье 5:

Для выполнения обязательств по статье 5 Конвенции должны быть охвачены все районы, подпадающие под определение «заминированного района» и содержащие «противопехотные мины». Это обязательство не зависит от сложности доступа к «заминированному району» или от типа установленных противопехотных мин (например, фабричного изготовления или самодельных).

IV. Осуществление статьи 5: обязательства, вытекающие из совещаний государств-участников и обзорных конференций

10. В случаях возникновения вопросов или разногласий по поводу осуществления определенных статей Конвенции государства-участники проводили обсуждения и принимали договоренности. Эти ключевые договоренности, принятые всеми государствами-участниками, служат ориентиром в осуществлении Конвенции.

а) Выявление всех заминированных районов

11. Выявление всех заминированных районов должно осуществляться как «формализованный, хорошо задокументированный и зарегистрированный процесс»: *«чтобы быть в состоянии произвести высвобождение земель без развертывания технических средств, в качестве необходимой предпосылки выступает убедительное исследование на предмет присутствия мин, отличающееся: а) тщательно и хорошо описанной методологией, обеспечивающей объективную оценку; б) вкладом со стороны достаточного контингента убедительных информаторов, чьи имена и контактные данные регистрируются; и с) квантифицированной информацией от обследования»*².

Понимание № 1

Требование «приложить все усилия к тому, чтобы выявить все (...) районы», содержащееся в пункте 2 статьи 5, понимается государствами-участниками как обязательство проводить оценки и обследования, основанные на фактических данных. Они должны быть определены и детализированы в национальных стандартах, основанных на Международных стандартах противоминной деятельности (ИМАС), и учитывать необходимость обеспечения фактологического подхода при определении района в качестве «предположительно опасного района» или «подтвержденного опасного района».

б) Уничтожение противопехотных мин в заминированных районах и применение всех наличных методов для осуществления статьи 5

12. Хотя в Конвенции не указано, каким образом государству-участнику следует добиваться осуществления статьи 5, практика и общие понимания государств-участников, подкрепляемые разработкой и совершенствованием ИМАС, демонстрируют действенные и эффективные пути достижения этой цели.

² Девятое Совещание государств-участников, 2008 год, *Применение всех наличных методов для достижения полного, действенного и рационального осуществления статьи 5*, APLC/MSP.9/2008/WP.2. СГУ-9 призвало выполнять содержащиеся в нем рекомендации.

13. *«Конвенция не содержит формулировки, которая требовала бы от каждого государства-участника обыскать каждый квадрат своей территории с целью нахождения мин. Конвенция требует, однако, уничтожения всех противопехотных мин в минных районах, с целью идентификации которых государство-участник прилагает всяческие усилия. Следует отметить, что, хотя порой употребляются такие термины, как «безминный», «свободный от воздействия» и «безопасный от мин», в тексте Конвенции таких терминов не существует, и они не синонимичны конвенционным обязательствам»³.*

14. *«Составной частью конвенционного всеобъемлющего подхода к прекращению страданий и потерь от противопехотных мин – "для всех людей и на все времена" – является расчистка всех минных районов в соответствии со статьей 5. Противопехотные мины и их расчистка оказывают и/или могли бы оказывать гуманитарное воздействие – воздействие на развитие, воздействие на разоруженческую цель Конвенции и воздействие на упрочение мира и укрепление доверия. Совокупность эффектов, порождаемых противопехотными минами, следует урегулировать в контексте Конвенции»⁴.*

15. *Девятое Совещание государств-участников (СГУ-9) 2008 года, «в порядке признания ценности того, чтобы государства-участники востребовали весь комплекс возникающих практических методов с целью более быстрого высвобождения, с высокой степенью уверенности, районов, предположительно содержащих противопехотные мины, [...] тепло приветствовало предложение, представленное Норвегией, относительно полного, действенного и рационального осуществления статьи 5 [...] и согласилось побуждать государства-участники соответственно осуществлять рекомендации, содержащиеся в нем»⁵.*

16. СГУ-9 подчеркнуло, что полное, действенное и рациональное осуществление статьи 5 требует применения методов нетехнического обследования, технического обследования и разминирования, основанных на фактических данных. Государства-участники отметили важность разработки и применения национальных стандартов, методологий, директив и процедур для высвобождения земель за счет нетехнических и технических средств, являющихся обоснованными, подконтрольными и приемлемыми для местных общин, а также важность применения определенных принципов при разработке национальной политики, которые указаны в документе *«Применение всех наличных методов для достижения полного, действенного и рационального осуществления статьи 5»*, одобренном на СГУ-9, включая следующие:

- *формализованный, хорошо задокументированный и зарегистрированный процесс для идентификации минных районов;*
- *хорошо определенные и объективные критерии для реклассификации земель;*
- *высокая степень общинной вовлеченности и принятия процесса выработки решений;*
- *формализованный процесс передачи земель до высвобождения земель;*
- *механизм текущего мониторинга после факта передачи;*
- *официальная национальная политика по урегулированию проблем ответственности; и*
- *общий свод терминологии, подлежащей использованию при описании процесса.*

³ Шестое Совещание государств-участников, 2005 год, *Заключительный доклад*, APLC/MSP.6/2005/5.

