

Аналитическая справка: Пятая сессия Межправительственного органа по переговорам
в отношении Протокола о незаконной торговле табачными изделиями,
Женева, 29 марта – 4 апреля 2012 года

ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ МЕРЫ И ФИНАНСОВЫЕ РЕСУРСЫ (ЧАСТЬ VII)

Основные рекомендации

1. Конференция Сторон (КС) и Совещание Сторон должны иметь отдельные бюджеты, встречи по Протоколу о незаконной торговле и связанная с ним деятельность должна финансироваться только Сторонами Протокола, а не всеми Сторонами РКБТ;
2. Очередные сессии Совещания Сторон не должны совпадать во времени с КС; Совещание Сторон должно собираться регулярно, но не обязательно во время проведения КС (Статья 35.2).

Введение

Важным вопросом, который необходимо решить в ходе пятой сессии МОП является вопрос о взаимосвязи Конференции Сторон РКБТ и Совещания Сторон Протокола. Единственный вопрос, по которому достигнут консенсус - это то, что Секретариат Конвенции будет также действовать в качестве Секретариата Протокола.

Есть еще два вопроса, которые необходимо рассмотреть. Первый – финансирование, в отношении него неформальная рабочая группа не достигла консенсуса, а всего лишь предложила, чтобы следующая сессия Совещания Сторон подготовила рекомендации для КС-5. Второй – должны ли сессии КС и Совещания Сторон обязательно проходить в рамках одного собрания. В проекте Статьи 35.2 говорится: «очередные сессии Совещания Сторон созываются Секретариатом Конвенции одновременно (in conjunction with)¹ с очередными сессиями Конференции Сторон». Эта формулировка оставляет открытым вопрос, должны ли две сессии проводиться одновременно или же одна следом за другой, но, тем не менее, не позволяет выбирать отличную от КС цикличность проведения Совещания Сторон.

¹ В ходе МОП-4 участники попросили Секретариат разъяснить смысл выражения “in conjunction with”. Юридический отдел разъяснил, что это выражение «следует понимать как «в логической связи». То есть, сессии Совещания Сторон могут проводиться параллельно с сессиями Конференции Сторон, сразу после них или непосредственно перед ними». (Протокол МОП-4, стр. 122.)

Однако, многие переводчики проекта Протокола, по всей видимости, перевели данное выражение как «одновременно», что привело к разночтениям между английской версией и (по меньшей мере) французской, испанской и русской.

Финансирование: избегать конкуренции за ресурсы между Протоколом и Конвенцией; избегать зависимости от сторон, не являющихся Сторонами Протокола

Как было отмечено в информационной записке Секретариата для КС-4 по поводу финансовых последствий мер, предусмотренных Протоколом,² «в какой-то мере нелогично выделять для Протокола долю добровольных взносов, которые Страна делает в РКБТ ВОЗ, если эта Страна не является также Стороной Протокола». Мы же настаиваем, что подобное положение вещей абсурдно и чревато серьезными проблемами в будущем. Это может привести к тому, что осуществление Протокола будет зависеть от стран, которые не заинтересованы в его успехе. Кроме того, может случиться, что финансирование администрирования и осуществления РКБТ недопустимо сократится из-за расходов на осуществление Протокола.

Естественно, что незаконная торговля воспринимается как более или менее серьезная проблема в зависимости от того, о каком регионе или Стороне идет речь. В результате, вполне возможно, что достаточно долгое время после вступления в силу Протокол будет охватывать лишь небольшую часть стран, являющихся Сторонами РКБТ. В этот период особенно остро будут протекать дискуссии о распределении средств между КС и Совещанием Сторон, так как вполне вероятно, что значительная часть финансирования первоначального этапа осуществления Протокола будет поступать от тех Сторон РКБТ, которые приняли решение не ратифицировать Протокол (или отложить его ратификацию).

