

Договор о торговле оружием
Четвертая Конференция государств-участников
Токио, 20–24 августа 2018 г.

СПОНСОРСКАЯ ПРОГРАММА ДТО

Справочная информация

В связи с влиянием обычных видов оружия на развитие, а также по итогам доклада Генерального секретаря ООН о мнениях государств-членов относительно перспектив заключения договора о торговле оружием, с 2007 года ПРООН занимается разработкой надежного международного документа, регулирующего международную торговлю обычными видами оружия. В этих целях на протяжении всего процесса работы подготовительных комитетов и Конференций для ведения переговоров по ДТО в июле 2012 года и в марте 2013 года, а также в свете усилий по универсализации Договора, ПРООН предоставляла большой объем материалов на основе своих подкрепленных фактическими данными программ предупреждения насилия. Кроме того, для содействия повышению осведомленности об этих проблемах и обеспечения представительного участия в поддержку инклюзивных дебатов ПРООН также реализовала спонсорские программы в странах с низким уровнем дохода и развивающихся странах.

В процессе подготовки в 2014–2015 годах, возглавляемом Мексикой, представитель которой выступал исполняющим обязанности Председателем первой Конференции государств-участников (КГУ1), ПРООН было вновь предложено управлять спонсорскими программами в рамках пяти неофициальных и официальных консультационных и подготовительных заседаний, проведенных в Мехико (Мексика), Берлине (Германия), Порт-оф-Спейн (Тринидад и Тобаго), Вене (Австрия) и Женеве (Швейцария) соответственно, а также в рамках КГУ1, состоявшейся 24–27 августа 2015 года в Канкуне (Мексика).

На КГУ1, среди прочего, государства-участники постановили «...поручить Управляющему комитету при содействии ПРООН в Женеве оказывать помощь в выполнении административных задач, по мере необходимости, в поддержку работы Конференции».¹ С этой целью в период учреждения Секретариата, как это предусмотрено в Договоре, ПРООН было поручено несколько административных задач Управляющим комитетом и предложено принять необходимые меры для осуществления решений, принятых на КГУ1, включая администрирование спонсорской программы в рамках второй Конференции государств-участников (КГУ2). На КГУ2, состоявшейся 22–26 августа 2016 года в Женеве (Швейцария), государства — участники ДТО постановили, по рекомендациям Германии, возглавлявшей консультационные заседания по целевому фонду ДТО и связанным вопросам, сохранить за ПРООН функции администрирования спонсорства ДТО на следующие два года (2017–2018 годы) с целью пересмотра этих договоренностей на четвертой Конференции государств-участников (КГУ4)².

¹ [Итоговый доклад](#) КГУ1, пункт 32

² [Итоговый доклад](#) КГУ2, пункт 24

С 2014 года, с момента представления 50-го документа о ратификации ДТО со стороны государств — членов ООН, ПРООН под эгидой ДТО осуществляла администрирование в общей сложности 14 спонсорских программ³, направленных на содействие участию стран с низким уровнем дохода и развивающихся стран в заседаниях Конференции, которые в противном случае столкнулись бы с трудностями и тем самым поставили бы под угрозу инклюзивный и представительный характер заседаний. В ходе этого процесса также подтвердилась необходимость введения в текст Договора положений, обеспечивающих участие особо пострадавших государств, которые непосредственно испытали последствия незаконной и безответственной торговли оружием и проблемы, возникающие в этой связи.

Правила спонсорской программы ДТО

В 2015 году в ходе обсуждения с представителем Мексики, исполняющим на тот момент обязанности Председателя, донорами и другими партнерами был разработан список соответствующих стран. Государствам, имеющим право выдвигать кандидатуры участников программы, было предложено придерживаться следующих критериев:

- 1) присутствие в списке *получателей зарубежной помощи в целях развития* КСР ОЭСР⁴ и,
- 2) в соответствии с предпочтением заинтересованных сторон — доноров, *подписание или ратификация ДТО* и, в силу этого, *осуществление действий в поддержку цели и замысла Договора*.