⁴ Там же.

⁵ Девятое Совещание государств-участников, 2008 год, *Заключительный доклад*, APLC/MSP.9/2008/4.

17. Планы действий по Конвенции – *Найробийский план действий* на 2005-2009 годы⁶, *Картахенский план действий* на 2009-2014 годы⁷ и *Мапутский план действий* на 2014-2019 годы⁸ – содержат меры, которые говорят о важности использования ИМАС и внедрения методологий для действенного и эффективного решения остающихся задач.

Понимание № 2

В соответствии с рекомендациями, принятыми на СГУ-9, и последующими планами действий по Конвенции государства-участники обязались проводить нетехнические обследования, технические обследования и разминирование на основе фактических данных при осуществлении ими статьи 5. Эти действия должны быть детализированы в национальных стандартах, основанных на ИМАС, которые нацелены на полную, действенную и рациональную расчистку заминированных районов.

с) Заявления о завершении

18. Используя вышеупомянутые практические методы, государства-участники продемонстрировали, что завершение осуществления статьи 5 может быть достигнуто не через десятилетия, а через годы.

19. Государство-участник, выявившее один или несколько районов, которые подпадают под определение «*участок, являющийся опасным в силу присутствия или предполагаемого присутствия мин*», под его юрисдикцией или контролем, будет знать, что оно выполнило свои обязательства по статье 5, когда эти районы больше не содержат противопехотных мин.

20. До 2006 года заявления государств-участников, в которых указывалось, что они успешно завершили выполнение своих обязательств по статье 5, различались по форме, содержанию и месту представления. Седьмое Совещание государств-участников (СГУ-7) отметило: «*Растущая масса заявлений о завершении могла бы способствовать неопределенности в отношении выполнения этого центрального конвенционного обязательства*»⁹.

21. Для урегулирования этих озабоченностей и обеспечения большей ясности и определенности в отношении того, что обязательства по статье 5 выполнены государством-участником, СГУ-7 приняло в качестве средства сообщения о завершении выполнения обязательств по статье 5 добровольную декларацию. С тех пор для сообщения о завершении выполнения государства-участники используют формулировку этой добровольной декларации:

[Государство] заявляет, что оно произвело [обеспечило] уничтожение всех противопехотных мин в районах под его юрисдикцией или контролем, в которых, как известно или как предполагается, были установлены противопехотные мины, в соответствии со статьей 5 Конвенции. [Государство] заявляет, что оно завершило выполнение этого обязательства [дата].

В случае если после этой даты будут обнаружены неизвестные прежде заминированные районы, [государство] будет: i) сообщать о таких

⁶ Первая обзорная Конференция государств-участников, 2004 год, Заключительный доклад, Часть III – Найробийский план действий на 2005–2009 годы, Действие № 24, APLC/CONF/2004/5.

⁷ Вторая обзорная Конференция государств-участников, 2009 год, Заключительный доклад, Часть III – Картахенский план действий на 2009–2014 годы, Действие № 15, APLC/CONF/2009/9.

⁸ Третья обзорная Конференция государств-участников, 2014 год, Заключительный доклад, Часть III – Мапутский план действий на 2014–2019 годы, Действие № 9, APLC/CONF/2014/4.

⁹ Седьмое Совещание государств-участников, 2006 год, *Заключительный доклад*, APLC/MSP.7/2006/5.

заминированных районах в соответствии со своими обязательствами по статье 7 и делиться такой информацией по любым другим неофициальным каналам, таким как Межсессионная программа работы, включая совещания постоянных комитетов; ii) обеспечивать эффективное недопущение гражданских лиц в соответствии со статьей 5; и iii) производить или обеспечивать уничтожение всех противопехотных мин в этих заминированных районах в порядке экстренного приоритета, извещая соответственно о своих потребностях в содействии другим государства-участники.

22. Принимая добровольную декларацию, государства-участники подтвердили:
- важность обеспечения согласованности среди государств-участников при сообщении о завершении выполнения и использовании формулировок, основанных на правовом тексте Конвенции;
 - важность реалистичного подхода, позволяющего государствам-участникам указать, что, после того как оно заявило о завершении, всегда могут быть обнаружены неизвестные прежде заминированные районы; и
 - важность практичного подхода, предусматривающего ряд шагов, которые государство-участник предприняло бы в соответствии с Конвенцией в случае обнаружения неизвестных прежде заминированных районов после объявления о завершении.

