

Резюме:
Практическое
руководство
по реализации
предлагаемого Договора
о торговле оружием на
национальном уровне

Вступление

В декабре 2009 г., Генеральная Ассамблея ООН проголосовала за начало переговоров по заключению международного Договора о торговле оружием (ДТО) к 2012 году, с тем чтобы создать международные стандарты, которыми будет руководствоваться мировая торговля обычными вооружениями. При том что детали ДТО всё еще подлежат обсуждению, ясно, что такой договор будет реализовываться на национальном уровне, и следовательно потребует от всех стран наличия действующей национальной системы лицензирования и контроля международных передач обычных вооружений.

Универсального решения тут нет. Системы отдельных стран будут исходить из объемов и характера своей торговли оружием, а также своей системы административного управления, технологической инфраструктуры, производственных возможностей и юридических традиций. Практическое руководство черпает основополагающие принципы и элементы из различных систем и демонстрирует на примерах ряда стран, как они реализуются. Руководство предназначено очертить рамки того, как государствами может быть принята функциональная и эффективная национальная система контроля.

Элементы национальной системы контроля

Все национальные системы должны учитывать три основных компонента: лицензирование, правоприменение и информационно-разъяснительная работа с промышленностью и международными партнерами. Кроме того, по каждому из компонентов им необходимо принимать во внимание законодательные требования, учреждения и процедуры, учебную подготовку и подтверждения реализации.

Лицензирование

Лицензирование лежит в сердцевине любой системы контроля за передачами оружия. Все обычные вооружения, ввозимые, вывозимые или проходящие через таможенную «мембрану» страны или находящиеся под национальной юрисдикцией, требуют соответствующей санкции.

Законодательные требования

Контрольный список: список предметов и технологий, подлежащих контролю за передачами должен быть максимально четким и детальным, и в идеале утвержденным в подзаконных актах, что позволит его регулярно обновлять.

Типы передач, подлежащие контролю: для обеспечения контроля на высоком уровне и во избежание лазеек, механизмы контроля за международными передачами должны охватывать экспорт, импорт, транзит/перевалку и реэкспорт. В идеале они предусмотрены в основном законодательстве. Контроль должен осуществляться за правительственными и коммерческими передачами, подарками и предоставляемой помощью. Чтобы быть эффективной, система лицензирования должна также распространяться на широкий спектр других транзакций и услуг: таких как посредническая деятельность, транспортировка и экспедирование грузов, финансовые услуги и техническая помощь.

Правила проведения оценок в области лицензирования: Основное законодательство будет содержать определенный диапазон критериев или параметров, по которым будет оцениваться потенциальная передача.

Учреждения

Учреждения, перед которыми поставлена задача управлять процессом лицензирования, будь-то правительственные подразделения или независимые агентства, должны иметь:

- Четко очерченные обязанности и соответствующие полномочия для выполнения поставленных задач;
- Четкие процедуры осуществления лицензирования или обновления контрольного списка;
- Четкую и эффективную коммуникационную связь между соответствующими учреждениями для обеспечения эффективности лицензирования, правоприменения, прозрачности и подотчетности.

Процедуры

Принятие решений: Лицензирующее решение должно основываться на общей оценке предполагаемой передачи согласно критериям; оно должно исходить из объективной информации, при использовании надежных и достоверных свидетельств.

Различные типы лицензий: В большинстве стран оценки на предмет возможности выдачи лицензии проводятся в индивидуальном порядке для каждого отдельного случая и выдаются индивидуальные (одноразовые) лицензии (одна передача, один пункт назначения). Иногда выдаются другие типы лицензий, такие как открытые, глобальные или генеральные, которые могут применяться по отношению к более чем одной передаче или месту назначения.