По примеру других спонсорских механизмов в программу были включены следующие положения:

- *Авиабилет эконом-класса в оба конца, самым прямым маршрутом*⁵
- *Довольствие*⁶ и
- *Подходящее размещение*⁷

Кроме того, исходя из рекомендаций и опыта ПРООН, участникам программы предлагается и выдается соответствующий групповой *полис страхования путешественников*, чтобы оградить фонд спонсорской программы от бремени расходов, связанных с любыми возможными происшествиями.

Кроме того, в качестве предпосылки для достижения целей программы, основная цель заключается в поддержке участия *делегатов от государств*. Однако время от времени и в зависимости от конкретных просьб доноров в спонсорскую программу также включались *представители организаций гражданского общества* (ОГО). К ним также применяются критерии ОПР, на основе которых определяется возможность участия в программе представителей организаций со штаб-квартирой и регистрацией в странах с низким уровнем дохода и развивающихся странах.

³2014: Мехико, Мексика (8–9 сентября), Берлин, Германия (27–28 ноября); 2015: Порт-оф-Спейн, Тринидад и Тобаго (23–24 февраля), Вена, Австрия (20–21 апреля), Женева, Швейцария (6–8 июля), КГУ1 в Канкуне, Мексика (24–27 августа); 2016: КГУ2 в Женеве, Швейцария (22–26 августа), 2017: Первое неофициальное заседание (5–10 февраля), второе неофициальное заседание (6–7 апреля), третье неофициальное заседание (29 мая — 1 июня); КГУ3 в Женеве, Швейцария (11–15 сентября); 2018: первое подготовительное заседание (6–9 марта), второе подготовительное заседание (29 мая — 1 июня), КГУ4 в Токио, Япония (20–24 августа).

⁴ КСР ОЭСР публикует актуальный список каждые три года; <http://oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/daclist.htm>

⁵ В соответствии с правилами и положениями ПРООН.

⁶ Применимое суточное довольствие и фиксированные суммы на трансфер в аэропорт и из аэропорта в соответствии с правилами и положениями ПРООН.

⁷ В зависимости от доступных вариантов стандартного размещения в 3-звездочном отеле и в соответствии с правилами и положениями ПРООН.

Всем представителям (как от государств, так и от НПО) предлагается представить *официальную вербальную ноту/ письмо о выдвижении кандидатур*, выданное соответствующим министерством или учреждениями с надзорными функциями, с запросом о спонсировании выдвинутой кандидатуры делегата. Эта процедура также легла в основу координирования сразу нескольких запросов от одной страны, выданных различными министерствами, а также определения легитимного характера представленности ОГО.

Распределение средств в рамках спонсорской программы

В отсутствие принятых на Конференции политических документов, как правило, спонсорские ассигнования для делегатов от государств осуществлялись в порядке очередности и при условии наличия ресурсов. Бюджеты были установлены исходя из следующего условия: 1 (один) делегат от соответствующей критериям страны, то есть примерно 85 человек на каждое заседание.⁸ Однако лишь в редких случаях бюджеты были выполнены на полный охват программы спонсорства.

ПРООН совместно с неофициальным отборочным комитетом, в состав которого вошли представители НПО, определили ограниченный размер ассигнований для представителей НПО. Этот неофициальный комитет был учрежден в целях обеспечения прозрачности процесса отбора и наиболее оптимального распределения имеющихся средств среди соответствующих критериям НПО, а также для обеспечения координации самих НПО с другими потенциальными спонсорскими механизмами. Члены Комитета были избраны среди организаций, чья деятельность направлена на *повышение осведомленности о предмете и цели настоящего Договора, а также поддержку его осуществления*, за счет активного сотрудничества с государствами и Секретариатом ДТО. В настоящее время в состав комитета входят пять представителей НПО *Control Arms, GRIP, Nonviolence International Southeast Asia, SIPRI* и *Small Arms Survey*. Они согласились на добровольной основе оказывать ПРООН помощь в рассмотрении и отборе заявок НПО на участие в спонсорской программе ПРООН в соответствии с согласованными критериями.

Для обеспечения широкого участия и прозрачности, а также во избежание конфликта интересов, представители НПО лишили членов своих организаций права пользоваться преимуществами спонсорской программы, администрируемой ПРООН. Однако в любой момент времени представители НПО могут по своему усмотрению отказаться от членства в комитете, чтобы получить право участия в программе, при условии удовлетворения других критериев отбора.

