

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

ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ, ТЕХНИЧЕСКАЯ ПОМОЩЬ И РАЗВИТИЕ ПОТЕНЦИАЛА

Ключевые рекомендации

В своем докладе для Конференции Сторон Межправительственный орган по переговорам (МОП) должен предложить проект решения в отношении конкретных первоначальных шагов для определения масштаба и природы технической помощи и помощи в развитии потенциала, которые потребуются в ходе осуществления Протокола о незаконной торговле, а также в отношении возможных вариантов удовлетворения данных потребностей.

Введение

В ходе предыдущих сессий МОП основное внимание уделялось масштабу и природе обязательств Сторон, а также тому, как данные обязательства могут быть наилучшим образом структурированы для борьбы с незаконной торговлей табачными изделиями. Многие из наиболее активных Сторон, уже осуществляющих всестороннюю политику борьбы с незаконной торговлей табаком, четко представляют, какие изменения они способны или не способны внести на национальном уровне, чтобы внести вклад в глобальные усилия в данной сфере. Логично предположить, что подобным Сторонам потребуется минимальная техническая поддержка в деле осуществления Протокола.

Эффективная борьба против незаконной торговли табачными изделиями включает в себя целый ряд аспектов:

- Правоохранительные органы, которые имеют опыт выявления, разработки и пресечения деятельности лиц или групп лиц, вовлеченных в незаконную торговлю табачными изделиями;
- Признание того, что незаконная торговля является формой экономической (и часто международной) организованной преступности;
- Судебная система, способная наложить соответствующие санкции на обвиняемых и признанных виновными в правонарушениях, связанных с незаконной торговлей табачными изделиями – это может потребовать изменений в законодательстве и процессуальных нормах;
- Таможенная система, способная выявлять аномалии в структуре торговли и осуществлять контроль за пределами государства;
- Система управления налогами на табак, исключающая возможность уклонения от налогов, защищенная от коррупции и предполагающая использование налоговой маркировки или аналогичных превентивных мер;



- Система отслеживания и прослеживания, которая может также включать в себя сотрудничество между различными министерствами и ведомствами для обеспечения должной эффективности (например, между налоговыми органами, таможней и полицией);
- Тесное сотрудничество между соседними странами и основными торговыми партнерами.

Существует несколько причин того, что многие Стороны, по-видимому, не имеют достаточного потенциала в одной или нескольких упомянутых областях. Во-первых, Стороны, прежде долгое время имевшие низкие налоги на табак, могут продолжать считать, что у них нет серьезных причин вкладывать значительные ресурсы в борьбу с незаконной торговлей табачными изделиями. Во-вторых, Стороны, имеющие протяженные границы или значительный теневой сектор, или расположенные в зонах конфликтов или неподалеку от них, могут столкнуться с определенными трудностями в обеспечении безопасности границ и, в общем, с соблюдением законности и порядка. В-третьих, в частности в странах с недостаточными ресурсами, совместные усилия по борьбе с незаконной торговлей табачными изделиями могут не рассматриваться в качестве первоочередной задачи. (Стоит отметить, что ряд развивающихся стран осуществляют, тем не менее, жесткую политику борьбы с незаконной торговлей.) Многие страны, не имевшие прежде опыта борьбы с незаконной торговлей табачными изделиями, могут испытывать трудности даже с реальной оценкой своих потребностей по созданию потенциала для осуществления подобных мер и нуждаются в той или иной помощи со стороны.

Эти различия потенциала, в особенности в развивающихся странах, следует рассматривать не столько в качестве проблемы, сколько в качестве возможности осуществить в данных странах наилучшую практику в области борьбы с незаконной торговлей.