Процессы, связанные с конечным пользователем (конечным использованием): Наиболее широко используемым методом гарантирования использования оружия конечным пользователем и залогом того, предметы не будут использованы не по назначению или другим конечным пользователем является применение сертификата конечного пользователя (СКП). В СКП часто содержится упоминание того, могут ли и когда могут быть реэкспортированы вооружения. СКП должны выдаваться компетентным национальным органом и быть напечатаны на бумаге банковского качества с обозначением уникального серийного номера. Должна быть удостоверена их подлинность. Для обеспечения достижения товарами авторизованного пункта назначения и конечного пользователя могут использоваться сертификаты подтверждения доставки (СПД) и/или физические проверки после доставки.

Импортный сертификат: это подтверждение государства-импортера, что оно осведомлено и не возражает против предполагаемого импорта конкретного товара. Этот сертификат может использоваться в рамках процесса проверки конечного использования или, в иных случаях, они могут быть обязательны в стране-импортере.

Контроль за посреднической деятельностью: Несколько другие процессы будут востребованы властями в отношении регулирования деятельности посредников в области торговли оружием. Сюда должна входить регистрация брокеров, действующих на своей территории и лицензирование либо санкционирование каждого направления предполагаемой посреднической деятельности при торговле оружием.

Прозрачность и подотчетность

Национальные системы контроля за международными передачами вооружений могут и должны включать в себя положения об обмене информацией и прозрачности (транспарентности). В публичном доступе должна быть следующая информация:

- Все законы, нормативно-правовые акты, документы о политике, практики, процедуры, контрольные списки и проч., относящиеся к передачам оружия;
- Регулярная периодическая отчетность, включающая информацию про выданные лицензии и отказы в выдаче, а также осуществленные доставки.

Большой подотчетности можно достигнуть, осуществляя парламентский надзор над политикой и практикой лицензирования передач и вовлечение всех ключевых заинтересованных сторон в разработку и надзор за политикой и практикой контроля за передачами оружия.

Обучение и наращивание потенциала

Для эффективной имплементации законов, регулирующих актов, политик и административных процедур требуется достаточно институциональных и человеческих ресурсов, включая адекватное количество чиновников по вопросам лицензирования, чтобы рассматривать заявки тщательно и укладываясь в сроки; механизм межведомственной координации для повышения эффективности системы; и обучение персонала во всех правительственных министерствах, подразделениях и агентствах, участвующих в лицензировании передач.

2 Правоприменение

Законодательные требования

Handhavingsbepalingen maken niet alleen vaak deel uit van Положения о правоприменении часто можно найти в законодательстве в области контроля за передачами вооружений, а также других законах и регулирующих актах, таких как таможенные законы или кодексы; законы о безопасности границ; законы о полиции и/или уголовных процедурах; уголовные кодексы; административно- процедурные акты и/или кодексы административных правонарушений; и законов о прокуратуре. Законами надо будет установить конкретные правонарушения при передачах оружия, такие как предоставление ложной или недостоверной информации или осуществление передачи без должных полномочий на то. Системы должны предусматривать проведение расследований возможных нарушений закона и уголовное преследование, где это уместно.

Ключевым моментом правоприменительного контроля является досмотр грузов на границах. Речь идет о пересечениях сухопутных, водных и воздушных границ, но возможно также и о надзоре за средствами связи в сети Интернет, чтобы выявить нематериальные передачи технологии. Следует определить рамки правовых полномочий на обыск и арест товаров в подозрительных случаях, а также на конфискацию финансовых активов.

Учреждения

Таможенные органы, пограничные службы, полиция и прокуратура являются наиболее распространенными учреждениями, используемыми для применения систем контроля за международными передачами вооружений, при содействии организаций разведки и в сотрудничестве с другими государствами.

Штрафы и санкции

Государствами могут использоваться разнообразные административные и криминальные наказания и санкции для стимулирования субъектов международных передач придерживаться закона, включая:

- Предупредительные письма;
- Денежные штрафы;
- Отзыв лицензий;
- Лишение льгот;
- Отказ в доступе к правительственным контрактам или программам/ проектам взаимозачетов;
- Отказ в праве на торговлю;
- Арест или конфискация товаров;
- Тюремное заключение.