В качестве мер по обеспечению широкого участия в заседаниях информация, касающаяся спонсорской программы ПРООН в рамках ДТО в отношении либо подготовительных заседаний, либо КГУ, была размещена на веб-сайте ДТО и распространена Секретариатом ДТО по списку рассылки, чтобы довести ее до сведения всех потенциальных выгодоприобретателей. Параллельно эта информация согласно стандартной практике также была распространена ПРООН через широкую сеть страновых отделений с запросом старшему руководству ООН о предоставлении сведений о спонсорской программе правительственным партнерам.

В общей сложности с 2014 года в рамках спонсорской программы была оказана поддержка **497** делегатам⁹.

⁸ В списке КСР ОЭСР за период 2014–2017 гг. находилось 146 стран. В актуальный список, действующий до 2020 г., входят 143 страны.

⁹ Поскольку прием заявок на участие в спонсорской программе КГУ4 все еще продолжается, по состоянию на 20 июля 2018 года (крайний срок представления настоящего доклада, установленный Секретариатом ДТО) окончательные данные еще не доступны.

- **2014:** 2 неофициальных консультационных заседания, для участия в которых спонсорскую помощь в общей сложности получил **81** делегат (59 делегатов от государств, 22 представителя НПО).
- **2015:** 3 неофициальных консультационных заседания и КГУ1, для участия в которых спонсорскую помощь в общей сложности получили **249** делегатов (177 делегатов от государств и 72 представителя НПО).
- **2016:** КГУ2, для участия в которой спонсорскую помощь в общей сложности получили **40** делегатов (38 делегатов от государств, 2 представителя НПО).
- **2017:** 3 неофициальных заседания и КГУ3, для участия в которых спонсорскую помощь в общей сложности получил **61** делегат (56 делегатов от государств и 5 представителей НПО).
- **2018:** 2 неофициальных подготовительных заседания и КГУ4¹⁰, для участия в которых спонсорскую помощь в общей сложности получили **66** делегатов (58 делегатов от государств и 8 представителей НПО).

