



Организация по безопасности
и сотрудничеству в Европе

Руководство по лучшей практике в области определения излишков легкого и стрелкового оружия и показателей их наличия



FSC.GAL/36/03/Rev.3/Corr.1

19 сентября 2003 года

RESTRICTED

RUSSIAN

Original: ENGLISH

© 2003. Авторские права на настоящую работу в полном объеме, включая ее оформление, принадлежат Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе. Разрешается воспроизведение настоящей работы или ее частей ограниченным тиражом в учебных или научных целях. Во всех остальных случаях просьба обращаться в Группу обеспечения деятельности ФСБ в Центре по предотвращению конфликтов Секретариата ОБСЕ по следующему адресу: FSC Support Unit, Conflict Prevention Centre, OSCE Secretariat
Kärntner Ring 5-7, A-1010, Vienna, Austria.

СОДЕРЖАНИЕ

I.	МЕТОДЫ ВЫЯВЛЕНИЯ ИЗЛИШКОВ	2
1.	Цель	2
2.	Сфера применения	2
3.	Методология	3
4.	Терминология	3
II.	МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОБЯЗАТЕЛЬСТВА И МАТЕРИАЛЫ ПО ТЕМЕ	5
III.	ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО	7
IV.	ПОКАЗАТЕЛИ НАЛИЧИЯ ИЗЛИШКОВ И СООТВЕТСТВУЮЩИЕ ПРОЦЕДУРЫ	8
1.	Критерии, используемые при планировании военных сил и сил безопасности	8
2.	Параметры оснащения военных сил и сил безопасности	8
3.	Элементы требований подсчета	9
V.	ТИПОВОЙ ПРИМЕР	11
	ПРИЛОЖЕНИЕ А: МАТЕРИАЛЫ ПО ТЕМЕ	12
	ПРИЛОЖЕНИЕ В: ГЛОССАРИЙ	13

I. Методы выявления излишков

1. Цель

Каждое государство вправе само оценивать свое положение с точки зрения безопасности в соответствии со своими законными интересами безопасности и определять численность и структуру *военных сил и сил безопасности*¹ для решения своих конституционных задач. Каждое государство также вправе само определять, каким должно быть оснащение этих сил.

Учитывая, что оценка положения страны с точки зрения безопасности остается прерогативой этой страны, вторичные источники информации, касающейся определения термина "излишки", не являются общедоступными. Хотя концепция излишков упоминается в различных документах (см. раздел II ниже), не всегда бывает легко определить ту грань, за которой запасы вооружений превышают порог необходимости и становятся излишними. Поэтому, для устранения данного пробела, в настоящей главе описываются показатели наличия излишков, критерии, применяемые при планировании военных сил и сил безопасности, а также параметры, касающиеся оснащения этих сил.

2. Сфера применения

Термин *военные силы и силы безопасности*, используемый по всему тексту настоящего Руководства, охватывает весь спектр находящихся под контролем каждого государства сил на всех уровнях. Эти силы служат инструментом осуществления силовой монополии государства в соответствии с конституционными требованиями данного государства.

Настоящее Руководство касается всех категорий легкого и стрелкового оружия (ЛСО), согласованных в Документе ОБСЕ о легком и стрелковом оружии (Документ ОБСЕ, пункт 3 преамбулы). Оно не касается небоевых категорий оружия и боеприпасов, не охватываемых Документом ОБСЕ. Тем не менее, некоторые из содержащихся в данной главе рекомендаций могут применяться государствами по их собственной инициативе и к небоевым категориям оружия и боеприпасов, с тем чтобы включить их в процесс оценки и планирования.

Для целей настоящего Руководства предполагается, что единственными официальными органами, определяющими наличие излишков, являются правительства (Копте и Вильке, 1995).

¹ Приводимые первый раз курсивом термины дополнительно разъясняются в Глоссарии.

3. Методология

В настоящем Руководстве анализируются осуществляемые в последнее время процессы и программы реструктуризации вооруженных сил государств-участников. Внедрение новых организационных принципов, несомненно, требует выявления излишков ЛСО, но в то же время усложняет определение количественных параметров излишков ЛСО. Подобное мероприятие подразумевает, что в рамках процесса определения государством-участником необходимого количества ЛСО следует также принимать во внимание планирование сил безопасности.