Процедуры правоприменения

На границе таможенные служащие и/или пограничники будут осуществлять необходимые проверки грузов, пересекающих границу. Подобные процедуры могут включать:

- Надзор за транспортными средствами и лицами, пересекающими границу;
- Проверку документов на груз;
- Инспекцию груза.

Для этого чиновникам необходимо иметь правовые полномочия на остановку, досмотр, конфискацию и арест грузов. Если груз арестован, prosecutorial фаза должна будет включать расследование всех деталей, связанных с передачей. .

Обмен информацией и прозрачность

Эффективному правоприменению значительно способствует распространение информации внутри страны и в международном плане. В некоторых случаях это лучше всего делать в публично доступной форме, в других случаях – более приватно, с учетом коммерческих вопросов и проблем национальной безопасности. Полная информированность публики об уголовном преследовании – часто наиболее эффективный способ стимулирования соблюдения законов предприятиями.

Обучение и наращивание потенциала

Необходимо выделить институциональные и человеческие ресурсы для обеспечения реализации законов, регулирующих актов, политик и административных процедур – это подразумевает наличие адекватного количества чиновников в области правоприменения (таможенная и пограничная полиция, агентства расследований, работники прокуратуры и судьи) относительно количеству передач. Подобным образом как и для учреждений лицензирования необходимо разработать соответствующие учебные программы.

Информационно-просветительская работа с промышленностью и международными партнерами

3

Отношения между правительством и промышленностью

Законодательные требования: Оборонная промышленность юридически обязана соблюдать требования национальных законов и регулирующих актов в области контроля за передачами вооружений. Однако иногда основное законодательство предусматривает обязательное информирование правительствами предприятий об относительно их обязанностях. Незнание законов и политик в области контроля за передачами может привести к непредумышленным нарушениям. В некоторых странах предприятия должны иметь системы внутрифирменного контроля (СВК), чтобы претендовать на получение определенных типов лицензии, напр. генеральных лицензий.

Учреждения и процедуры: Орган лицензирования или в некоторых случаях независимое агентство часто являются первыми в ряду учреждений, которым необходимо вести информационно-просветительскую работу с промышленностью и научным сообществом. Помимо работы с торговыми ассоциациями и публикации информации, все больше и больше государств разрабатывают веб-программы, позволяющие промышленности подавать заявки на получение лицензий, проверять состояние рассмотрения заявок и получать информацию об изменяющихся законах, политиках, процедурах и списках.

Прозрачность и реализация: Государствам следует избегать уравнительного подхода к работе с промышленностью. Индивидуальный подход к оказанию содействия может ответить на конкретные вопросы или проблемы представителей торговли

и помогает правительству и промышленности развивать рабочие отношения на более высоком уровне сотрудничества, тем самым повышая эффективность.

Внешние отношения

Межправительственный обмен информацией: Многие государства имеют формальные обязательства относительно обмена информацией вследствие участия в двусторонних, региональных, многосторонних или международных соглашениях. Более того, контакты с другими государствами, завязанные через членство в этих соглашениях или другими средствами, могут также предоставить доступ к важной информации, которую можно использовать в случае сложной ситуации, связанной с лицензированием, либо в случае проверки конечного пользователя или классификации товара. Этому можно поспособствовать, учредив национальный координационный центр по вопросам политики и практики национального контроля за передачами оружия.

Прозрачность для публики: Кроме того, все правительства посредством Реестра обычных вооружений ООН обязались помещать в публичный доступ определенную информацию о своих международных передачах вооружений. Некоторые государства имеют дополнительные обязанности и обязательства, либо в качестве членов международных соглашений либо согласно положениям национального законодательства. В принципе, правительства должны оперировать своими национальными системами контроля за передачами исходя из того, что информация будет доступна публике, если не существует существенных причин для обратного.