Понимание № 3

Государства-участники приняли в качестве средства сообщения о завершении выполнения своих обязательств по статье 5 добровольную декларацию, которая помогает избежать путаницы в отношении охвата и значения того, что достигнуто государством-участником.

23. Принятие добровольной декларации о завершении было первым официальным признанием государствами-участниками того, что после завершения могут быть обнаружены неизвестные прежде заминированные районы. Декларация позволяет государствам-участникам указать, что в будущем могут быть обнаружены районы, о загрязнении которых не было известно на момент объявления о завершении.

24. Ни Конвенция, ни какое-либо решение, принятое государствами-участниками, не содержит формулировок, определяющих термин «остаточное загрязнение». В случае Конвенции «остаточное загрязнение» следует понимать как неизвестное загрязнение противопехотными минами под юрисдикцией или контролем государства-участника после того, как все известные или подозреваемые заминированные районы были обработаны и признаны пригодными для нормального использования человеком.

25. ИМАС определяют «остаточный риск» как «риск, остающийся после применения всех разумных усилий для выявления, определения и устранения всякого установленного или подозреваемого присутствия взрывоопасных боеприпасов путем проведения нетехнического обследования, технического обследования и/или разминирования» (ИМАС 04.10, 2014 год), а «остаточное загрязнение» – как «загрязнение, которое создает остаточный риск». Соответственно, районы, в которых, как известно или как предполагается, установлены противопехотные мины, и новые заминированные районы, не могут считаться «остаточными».

26. На двенадцатом Совещании государств-участников (СГУ-12) государства-участники приняли рациональный ответ для ситуаций, когда по прошествии изначального или продленного срока для осуществления статьи 5 государство-участник в исключительном порядке обнаруживает под своей юрисдикцией или контролем неизвестный ранее заминированный район (согласно определению в пункте 5 статьи 2 Конвенции), включая новый заминированный район, в котором, как известно или как предполагается, установлены противопехотные мины. Этот

рациональный ответ дополняет декларацию о завершении, принятую в 2006 году, и гласит:

а) Если по прошествии изначального или продленного срока для осуществления статьи 5 государство-участник в исключительном порядке обнаруживает под своей юрисдикцией или контролем заминированный район (согласно определению в пункте 5 статьи 2 Конвенции), включая новый заминированный район, в котором, как известно или как предполагается, установлены противопехотные мины, этому государству-участнику следует немедленно информировать все государства-участники и все заинтересованные стороны, имеющие отношение к затронутому району, о таком обнаружении, и оно обязуется уничтожить или обеспечить уничтожение всех противопехотных мин в этом заминированном районе в кратчайшие возможные сроки.

б) Если государство-участник считает, что оно не сможет уничтожить или обеспечить уничтожение всех противопехотных мин в заминированном районе до следующего Совещания государств-участников или Конференции по рассмотрению действия Конвенции (в зависимости от того, что приходится раньше), ему следует представить запрос на продление предельного срока, которое должно быть как можно более коротким и составлять не более десяти лет, либо этому Совещанию или Конференции по рассмотрению действия Конвенции, если это позволяют сроки обнаружения, либо, если сроки обнаружения не позволяют этого, последующему Совещанию государств-участников или Конференции по рассмотрению действия Конвенции в соответствии с обязательствами, закрепленными в статье 5, и процессом для представления запросов на продление сроков, согласованным на седьмом Совещании государств-участников. Анализ представленных запросов следует осуществлять также в соответствии с процессом, согласованным на седьмом Совещании государств-участников и обычно практикуемым с 2008 года, а принятие решений по ним – в соответствии со статьей 5.

в) Государства-участники, затрагиваемые вышеуказанным решением, продолжают выполнять свои обязательства по представлению информации согласно статье 7 Конвенции, включая обязательство представлять информацию о координатах всех заминированных районов, в которых установлены или предположительно установлены противопехотные мины, под их юрисдикцией или контролем и о состоянии программ, связанных с их уничтожением. Каждому государству-участнику следует также продолжать представлять обновленные сведения, касающиеся этих и других обязательств, на совещаниях постоянных комитетов, совещаниях государств-участников и конференциях по рассмотрению действия Конвенции¹⁰.