Должным образом были учтены данные, предоставленные государствами-участниками в ходе обмена информацией, предусмотренного Документом ОБСЕ о ЛСО.

4. Терминология

В зависимости от степени их боеготовности военные силы различных категорий называются далее в тексте *регулярными частями и резервными частями*. Оба типа частей полностью оснащены ЛСО в соответствии с требованиями военного времени. Резервные части могут иметь лишь весьма ограниченную численность личного состава, а в некоторых случаях у них вообще нет постоянного личного состава.

Термин "*резервные запасы*" означает количество находящегося на хранении ЛСО, предназначенного

для удовлетворения дополнительных потребностей в замене или ремонте, включая оружие, находящееся на пути к производителю или от него или обслуживаемое гражданским персоналом, но исключая то находящееся на складском хранении оружие, которое подлежит выдаче личному составу резервных частей². В мирное время резервные запасы используются только для замены того ЛСО регулярных частей или резервных частей, которое требует ремонта, было утрачено (чему имеется подтверждение) или снято с вооружения ввиду не подлежащего ремонту повреждения. Если та или иная единица оружия, не находящаяся на складском хранении в составе временных излишков, безвозвратно утрачивается, вместо нее должна быть закуплена другая единица, с тем чтобы резервные запасы постоянно поддерживались на уровне, отвечающем потребностям военных сил или сил безопасности. В военное время или в период кризиса резервные запасы служат для замены ЛСО, уничтоженного или утраченного в ходе боевых действий.

Для целей настоящей главы эти три количества ЛСО – оружие, принадлежащее регулярным частям, оружие, принадлежащее резервным частям, и резервные запасы – объединены в общую категорию "*оборонный запас*". Таким образом, этот *оборонный запас* представляет собой совокупное количество ЛСО, считающееся по итогам национального процесса оценки угроз и планирования необходимым для удовлетворения всех связанных с обороной и безопасностью потребностей военных сил и сил безопасности данного государства.

² Резервные запасы могут включать достаточное, согласно предварительному анализу, количество оружия, которое позволит удовлетворить потребности, обусловленные последующей оперативной переоценкой, без необходимости новых приобретений.

Используемый повсеместно в данной главе термин "излишки" определяется как количество ЛСО сверх оборонного запаса, то есть суммарного количества, включающего а) ЛСО, необходимое согласно национальным оценкам, регулярным и резервным частям всех военных сил и сил безопасности, плюс б) ЛСО, составляющее резервный запас.

Оборонный запас и излишки в своей совокупности составляют государственный арсенал ЛСО.

Вышеупомянутое излишнее, или чрезмерное количество должно:

- быть официально объявлено излишним по сравнению с установленными потребностями;
- быть снято с вооружения;
- храниться отдельно; и
- предпочтительно быть уничтожено.

II. Международные обязательства и материалы по теме

Ряд международных обязательств и документов по данной теме имеют актуальное значение для некоторых, если не для всех, государств – участников ОБСЕ.

В Документе ОБСЕ о ЛСО государства – участники ОБСЕ признали, что чрезмерное и дестабилизирующее накопление и неконтролируемое распространение стрелкового оружия являются проблемами, способствовавшими увеличению интенсивности и продолжительности большинства из недавних вооруженных конфликтов. В этой связи государства-участники обязались реализовать комплекс конкретных норм, принципов и мер, в том числе касающихся излишков (раздел IV Документа (ОБСЕ, 2000).

Показатели наличия излишков, перечисленные в упомянутом разделе, представляют собой наиболее всеобъемлющие среди всех согласованных на сегодняшний день в каком-либо международном документе критериев.

В контексте Программы действий ООН по предотвращению и искоренению незаконной торговли ЛСО во всех ее аспектах и борьбе с ней, согласованной на Конференции ООН по незаконной торговле стрелковым оружием и легкими вооружениями во всех ее аспектах в июле 2001 года, государства-члены обязались:

"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 приостановки использования, желательного путем уничтожения, таких запасов и чтобы обеспечивалось надлежащее хранение таких запасов до их дальнейшего использования". (ГА ООН, 2001, раздел II, пункт 18).