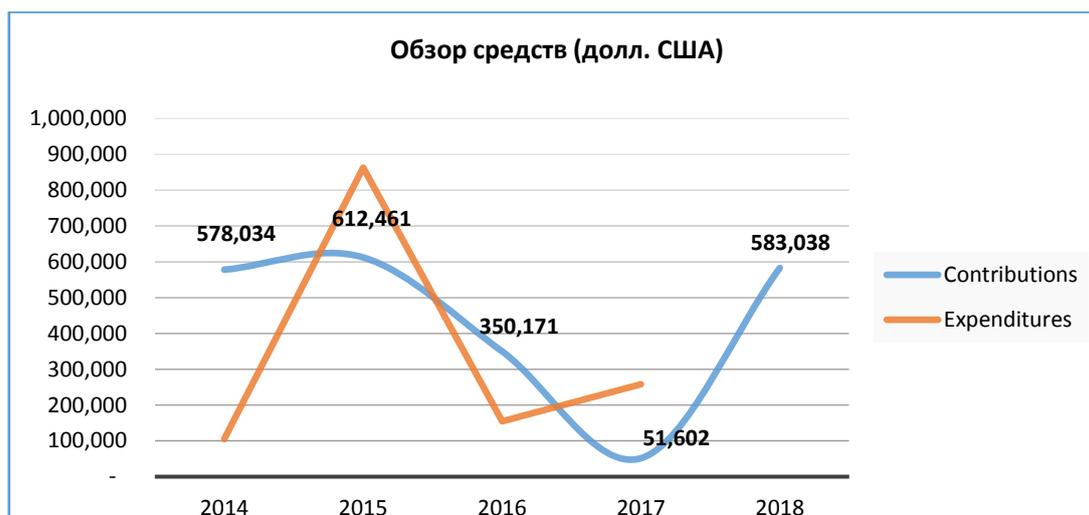
Доноры и фонды

ПРООН активно мобилизует ресурсы и занимается привлечением средств в форме добровольных взносов от партнеров по развитию. Помимо заседаний государств-участников в рамках КГУ (в промежуточный период работы секретариата под руководством ПРООН), ПРООН были проведены многочисленные двусторонние консультации с партнерами в целях подготовки материалов для разработки спонсорской программы и своих финансовых предложений. Эти предложения были доведены до сведения государств и партнеров как ПРООН, так и Секретариатом ДТО. При условии проявления и материализации интереса ПРООН подписывает с каждым из доноров отдельное соглашение о финансировании. Соглашения составляются в соответствии с процедурами ПРООН и стандартизированными договорами о совместном покрытии расходов, при наличии таковых. Кроме того, при необходимости оговариваются индивидуальные условия.¹¹ В дополнение к правовым аспектам, в эти соглашения также включаются любые предпочтения доноров в отношении квот и/или целевых показателей, применимых к определенным **заседаниям** (КГУ, подготовительные заседания, специальные заседания и т. д.), **географическим регионам** и/или **группам** (государство, НПО, гендерная принадлежность и т. д.).

На протяжении многих лет спонсорская программа ПРООН в рамках ДТО получала щедрую финансовую поддержку со стороны доноров и функционировала за счет взносов 13 (тринадцати) стран (*Австралия, Австрия, Германия, Ирландия, Япония, Мексика, Нидерланды, Новая Зеландия, Норвегия, Швеция, Швейцария, Тринидад и Тобаго и Соединенное Королевство*). ПРООН высоко ценит каждый финансовый взнос, независимо от его размера, и поддерживает широкий охват в противоположность максимально возможному размеру взносов, признавая это условие особо важным с точки зрения обеспечения *собственности* за осуществление программы, а также поддержки усилий по универсализации Договора.

¹⁰ Там же.

¹¹ Большинство отдельных государств — членов ООН достигли соглашения с ПРООН по условиям стандартизированных договоров о совместном покрытии расходов, которые призваны регулировать любые виды финансирования деятельности, осуществляемой под руководством ПРООН, включая деятельность в рамках ДТО.



На графике выше показаны поступившие в программу взносы за пять лет подряд, в общем размере 2 175 306 долл. США.¹² В зависимости от фактических расходов начала проявляться более сбалансированная горизонтальная ось. Как следствие, в реальном масштабе времени средства в фонде получили более равномерное распределение за период с 2014 года. Это стало возможным благодаря согласованию с отдельными донорами условий продления соглашений без дополнительных затрат, позволяющих перенос неизрасходованных средств на следующий финансовый год для «пополнения» фонда спонсорской программы для предстоящих заседаний.

Если взять общую сумму в размере 2 175 306 долл. США, простое деление на общее число делегатов, получивших поддержку в рамках программы, не является приемлемым походом к пониманию расходов на каждое спонсируемое лицо в целях сравнения. Необходимо учитывать особенности программы. Во-первых, в зависимости от географического региона, делегаты путешествуют на разные расстояния — некоторые внутри региона, а некоторые между континентами. Во-вторых, вне зависимости от географического удаления, цены на авиабилеты меняются с течением времени. Самый дешевый авиабилет эконом-класса был куплен за 149 долл. США, а самый дорогой на настоящий момент — за 6538 долл. США. Кроме того, ПРООН может приобрести авиабилет только при условии согласования делегатом предложенного маршрута и подтверждения получения всех необходимых виз (чтобы билеты не пропали, если визы не будут получены). В случае любых задержек в обмене этой информацией стоимость билета может возрасти. Опыт показывает, что чем ближе к дате заседания будет сделана фактическая покупка, чаще всего тем выше будет цена по сравнению с первоначальной.

В-третьих, нескольким правомочным делегатам требуется виза как в страну, через которую осуществляется транзит, так и в страну, являющуюся конечным пунктом назначения. Эта задача разрешима благодаря сети посольств по всему миру, однако лишь в немногих государствах представлены все необходимые посольства. КГУ4 не является исключением, и некоторые спонсируемые делегаты должны будут сначала поехать в третью страну, где можно получить соответствующие консульские услуги, остаться там на несколько дней, пока будет оформляться виза (-ы), а затем либо вернуться в родную страну, прежде чем отправиться в конечный пункт назначения, либо выбрать альтернативный маршрут. Подобные ситуации существенно влияют на размер затрат. Такие случаи, к счастью, не слишком часты, однако с ужесточением

¹² Финансовые показатели за 2018 год представляют собой промежуточные оценочные показатели, поскольку на настоящий момент получены еще не все взносы.