В общемировом масштабе расходы на эффективную борьбу с незаконной торговлей следует рассматривать, скорее, как инвестиции, чем как расходы – это облегчит сбор налоговых поступлений, что принесет не только значительную пользу здравоохранению (через эффективное повышение розничных цен), но и существенный доход. Тем не менее, существует ряд возможных проблем:

- Табачная промышленность чрезвычайно заинтересована в позиционировании себя как источника технической помощи и поддержки в создании потенциала. Однако производители также весьма заинтересованы в подрыве борьбы с определенными видами незаконной торговли, в частности, с торговлей контрафактными изделиями (которая влияет на их долю рынка и прибыль), и с незаконным производством, а также с контрабандой их собственных изделий. Кроме того, табачная промышленность склонна заявлять, что проблему незаконной торговли можно решить лишь путем снижения налогов;
- Различные производители технических средств обеспечения безопасности заинтересованы в продаже государству дорогих систем и оборудования (таких как рентгеновские сканеры для проверки содержимого контейнеров) и могут предлагать Сторонам спорные и корыстные решения, не соответствующие реальным местным или региональным потребностям;

- Так как эффективная борьба с незаконной торговлей требует привлечения многочисленных министерств и ведомств, сотрудничество является необходимым условием. Это позволит исключить дублирование усилий и гарантирует эффективное распределение ресурсов. Разработка общеправительственной стратегии может потребовать значительного опыта;
- Создание совершенно новых государственных структур и программ чрезвычайно сложно по своей природе, в особенности в условиях финансового дефицита. Ошибок можно избежать, если предварительно изучить системы и опыт других Сторон.

Успех Протокола будет зависеть от желания Сторон преодолеть эти разнообразные трудности и обеспечить Сторонам, обладающим ограниченным потенциалом или опытом по борьбе с незаконной торговлей табачными изделиями соответствующую техническую помощь и помощь в создании потенциала.

История вопроса

На МОП -3 Секретариат представил технико-экономическое обоснование глобальной системы отслеживания и прослеживания (см. FCTC/COP/INB-IT/3/INF.DOC./5), а также доклад «Оценка потенциальных требований на национальном уровне и международная система отслеживания и прослеживания табачных изделий» (FCTC/COP/INB-IT/3/INF.DOC./8), в которых рассматривалась возможность реализации данной системы в трех странах с низкими и средними доходами. Эти документы скорее информировали Стороны выполнимости определенных положений Протокола, чем определяли полные масштабы технической помощи и помощи в создании потенциала, которые потребуются для осуществления Протокола.

На МОП-4 Секретариат представил информационный документ о финансовых последствиях осуществления Протокола, FCTC/COP/4/INF.DOC./1. В данном документе предполагается, что реализация Протокола начнется в 2012-2013 годах и будет следовать процессу осуществления РКБТ; планируется проведение шести региональных семинаров, посещение 25 стран и выпуск шести экспертных докладов за два года. Данный документ предлагает Сторонам планировать бюджет Протокола на КС.

Как отмечено в данном документе, масштаб технической помощи будет зависеть от положений финальной версии Протокола. Кроме того, маловероятно, что Секретариат способен будет самостоятельно решить все вопросы, связанные с технической помощью и помощью в создании потенциала. Очевидно, что ни одна существующая организация не обладает соответствующим опытом (и нет оснований полагать, что какая-либо организация приобретет подобный опыт) во всех вопросах, связанных с осуществлением Протокола в части положений, предполагающих предоставление всесторонней технической помощи и помощи в создании потенциала.

Одним словом, хотя Секретариат (в сотрудничестве со Сторонами) и осуществил или заказал осуществление исследований по различным вопросам, связанным с осуществлением РКБТ, на сегодняшний день он не уполномочен осуществлять всестороннюю оценку связанных с осуществлением Протокола потребностей в технической помощи или помощи в создании потенциала.