Наращивание потенциала и содействие на международном уровне: Очень немногие государства будут начинать «с нуля» в смысле своих возможностей контроля за передачами вооружений, но многим, возможно, необходимо далее развивать и улучшать существующие национальные структуры. Нарастание потенциала должно быть подогнано под требования и возможности государств-партнеров, с уделением времени и внимания тому, чтобы информация, культура, механизмы и системы повсеместно внедрялись в соответствующих учреждениях. Государства, желающие оказывать содействие, должны координировать действия с другими поставщиками помощи и четко формулировать предлагаемые типы поддержки.

«Оксфам» (Oxfam) – это международная конфедерация четырнадцати организаций, работающих вместе в более чем 100 странах, стремясь найти способные выдержать испытание временем решения по проблемам бедности и несправедливости.

Центр международной торговли и безопасности (The Center for International Trade and Security) при Университете штата Джорджия, США (UGA) осуществляет деятельность по содействию миру и процветанию с помощью научно-исследовательской, учебной и информационно-просветительской деятельности, сфокусированной на нейтрализации угроз, которые таят в себе торговля материалами и технологиями, связанными с оружием массового поражения, и другие передачи военного назначения, а также незаконная торговля обычными вооружениями. Центр (ЦМТБ, CITS/UGA) видит свою миссию в привлечении внимания и информировании влиятельных лиц, представителей промышленности, педагогов, студентов и широкую общественность – как в США, так и за рубежом – в отношении опасностей, которыми чревата торговля оружием и оружейными комплектами и их хищения.

Организация Saferworld работает в направлении предотвращения и снижения интенсивности конфликтов, а также оказывает поддержку инициативам по обеспечению безопасности на основе сотрудничества. Мы взаимодействуем с правительствами, международными организациями и гражданским обществом в нашем стремлении поддержать и усилить эффективные инициативы на уровне политики и практических действий, повышая уровень осведомленности общественности, проводя исследования и разрабатывая новые инициативы, а также оказывая поддержку другим участникам процесса.

Текст © Center for International Trade and Security at the University of Georgia, USA (CITS/UGA) 2010. Дизайн, типография и верстка © Oxfam GB 2010. Впервые опубликовано в 2010 г. «Оксфам-Великобритания» (Oxfam GB) для «Оксфам Интернэшнл» (Oxfam International), вместе с ЦМТБ и Saferworld.

Все издательские права на настоящую работу ЦМТБ как держателем авторского права на текст переданы на правах лицензии «Оксфам-Великобритания» и все запросы относительно возможности воспроизведения, адаптации, перевода либо иного использования содержания в любых форматах и формах, на любых языках и в любых средствах информации должны адресоваться «Оксфам-Великобритания» по следующему электронному адресу: publish@oxfam.org.uk Данная работа явилась результатом консультативной деятельности по заказу «Оксфам-Великобритания». Консультативная деятельность осуществлялась Анной-Шарлоттой Меррелл Веттервик (Anne-Charlotte Merrell Wettervik) от ЦМТБ, Роем Исбистером (Roy Isbister) и Элизабет Киркхэм (Elizabeth Kirkham) от Saferworld и Рейчел Стол (Rachel Stohl) – консультантом от «Оксфам-Великобритания», членом-корреспондентом Королевского института международных отношений (Chatham House).

Это – часть серии документов, написанных и опубликованных с целью информационного обеспечения общественных дебатов по вопросам развития и гуманитарной политики. Авторские права защищены. Текст может быть использован на бесплатной основе в целях правозащитной, агитационно-просветительской, учебно-воспитательной и научно-исследовательской деятельности при условии указания всех реквизитов источника. Издатель просит регистрировать у него все случаи подобного использования, т.к. соответствующая информация понадобится ему для оценки воздействия. На копирование при любых других обстоятельствах либо повторное использование в других публикациях, перевод или адаптацию должно быть получено соответствующее разрешение, и может взиматься определенная плата. Адрес электронной почты: publish@oxfam.org.uk

«Оксфам» благодарит Министерство иностранных дел Нидерландов за поддержку, оказанную при создании отчета.



Ministry of Foreign Affairs