По мнению FCA, серьезная опасность состоит еще и в том, что объединение бюджетов может привести к недофинансированию администрирования и осуществления РКБТ. Как было отмечено в нашей аналитической справке об осуществлении, технической помощи и помощи в создании потенциала, осуществление Протокола может потребовать значительных ресурсов для создания потенциала во многих сферах (например, полиция, таможня, управление налогами) и сотрудничества с многочисленными партнерами. До тех пор, пока не будет проведена оценка масштабов требуемой помощи, сложно предположить, какие финансовые последствия повлечет за собой осуществление Протокола. Тем не менее, как было отмечено в докладе Секретариата для КС-4 о глобальном прогрессе в осуществлении РКБТ (FCTC/COP/4/14), недостаточность технических и финансовых ресурсов является наиболее частым препятствием на пути осуществления РКБТ. Необходимо, чтобы процесс оценки потребностей и мобилизации ресурсов не затягивался из-за недостаточного финансирования.

Еще одно преимущество отдельных бюджетов КС и Совещания Сторон состоит в том, что это увеличивает вероятность того, что финансирование осуществления Протокола не будет происходить из средств министерств здравоохранения, выделяемых на борьбу против табака.

Совещание Сторон и Конференция Сторон

Существующий проект Статьи 35.2 не оставляет выбора в отношении времени проведения очередных сессий Совещания Сторон Протокола. Эти сессии должны проходить «одновременно» (in conjunction) с очередными сессиями КС, которые, в

² FCTC/COP/4/INF.DOC/1.

соответствие с Правилем 4 Регламента происходят раз в два года. Стоит отметить, что более ранние версии проекта Протокола содержали формулировку «когда это возможно и желательно».

Вполне вероятно, что одна из причин, по которым сессии Совещания Сторон резонно проводить «одновременно» с КС – это стремление сократить расходы: если сессии КС и Совещания Сторон проводятся одна за другой, то для них можно использовать одни и те же ресурсы и структуры (помещения, переводчиков и юристов). Кроме того, некоторые Стороны считают, что это приводит к существенной экономии на транспортных расходах для делегатов.

Однако в такой схеме проведения сессий есть существенные недостатки. Так, многие развивающиеся страны, по финансовым причинам, не могут послать более одного делегата, что ставит их перед выбором: отправить чиновника министерства здравоохранения, сведущего в вопросах борьбы против табака, или же чиновника одного из связанных с борьбой против незаконной торговли министерств, который вряд ли знаком с подробностями политики борьбы против табака или проблемами в области запрета на рекламу, стимулирование продаж и спонсорство табака.

В своей информационной записке для КС-4 о финансовых последствиях мер, предусмотренных Протоколом, Секретариат высказал предположение, что фраза «in conjunction» в действительности означает «параллельно». В этом случае сессия Совещания Сторон будет проходить в то же самое время, что и сессия КС, и, следовательно, не приведет к дополнительным «расходам на перевод, логистику или организацию».³ При другой трактовке, сессия Совещания Сторон может действительно посягать на время и ресурсы сессии КС.

Идея проведения сессий КС и Совещания Сторон в одно и то же время может привести к определенным проблемам. Во-первых, если попытаться провести обе сессии за время, изначально отведенное под сессию КС, то этого времени вряд ли хватит для адекватного обсуждения вопросов, связанных и с РКБТ, и с Протоколом. Во-вторых, уже сейчас небольшие делегации вынуждены выбирать, присутствовать им на заседаниях Комитета А или Комитета В. При параллельном, одновременном проведении сессий КС и Совещания Сторон маленьким делегациям придется разрываться между многочисленными заседаниями. (Однако в информационной записке для СК-4 предполагается выделение отдельного бюджета на покрытие командировочных расходов для сессий Совещания Сторон.)

В этой связи FCA рекомендует внести следующие поправки в текст Статьи 35.2:

В дальнейшем очередные сессии Совещания Сторон созываются Секретариатом непосредственно перед или после очередных сессий Конференции Сторон, **если Совещание Сторон не примет иного решения. Сессии Совещания Сторон не могут проводиться параллельно с сессиями Конференции Сторон.**

3 FCTC/COP/4/INF.DOC./1, стр. 9, сноска 2.