иммиграционных правил во многих регионах, безусловно, учащаются. Кроме того, ПРООН применяет принцип возмещения расходов за счет процентной доли административных расходов по персоналу.

В целях снижения расходов ПРООН по мере возможности осуществляет централизованную организацию размещения. Это означает, что в дополнение к стандартной процедуре запроса цен, которая направлена на получение минимум трех подходящих предложений и согласование условий отмены бронирования, ПРООН заранее оплачивает предполагаемое количество номеров, чтобы получить лучшую цену. Затем потребности в размещении контролируются по поступившим заявкам на участие в спонсорской программе с целью обеспечения 100-процентного заселения и с соблюдением условий отмены бронирования. На настоящий момент это, безусловно, самый экономный вариант. Только в том случае, когда невозможно разместить делегатов по такой схеме, ПРООН выделялось денежное суточное довольствие, в которое входила стоимость проживания, при том условии, что делегаты самостоятельно найдут и оплатят свое проживание в отеле. Время от времени делегаты с другими предпочтениями и планами подают запрос на выплату суточного довольствия на проживание в денежной форме. Однако в случае централизованной организации размещения такая выплата невозможна, поскольку это приводит к появлению необратимых затрат по программе.

По состоянию на 20 июля 2018 года, открытая спонсорская программа по КГУ4 в Токио еще не завершена,¹³ и организация поездок продолжается. В связи с этим ПРООН не может подтвердить остаток финансовых взносов на этот год. Счета-фактуры на авиабилеты и размещение еще не подтверждены, и любые предоставленные цифры будут грубой оценкой. Вместе с тем ПРООН будет представлять отчеты каждому донору в соответствии с каждым индивидуальным подписанным соглашением, и решения о распоряжении неизрасходованными остатками будут выноситься по итогам консультаций и по согласованию с ними¹⁴. Кроме того, ПРООН представит итоговый доклад Секретариату ДТО, охватывающий весь 2018 год, после закрытия спонсорской программы и связанных с ней счетов.

Полученный опыт

ПРООН хотелось бы воспользоваться этой возможностью, чтобы поделиться некоторым накопленным опытом, а также привлечь внимание к ряду проблем на основе вопросов, полученных от государств. Все вопросы можно распределить по трем категориям: а) правила спонсорской программы, б) представленность в спонсорских программах и с) запросы касательно обхода правил администрирования выплат.

а) Правила спонсорской программы

Правила спонсорской программы разрабатывались в соответствии с пожеланиями государств, представителей доноров из этих государств и Управляющего комитета. Критерии отбора, суточное довольствие и стандарт размещения были согласованы единодушно.

На протяжении пяти лет ПРООН поднимались вопросы, а также принимались запросы от государств, связанные с распределением спонсорских средств на основе принципа очередности. Этот подход применяется во многих других спонсорских программах в рамках процесса по кассетным боеприпасам, переговоров по ядерному разоружению и других гуманитарных усилий в области разоружения. Как и первоначальные критерии отбора заявок,

¹³ Крайний срок подачи заявок: 23 июля 2018 г.

¹⁴ Из соображений правового порядка ПРООН запрещено переводить неизрасходованные остатки средств по существующим соглашениям о финансировании третьим сторонам.