Программа действий ООН не содержит, однако, определения термина "излишки ЛСО" или показателей, позволяющих выявлять их.

Усилия, предпринимаемые в рамках Европейского союза, также были направлены на борьбу с дестабилизирующим накоплением и распространением ЛСО и на их искоренение, в частности, путем сокращения существующих запасов этого оружия и боеприпасов к нему до уровней, соответствующих законным потребностям стран в области безопасности. План совместных действий Европейского совета (2002/589/CFSP) обязывает государства-члены ЕС добиваться консенсуса на соответствующих международных форумах и, где это уместно, в региональном контексте в отношении следующих принципов и мер, касающихся излишков:

а) оказание, когда это уместно, содействия странам, обращающимся за поддержкой в осуществлении контроля над излишками

стрелкового оружия и боеприпасами к нему на их территории и в их ликвидации, особенно там, где это может способствовать предотвращению вооруженного конфликта, или же в постконфликтной ситуации;

б) содействие мерам укрепления доверия и созданию стимулов к добровольной сдаче излишков или находящегося в незаконном владении стрелкового оружия и боеприпасов к нему, причем такие меры должны включать соблюдение мирных соглашений и соглашений по ограничению вооружений под совместным контролем или контролем третьей стороны;

с) эффективное устранение излишков стрелкового оружия, включая их безопасное хранение, а также быстрое и эффективное уничтожение этого оружия и боеприпасов к нему, предпочтительно – под международным контролем (ЕС, 2002, статья 4).

Однако в Плане совместных действий Европейского совета нет определений или показателей, позволяющих выявлять наличие излишков.

В ходе состоявшихся недавно встреч на высшем уровне и встреч министров иностранных дел "большой восьмерки" была признана серьезность проблем, вызываемых существованием неконтролируемого ЛСО, и этот вопрос был включен в выработанную "восьмеркой" концепцию борьбы с международным терроризмом³.

³ См., в частности, пункт 1 по легкому и стрелковому оружию в документе "Миядзакские инициативы "Группы восьми" по предотвращению конфликтов", согласованном в Миядзаки (Япония) 13 июля 2000 года, с которым можно ознакомиться на сайте: <http://www.g7.utoronto.ca/foreign/fm000713-in.htm>.

III. Законодательство

В международном праве отсутствует определение термина "излишки". Во внутригосударственном праве, касающемся закупок вооружений⁴, механизм косвенного регулирования излишков может содержаться в положениях, обязывающих официальные органы, осуществляющие закупку вооружений, соотносить свои заказы с существующими запасами.

В этой связи важную роль в определении численности, структуры и оснащения военных сил и сил безопасности и, таким образом, в решении вопроса об излишках играют национальные парламенты. Одним из эффективных инструментов является бюджетный контроль в отношении решений о закупках новой техники для военных сил и сил безопасности. При необходимости эта контрольная функция может быть использована всеми парламентскими органами, принимающими решения относительно оснащения военных сил и сил безопасности техникой.

Страны могут уполномочивать специально учреждаемые или уже существующие национальные органы проводить ежегодную проверку государственного арсенала ЛСО на предмет выявления возможных излишков.

⁴ Термин "внутригосударственное право, касающееся закупок вооружений", означает совокупность правовых норм, регулирующих закупку государством вооружений и военной техники. В ряде государств этот термин эквивалентен "национальному закону о закупках вооружений". Однако другие государства-участники при принятии ими решений о закупках могут быть обязаны следовать как национальным, так и наднациональным нормам или судебным прецедентам, касающимся процедурных или материальных вопросов.