Проведение всесторонней оценки: некоторые идеи

В идеальном случае, Стороны РКБТ, решившие ратифицировать Протокол, должны начать с оценки своего действующего законодательства, нормативов и политик, чтобы определить, насколько они: 1) соответствуют обязательствам по Протоколу; 2) эффективны с точки зрения борьбы с незаконной торговлей табачными изделиями. В странах, не имеющих механизма координации или стратегии по борьбе с незаконной торговлей табачными изделиями, эта первоначальная оценка может быть затруднена, поскольку соответствующие нормы могут быть разрознены и включены в таможенное или налоговое законодательство, в стратегии борьбы с организованной преступностью или законодательство в области борьбы против табака в рамках министерства здравоохранения, и т.д. (Это обычный для реализации многих международных соглашений процесс, который часто начинается с составления контрольного списка вопросов для самостоятельной оценки ситуации.¹ В данном случае для успешного проведения оценки потребуются высокая согласованность действий различных министерств и ведомств.)

Второй этап заключается в определении необходимой технической помощи и помощи в создании потенциала. Если, например, Страна не имеет опыта использования акцизных марок или любых других видов уникальных идентификационных меток, то ей может потребоваться существенная техническая помощь в выборе и внедрении соответствующей системы. (Текущий проект Протокола не требует, чтобы предписываемые Статьей 7.3 «уникальные, надежные и неудаляемые идентификационные маркировки» были связаны с налоговым статусом пачки сигарет, то есть, указывали, были ли уплачены все необходимые налоги или нет. То есть, Страна должна самостоятельно решить, стоит ли ей совмещать эти две функции в одной маркировке. По мнению FCA, акцизные марки или иная маркировка, выпускаемая правительством, предпочтительней маркировки, контролируемой табачной промышленностью, например, такой как система Codentify, разработанная и лицензируемая компанией Philip Morris International.) Может возникнуть необходимость провести тренинги по ведению расследований для служащих полиции и по использованию систем мониторинга – для служащих таможни, и т.д. Странам с низким потенциалом могут потребоваться консультации даже для выявления областей, в которых им необходима техническая помощь.

На третьем этапе определяется, какие партнеры и механизмы наилучшим образом подходят для получения соответствующей технической помощи и помощи в создании потенциала. Вариантов получения технической помощи существует множество, начиная от простого письменного руководства по осуществлению² и инструментов для оценки потребностей, заканчивая семинарами, тренингами и регулярными визитами технических экспертов.³

1 Cf. Survey on Capacity Building Needs and Priorities for the Implementation of the International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture. IT/CBCM-1/08/3.

2 Cf. Guidance on the National Implementation of the 1996 Protocol to the London Convention 1972 (on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matter).

3 Cf. United Nations Environment Programme. Assessment of Existing Capacity Building Needs to Analyse Persistent Organic Pollutants (POPs) in Developing Countries. Final Report. June 2008.

Вся эта работа должна привести к четвертому этапу – фактическому предоставлению технической помощи и помощи в создании потенциала.

Может показаться, что у Сторон достаточно времени для решения этих вопросов по мере их поступления: например, глобальный режим отслеживания и прослеживания должен вступить в действие в полном объеме через пять лет после вступления в силу Протокола, то есть, не ранее 2018 года. Тем не менее, отсрочка в осуществлении необходимых мероприятий до Встречи Сторон Протокола может стать не просто задержкой, а серьезной ошибкой, так как затруднит работу МОП с точки зрения управления, найма необходимого персонала, сотрудничества с другими организациями, и т.д. Кроме того, чтобы через пять лет ввести в действие глобальный режим, необходимо как можно скорее начать осуществлять необходимые мероприятия на национальном уровне.

Имеет смысл изучить опыт определения потребностей в технической помощи и помощи в создании потенциала в рамках уже существующих международных соглашений.