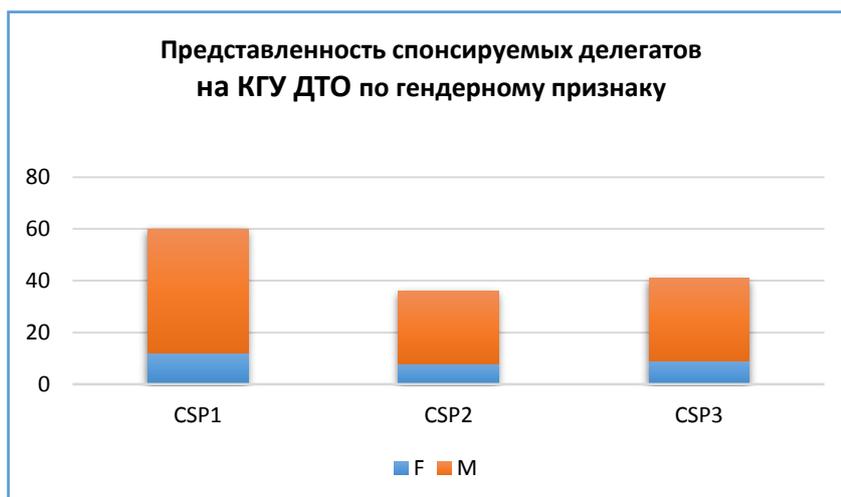
этот подход применялся на ранних этапах отдельных процессов, зачастую по причине слишком частого проведения заседаний и проявления высокого интереса государств к процессу переговоров. Некоторые делегаты от государств, тем не менее, считают, что в связи с высоким уровнем бюрократии в выдвижении кандидатур делегатов, в ряде стран возможности были упущены, и места были заполнены теми, кого критики называют «завсегдаями». Некоторые из этих поднятых проблем были рассмотрены и решены путем введения требования о резервировании средств по географическим регионам некоторыми донорами. Однако принимая во внимание, что на Конференции не была принята четкая политика, ПРООН столкнулась с трудностями в применении этого правила к нецелевым фондам, поскольку резервирование по географическому признаку также может привести к прямо противоположным результатам, когда удовлетворяющая критериям и заинтересованная в спонсорстве страна не отвечает требованиям к целевому назначению неизрасходованных средств.

Однако, учитывая, что с течением времени правовые документы были доработаны и финансирование спонсорской программы в целом выровнялось, вполне естественно, что пришла пора актуализировать критерии отбора. Наше предложение заключается в том, чтобы пересмотреть критерии отбора и базировать спонсорскую программу на конкретных усилиях по осуществлению и универсализации Договора с целевыми показателями, установленными непосредственно на Конференции, а также проведению информационно-пропагандистской работы по более широкому вовлечению государств в ДТО и активному участию в осуществлении программы. Это означает, что государства, не являющиеся участниками Договора и не подписавшие его, также будут иметь право подать заявку на участие в программе, однако важно отметить возможность более тесного сотрудничества с такими государствами в направлении универсализации и добровольного присоединения к положениям ДТО, например, в свете более общих усилий по внедрению ЦУР.¹⁵

b) Представительство в спонсорских программах

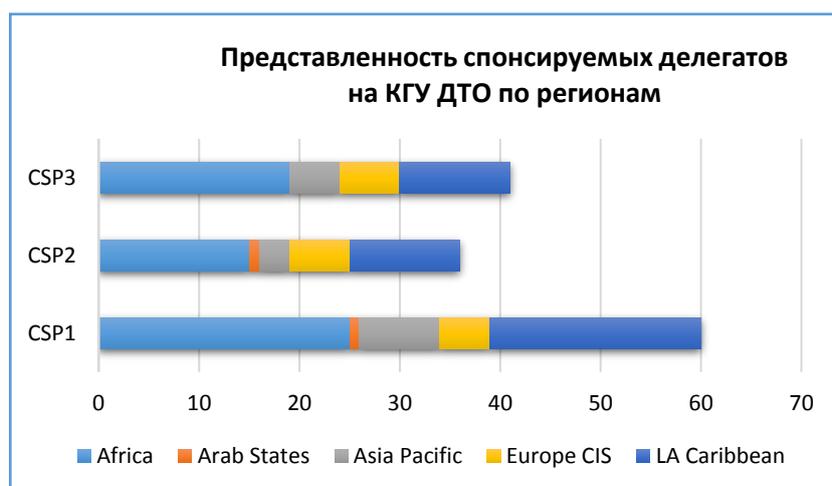
В целях обеспечения сбалансированности и инклюзивности политических процессов ПРООН в своем послании страновым отделениям побуждает к участию женщин-делегатов, однако утверждение официального состава делегации лежит на соответствующих правительствах. На опыте других спонсорских программ нами отмечено, что гендерный баланс, как правило, усиливается только в случае целевого выделения средств на привлечение большего числа делегатов-женщин. Действительно, при получении спонсорской программой в рамках переговоров по ядерному вооружению целевого взноса с требованием о выделении не менее 30 процентов средств делегатам-женщинам средний уровень представленности женщин в совокупности по спонсорским программам вырос примерно с 22 до 41 процентов в общем числе спонсируемых делегатов. Формулирование для государств — получателей спонсорской помощи посыла о необходимости учета гендерных факторов способствует применению этих требований. Помимо этого, в рамках спонсорской программы гендерный баланс делегаций оказалось проще обеспечить в том случае, когда от каждой страны, имеющей право на участие в программе, спонсорскую помощь получают по 2 (два) делегата. Кроме того, такой подход, возможно, может быть более оптимальным с точки зрения развития потенциала.