IV. Показатели наличия излишков и соответствующие процедуры

1. Критерии, используемые при планировании военных сил и сил безопасности

Одной из предпосылок начала процесса планирования является наличие регулярно обновляемых документов по вопросам национальной безопасности и оборонной политики. Эти документы должны содержать фундаментальные оценки нынешней и будущей ситуации в области внешней и внутренней безопасности, основанные на учете стратегического и геополитического положения соответствующего государства. Помимо того они должны включать все соответствующие положения национального законодательства и международного права, а также все международные обязательства военных сил и сил безопасности и должны содержать все соответствующие международные обязательства.

В постконфликтных ситуациях может потребоваться существенно обновленная оценка нынешнего и будущего положения в области внешней и внутренней безопасности.

В процессе планирования должно отводиться достаточное время на фазы планирования и осуществления любых возможных изменений в военных силах и силах безопасности для приведения их в соответствие с новой ситуацией. Быстрые изменения в ситуации также могут в любой момент привести к новому процессу планирования, а также к внесению коррективов в этот процесс.

По завершении процесса планирования военных сил и сил безопасности в оперативной концепции военных сил и сил безопасности должны быть определены численность, структура и оснащение этих сил, позволяющие им выполнять их конституционные функции.

2. Параметры оснащения военных сил и сил безопасности

Необходимое количество ЛСО всех видов может в значительной степени определяться наличием личного состава и финансовых ресурсов.

Вопрос о том, следует ли принять на вооружение или снять с вооружения то или иное оружие или систему оружия, необходимо решать исходя из того, каким потенциалом должны по своему статусу обладать военные силы и силы безопасности.

Всеобъемлющий подход к модернизации ЛСО или приобретению дополнительных типов ЛСО должен предусматривать конечную утилизацию оружия, ставшего ненужным. Существенное сокращение излишков может производиться более оперативно за счет максимально быстрого вывода устаревших вооружений из боевого состава военных сил и сил безопасности.

ЛСО, заменяемое более современными вооружениями в силах, имеющих высокий статус боеготовности, может передаваться "по цепочке" в

регулярные части меньшей степени боеготовности или в резервные части. Таким образом это оружие может использоваться для замены ЛСО, находящегося на вооружении частей более низкого уровня готовности и резервных частей. При должной организации дела национальный механизм "передачи по цепочке" является эффективным средством сокращения излишков.

Изменения в преобладающей оценке положения в области безопасности могут сказаться и на других параметрах, включая численность личного состава или финансовые ресурсы, положенный по статусу потенциал и процессы модернизации. Такие изменения в анализе положения в области безопасности могут осуществляться в ответ на новые угрозы, изменения в национальной оборонной политике, сокращение или реорганизацию военных сил и сил безопасности, нововведения в военном искусстве, появление новых типов задач или развитие технического прогресса⁵.

3. Элементы требований подсчета

Каждый самостоятельный вид, род или элемент национальных военных сил или сил безопасности должен определить, что для него является адекватным оснащением на различных уровнях – от командного уровня до уровня рядового.

В качестве основополагающего правила, каждому военнослужащему и сотруднику сил безопасности должно быть выдано конкретное личное оружие,

соответствующее его функциям.

В случае расчета, обслуживающего легкое оружие, может быть необходимо выдать дополнительное личное оружие каждому из составляющих расчет военнослужащих для целей самообороны или выполнения других задач, относящихся к деятельности расчета. Это в равной мере относится к личному составу как регулярных, так и резервных частей.

Помимо табельного личного оружия, вероятней всего, будет необходимо иметь резервные запасы оружия как в регулярных, так и резервных частях. Количество необходимого оружия может быть подсчитано на основе сочетания конкретной оценки положения в области безопасности с принятой в данном государстве концепцией обеспечения его законных потребностей в области безопасности. Полученные таким образом данные должны давать возможность удовлетворять дополнительные потребности, связанные с обслуживанием и ремонтом вооружения и техники, их утратой в ходе боевых действий или с другими возможными обстоятельствами.

Снижению уровня резервных запасов могло бы содействовать своевременное наращивание необходимых промышленных мощностей в случае возникновения кризиса. Количество времени, необходимое для обеспечения раннего предупреждения и принятия мер – хотя подсчитать его по какой-то конкретной формуле и не так просто – это показатель, который заметным образом влияет на объем резервных запасов.