Понимание № 4

Государства-участники согласились с тем, что после объявления о завершении и по прошествии его изначального или продленного срока для осуществления статьи 5 государство-участник может в исключительном порядке обнаружить под своей юрисдикцией или контролем неизвестный ранее заминированный район (согласно определению в пункте 5 статьи 2 Конвенции), включая новый заминированный район, в котором, как известно или как предполагается, установлены противопехотные мины. В таких обстоятельствах государства-участники будут применять к таким ситуациям рациональный ответ, принятый государствами-участниками на СГУ-12.

Районы, в которых, как известно или как предполагается, установлены противопехотные мины, не могут рассматриваться как «остаточное загрязнение» и должны обрабатываться в соответствии с обязательствами государства-участника по Конвенции.

¹⁰ Двенадцатое Совещание государств-участников, 2012 год, *Заключительный доклад*, APLC/MSP.12/2012/10.

V. Рекомендации

27. За период после принятия добровольной декларации о завершении осуществления статьи 5 ряд государств-участников заявили о завершении работ и при этом использовали формулировки, введенные на СГУ-7 и СГУ-12. Во многих случаях государства-участники также представили подробный отчет о своей программе противоминной деятельности. Кроме того, некоторые включили перечень конкретных районов, в которых, как известно или как предполагается, установлены противопехотные мины, а также методов и средств, используемых для обработки этих районов. Эта практика преследовала цель дать всем государствам-участникам уверенность в том, что критерии завершения работ, предусмотренные Конвенцией, соблюдаются.

Рекомендация № 1

Комитет рекомендует государствам-участникам продолжать добровольную практику представления Сессии государств-участников/обзорной Конференции декларации о завершении, включающей формулировки, принятые на СГУ-7 и СГУ-12. Кроме того, Комитет далее рекомендует, чтобы, официально заявляя о завершении, государства-участники представляли подробную информацию о деятельности, проводившейся на протяжении всего периода осуществления программы противоминной деятельности, с учетом элементов, включенных в приложение I (*Проект содержания для добровольной декларации о завершении*).

28. В настоящее время декларация о завершении представляет собой одностороннее сообщение соответствующего государства-участника для государств-участников. Учитывая важность осуществления статьи 5 для достижения цели Конвенции, которая состоит в том, чтобы положить конец страданиям и несчастьям, вызываемым противопехотными минами, и важность высокой степени ясности в отношении завершения осуществления статьи 5, для Конвенции мог бы быть полезным добровольный диалог в духе сотрудничества по содержанию деклараций о завершении.

Рекомендация № 2

В соответствии с традиционным духом сотрудничества в рамках Конвенции Комитет рекомендует государствам-участникам, которые в состоянии объявить о завершении, пользоваться при составлении декларации о завершении услугами Группы имплементационной поддержки Конвенции и рассмотреть вопрос о поддержании диалога в духе сотрудничества с Комитетом по осуществлению статьи 5 в отношении содержания декларации о завершении, который мог бы привести к повышению качества декларации о завершении.

Приложение

Проект содержания для добровольной декларации о завершении

1. Краткое изложение обстоятельств, которые привели к установке противопехотных мин в заминированных районах, находящихся под юрисдикцией или контролем государства-участника.
2. Национальный координационный механизм, созданный для решения выявленной задачи.
3. Подробное описание всех усилий, приложенных государством-участником для выявления всех находящихся под его юрисдикцией или контролем районов, в которых, как известно или как предполагается, установлены противопехотные мины, включая использованные методологии и стандарты обследования.
4. Обзор результатов этих усилий в разбивке по географическим регионам, включая обзор выявленных предположительно опасных районов и подтвержденных опасных районов и размеры этих районов.
5. Усилия, приложенные государством-участником для обеспечения эффективного исключения доступа гражданских лиц в эти районы.
6. Методологии и стандарты, использованные для обработки выявленных заминированных районов, включая критерии для реклассификации земель.
7. Обзор потенциала, задействованного для решения задачи, включая организации, которым было поручено проведение обследования и разминирования, и, если это применимо, использованное национальное и международное финансирование.
8. Результаты операций в разбивке по географическому положению и районам, исключенным из числа опасных в результате нетехнического обследования, районам, сокращенным в результате технического обследования, и районам, подвергнутым разминированию, а также число обнаруженных и уничтоженных предметов. Приложить таблицы, освещающие достижения программы (таблицы могут быть взяты из Руководства по отчетности).
9. Процесс передачи и вовлечение общин в процесс принятия решений, в том числе в использование земли после ее высвобождения.
10. Созданные механизмы постоянного мониторинга после процесса передачи для любых неизвестных ранее заминированных районов, которые могут быть выявлены после завершения.
11. Координация и механизмы, созданные для ситуаций, когда обнаруживаются неизвестные ранее заминированные районы, и действия государства-участника в такой ситуации.