¹⁵ ЦУР 16.4: к 2030 году значительно уменьшить незаконные финансовые потоки и потоки оружия, активизировать деятельность по обнаружению и возвращению похищенных активов и вести борьбу со всеми формами организованной преступности; и показатель 16.4.2: доля изъятого, обнаруженного или сданного оружия, незаконное происхождение или обстоятельства приобретения которого было отслежено или установлено компетентным органом в соответствии с международными документами.



Аналогичным образом представленность географических регионов на конференциях расширяется, когда взносы являются целевыми и сопровождаются региональными предпочтениями. Сложность состоит в обеспечении баланса, поскольку взносы осуществляются донорами индивидуально и не обязательно координируются для обеспечения полноты картины.

При сопоставлении представленности регионов по критериям ДТО в 2018 году с географической представленностью в процентных долях в списке КСР ОЭСР, становится очевидным, что, поскольку в программе ДТО применяются критерии, связанные с присоединением к Договору, ряд регионов не соответствует требованиям, особенно арабские государства и Азиатско-Тихоокеанский регион. В соответствии со стремлением к расширению спонсорской программы для целей универсализации Договора и охвата государств, не являющихся участниками Договора и не подписавших его, рассмотрение вопроса о более сбалансированной географической представленности может представлять интерес и принести пользу другим регионам и странам, также испытывающих последствия незаконной и безответственной торговли оружием.



	Критерии ДТО 2018 г.		Список КСР ОЭСР на 2018 г.	
	К-во стран	% от общего числа	К-во стран	% от общего числа
Африка	36	43	47	33
Арабские государства	4	5	14	10
Азиатско-Тихоокеанский регион	12	14	36	25
Европа и СНГ	10	12	18	13
Латинская Америка и Карибский бассейн	22	26	28	20
Итого	84	100	143	100

с) Запросы касательно обхода правил администрирования выплат

Иногда в ПРООН обращаются делегаты от удовлетворяющих критериям государств с запросами касательно выплаты спонсорских средств и возможностях обхода правил. Первоочередное внимание уделяется вопросу максимального увеличения числа спонсируемых делегатов в рамках имеющихся бюджетов. Как следствие, нами применяется наиболее эффективный, зачастую более упрощенный и доступный подход к организации размещения для всех спонсируемых делегатов. Такой подход подразумевает, что в выплату включено уменьшенное суточное довольствие для покрытия только тех приемов пищи, которые не предоставляются отелем или организатором.

В качестве аргументов в поддержку этого подхода можно привести тот факт, что при направлении запросов о предоставлении спонсорской помощи в последнюю минуту резко возрастает стоимость самостоятельного бронирования делегатами вариантов размещения в высокий сезон, и не в последнюю очередь в Женеве. Мы также отметили, что при самостоятельном бронировании некоторые делегаты столкнулись со сложностями в выполнении требований отеля к обеспечению бронирования международными кредитными картами. Анализ затрат и выгод множества спонсорских программ, находящихся в администрировании ПРООН, однозначно говорит в поддержку этого подхода, который, благодаря экономии на масштабе, также неоднократно позволял нам делать дополнительные спонсорские выплаты за счет «сэкономленных» средств. Тот же принцип централизованной организации размещения применяется в отношении более крупных групп сотрудников ООН при поездках на встречи персонала и ретриты.

В заключение ПРООН хотелось бы воспользоваться этой возможностью, чтобы поблагодарить Японию — государство, принимающее у себя КГУ4, за сотрудничество на протяжении последних нескольких месяцев. Нам также хотелось бы поблагодарить все государства, включая те, которые оказывали поддержку программе в период с 2014 года, как и те, которые получили поддержку от спонсорской программы, администрируемой ПРООН на протяжении последние пяти лет. Нам чрезвычайно приятно работать с вами. Мы надеемся, что этот доклад послужит источником информации для будущих спонсорских программ в поддержку Договора о торговле оружием.