⁵ Примером в этом отношении может служить модернизация переносных средств ПВО: появление модернизированной зенитной системы, обеспечивающей 100-процентную вероятность поражения цели, может привести к соответствующему сокращению количества зенитных систем, если заменяемые системы обеспечивают лишь 50-процентную вероятность поражения.

Резервным частям требуется такое же количество ЛСО как и соответствующим регулярным частям, если и те, и другие имеют сопоставимую организационную структуру. Однако резервные части, задачи которых не во всех аспектах соответствуют задачам регулярных частей, могут иметь на вооружении ЛСО, которое специально предназначено для решения этих особых задач.

Частям особого назначения может потребоваться дополнительное оснащение для выполнения их специфических задач, таких, как операции по эвакуации или по содействию обеспечению мира. Такое оснащение может потребоваться как на уровне части, так и на уровне отдельного военнослужащего. Количество оружия в этих частях будет, таким образом, соответствовать этим особым потребностям и должно рассматриваться как показатель изменившихся потребностей.

V. Типовой пример

Для того чтобы перевести вышеописанные подсчеты и соображения в практическую и реалистическую плоскость, приведем один типовой пример. Это пример определения потребностей в ЛСО военных сил и сил безопасности в регионе, где долгое время сохраняется стабильная обстановка. Кроме того, предполагается, что эти силы по конституции и согласно принятым парламентом решениям уполномочены:

- защищать территорию страны, а также участвовать в коллективной самообороне;
- оказывать помощь при действиях в чрезвычайных ситуациях гражданского характера, включая борьбу с последствиями стихийных бедствий и поисково-спасательные операции;
- участвовать в операциях по предотвращению конфликтов и регулированию кризисов;
- участвовать в трансграничном партнерстве и совместных учениях;
- оказывать гуманитарную помощь.

Численность личного состава вооруженных сил складывается из личного состава регулярных частей по штату мирного времени и резервных частей.

Конкретная количественная потребность в ЛСО определяется структурой вооруженных сил. Каждому военнослужащему выдается личное оружие для выполнения им своих функций. Исходя из этой минимальной потребности всех различных типов частей можно подсчитать совокупную потребность вооруженных сил в целом. Этот параметр называется "потребность в оружии". К дополнению к этому числу определенное резервное количество (в зависимости от организационной структуры вооруженных сил и типа оружия) будет храниться в качестве резервного запаса для удовлетворения всех возникающих дополнительных потребностей, связанных с заменой и ремонтом. Сумма, получаемая в результате сложения потребности в оружии и количества резервных запасов, – это и есть оборонный запас, т.е. совокупное количество необходимого ЛСО.

Ввиду меняющегося характера оборонного запаса и различных предъявляемых к нему требований, а также продолжающейся модернизации ЛСО, используемого вооруженными силами, уровень излишков ЛСО никогда не бывает постоянным. Напротив, его величина колеблется в зависимости от этих процессов.

Приложение А

МАТЕРИАЛЫ ПО ТЕМЕ

Комментарии министерства обороны Франции. "ALPC – Guide des meilleures pratiques: Definition et indicateurs de surplus".

["ЛСО – Руководство по лучшей практике: определение и показатели наличия излишков", 12 ноября 2002 года.]

Соображения, представленные министерством обороны Испании. 26 марта 2003 года.

Соображения, представленные министерством обороны Швейцарии. 27 марта 2003 года.

Kopte S. and Wilke, P. (1995) *Researching Surplus Weapons: Guidelines, Methods and Topics* [С. Копте и П. Вильке (1995)

"Анализ проблемы излишков оружия: руководящие принципы, методы и темы] in Laurance, E.J. and Wulf, H. (eds.)

Coping with Surplus Weapons Systems: A Priority for Conversion Research and Policy. Bonn International Center for

Conversion (BICC) Brief No. 3. Bonn: BICC. [Е. Дж. Лоранц и Х. Вульф (ред.) "Решение проблемы излишков систем

оружия: первоочередная задача исследований и конверсионной политики". Боннский международный центр по вопросам конверсии, сборник материалов No. 3.]