Например, при подготовке принятой в 2003 году и вступившей в силу в 2005 году Конвенции ООН по борьбе с коррупцией (САС) Экономический и Социальный совет ООН (ЭКОСОС) в 2005 году принял резолюцию, в которой призвал Стороны Конвенции «продолжить вносить адекватные добровольные взносы в Фонд ООН по предупреждению преступности и уголовному правосудию», чтобы предоставить необходимую техническую помощь в осуществлении САС, а также призвал Генерального Секретаря «предоставить Управлению по наркотикам и преступности ООН (UNODC) необходимые ресурсы для эффективного содействия вступлению в силу и осуществлению» САС.⁴ В ходе первой Конференции Сторон САС Стороны приняли решение создать бессрочную межправительственную рабочую группу по вопросам оказания технической помощи.⁵ Эта рабочая группа встретила в первый раз в 2007 году, к этому времени UNODC выпустило подробное руководство «Способы и варианты успешного оказания технической помощи».⁶ С тех пор UNODC разработала многочисленные и разнообразные механизмы предоставления технической помощи Сторонам САС, начиная с подготовки контрольного списка вопросов для самостоятельной оценки ситуации и заканчивая региональными тренингами и семинарами, национальными тренингами, учитывающими местную специфику, предоставлением доступа к базе данных экспертов по борьбе с коррупцией, помощью в подготовке проектов национального законодательства, анализом национальных политик и законодательства, и т.д.⁷

Следует отметить следующее:

- В случае САС, механизм предоставления технической помощи был известен и существовал еще до вступления Конвенции в силу – существовали сравнительно крупные агентства, обладающие конкретным специальным опытом практически во всех областях, затронутых в Конвенции;
- С самого начала техническая помощь была обозначена в качестве ключевого элемента успешного осуществления Конвенции;

4 ECOSOC Resolution 2005/18.

5 CAC Resolution 1/5.

6 CAC/COSP/WG.3/2007/2.

7 CAC/COSP/2011/10.

- Секретариату потребовалось определенное время и средства, чтобы подготовить или заказать соответствующие руководства;
- Стороны решили, что техническая помощь является настолько важной, что создали межправительственную рабочую группу по данному вопросу.

Сравнивая с Протоколом о незаконной торговле табачными изделиями, стоит отметить:

- Как уже упоминалось выше, для предоставления технической помощи в осуществлении Протокола требуется столь разнообразный опыт, что вряд ли существует какая-либо организация, единолично им располагающая.
- Хотя Секретариат однозначно способен и должен выполнять координирующую роль, он едва ли способен подготовить собственных экспертов в области таможенных систем или методов ведения расследований, например.
- В настоящее время существует лишь один механизм обсуждения Сторонами вопросов предоставления технической помощи по осуществлению Протокола: обсуждение в рамках МОП или КС. В качестве органа, занимающегося конкретно вопросами осуществления Протокола, МОП располагает большими возможностями для разработки рекомендаций в соответствующих областях.

Учитывая данные различия, Сторонам следует как можно скорее рассмотреть следующие вопросы:

1. В порядке эксперимента начать определение масштабов необходимой технической помощи и помощи в создании потенциала. Хотя для более широкой оценки придется дожидаться решения Встречи Сторон Протокола, необходимо, по меньшей мере, проанализировать, какие *виды* технической помощи окажутся наиболее востребованными, это позволит Сторонам Протокола рассмотреть варианты соглашений о сотрудничестве уже на первой Встрече. Это может быть реализовано путем создания определенных групп Сторон, которые проведут оценку собственного положения и подготовят соответствующие доклады. Необходимо обеспечить наличие стран с разными уровнями доходов и опытом борьбы с незаконной торговлей в каждой группе.
2. Создать экспертную группу, члены которой будут обладать специальным опытом и знаниями в соответствующих областях (таможня, полиция, управление налогами, техническая помощь в рамках других международных соглашений, и т.д.), для оценки масштабов и способов оказания технической помощи и помощи в создании потенциала и представления отчета на КС-6 (или, по возможности, на первой Встрече Сторон Протокола, в зависимости от даты вступления в силу). Чтобы отобрать соответствующих экспертов, Сторонам следует представить на КС-5 собственные списки кандидатов. Данная экспертная группа могла бы также рассмотреть упомянутые в предыдущем пункте доклады Сторон.