ЕС (Европейский союз) (2002). *Council Joint Action on the European Union's contribution to combating the destabilizing accumulation and spread of small arms and light weapons*, Official Journal of the European Communities, 2002 No. L 191/1.

["План совместных действий Совета в контексте вклада Европейского союза в борьбу с дестабилизирующим накоплением и распространением легкого и стрелкового оружия", документ 2002/589/CFSP от 12 июля. Воспроизведен в Официальном журнале Европейских сообществ, 2002 год, No. L 191/1.]

ОБСЕ. Форум по сотрудничеству в области безопасности (2000). Документ ОБСЕ о легком и стрелковом оружии.

FSC.DOC/1/00 от 24 ноября.

ГА ООН (Генеральная ассамблея ООН) (2001). *Programme of Action to Prevent, Combat and Eradicate the Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons in All Its Aspects*. Adopted 20 July. Reproduced in UN Document A/CONF.192/15.

[Программа действий по предотвращению и искоренению незаконной торговли стрелковым оружием и легкими вооружениями во всех ее аспектах и борьбе с ней. Утверждена 20 июля. Воспроизводится в документе ООН A/CONF.192/15.]

Приложение В

ГЛОССАРИЙ

Военные силы и силы безопасности

Весь спектр сил, подконтрольных государству, как инструмент реализации силовой монополии государства на всех уровнях. Соответственно, этот спектр включает различные типы военных сил (например, вооруженные силы, военизированные силы, силы специального назначения) и полицейские силы всех уровней (например, полиция, силы по охране границы).

Государственный арсенал ЛСО

Общее количество находящегося в собственности государства ЛСО, т.е. величина, образуемая оборонным запасом и излишками.

Излишки

Количество ЛСО сверх *оборонного запаса*, т.е. совокупного количества, в которое входит i) ЛСО, имеющееся, согласно национальным оценкам, в *регулярных частях и резервных частях всех военных сил и сил безопасности*, и ii) *резервные запасы*.

Оборонный запас

Величина, включающая i) потребность в оружии и ii) *резервные запасы*, т.е. совокупное количество необходимого ЛСО.

Потребность в оружии

Количество ЛСО, необходимое для оснащения как *регулярных частей, так и резервных частей*.

Регулярные части

Части, на постоянной основе укомплектованные личным составом по штатам мирного времени. В военное время численность их личного состава может отличаться, но, как правило, незначительно. Количество ЛСО в мирное время не намного отличается от соответствующего количества в военное время.

Резервные запасы

Количество находящегося на хранении ЛСО, используемого для удовлетворения дополнительных потребностей в замене или ремонте оружия. Сюда не входит то находящееся на складском хранении оружие, которое подлежит выдаче личному составу *резервных частей*. В мирное время резервные запасы используются только для замены того ЛСО *регулярных частей или резервных частей*, которое требует ремонта, было утрачено (чему имеется подтверждение), снято с вооружения ввиду не подлежащего ремонту повреждения, находится в пути следования к изготовителям или от них или обслуживается гражданским персоналом. В военное время или в период кризиса резервные запасы служат для замены ЛСО, уничтоженного или утраченного в ходе боевых действий.

Резервные части

Нерегулярные части, которые подлежат призыву на действительную военную службу и которые на постоянной основе оснащены для выполнения будущих задач, в том числе личным ЛСО, – если это предусмотрено организационной структурой вооруженных сил. Это оружие находится на складском хранении до его выдачи резервистам при проведении учений, в случае кризиса или в военное время. ЛСО, принадлежащее резервным частям, нередко хранится на других складах нежели те, на которых хранится ЛСО, принадлежащее *регулярным частям*; иногда оно даже хранится на отдельных военных объектах. В некоторых случаях личное ЛСО выдается правительством резервистам, с тем чтобы они хранили его у себя дома и могли незамедлительно воспользоваться им для прохождения в будущем службы и выполнения различных задач. В мирное время резервные части могут иметь лишь весьма ограниченную численность личного состава, а в некоторых случаях – вообще никакого постоянного личного состава.