

КОНТРОЛЬ НАД КАНАЛАМИ ПОСТАВОК (ЧАСТЬ III)

Ключевые рекомендации

- Удалить слова о «юридически обязательными и обеспеченными правовой санкцией соглашениями» из текста Статьей 6 и 9;
- Добавить формулировку об основных вводимых ресурсах в Статьи 5, 6, 8 и 12, или, по меньшей мере, изменить формулировку об основных вводимых ресурсах в Статье 5.5 таким образом, чтобы поощрять, а не препятствовать деятельности;
- Удалить упоминание о глобальном координаторе по обмену информацией из текста Статьи 7.1.

Введение

В ходе предыдущих сессий МОП основное внимание уделялось обсуждению Части III проекта Протокола, вносилось множество поправок в отношении формулировок, имела место оживленная дискуссия по многим вопросам, в особенности по поводу объемов обязательств по отслеживанию и прослеживанию (Статья 7). По итогам МОП-4 Стороны достигли консенсуса в отношении Статьи 7, с учетом часто упоминаемого условия, что «ничего не согласовано, пока не согласовано все». Проекты остальных статей, относящихся к контролю над каналами поставок, были переданы на рассмотрение неформальной рабочей группе.

В настоящее время основная проблема заключается в том, успеют ли Стороны внести предложения по изменению формулировок в статьях Части III, учитывая ограниченное время, отведенное на переговоры в рамках МОП-5. Эту проблему могут решить только сами Стороны. ФСА считает, что некоторые имеющие место проблемы с проектом Протокола, упомянутые в предложениях неформальной рабочей группы, следует урегулировать до того, как работа над текстом Протокола будет завершена. В некоторых случаях проблема заключается скорее в выборе формулировок, чем в смысле, так что изменения могут рассматриваться как чисто технические. В других случаях затрагиваются более фундаментальные вопросы, решение которых потребует, по всей вероятности, длительного обсуждения.

Проблема: неуместное упоминание частных соглашений

В проекте, предложенном неформальной рабочей группой есть два упоминания (в Статье 6 и Статье 9) о том, что обязательства должны выполняться «в соответствии с ... национальными законами или юридически обязательными и обеспеченными правовой



санкцией соглашениями». Эта формулировка уже встречалась в различных проектах Статьи 6, рассмотренных на предыдущих встречах (см. Предложения неформальной рабочей группы на МОР-4, FCTC/COP/INB-IT/4/3), но сейчас впервые появилась в проекте Статьи 9.

Смысл данной формулировки – позволить Европейскому Союзу и его членам выполнять свои обязательства по Протоколу в отношении идентификации и проверки клиента (Статья 6) и в отношении мер безопасности и профилактики (Статья 9), используя соглашения с производителями сигарет. Однако, необходимость включения данной формулировки в текст упомянутых Статей не совсем очевидна, к тому же, она допускает значительно более широкое толкование, чем предполагалось разработчиками проекта.

Формулировка «в соответствии с национальными законами» встречается во многих международных соглашениях, включая Рамочную Конвенцию ВОЗ по борьбе против табака (РКБТ), например, в Статьях 10 и 11. Ее можно понимать двояко. Во-первых, это может означать, что Стороны могут выполнять отдельные обязательства, используя национальные законы, а не положения международных соглашений. В этом случае данная формулировка совершенно избыточна: конечно же, Стороны могут применять национальные законы для выполнения обязательств по международному соглашению. Во-вторых, это может восприниматься так, словно характер и объем принимаемых Стороной обязательств будут определяться национальными законами. В большинстве случаев, второй вариант не является тем, что имели в виду разработчики.

Формулировка «в соответствии с юридически обязательными и обеспеченными правовой санкцией соглашениями» аналогично двусмысленна. Если это означает, что подобные соглашения являются одним из возможных *механизмов* выполнения обязательств, то данная формулировка совершенно избыточна: ничто в Статье 6 или Статье 9 не препятствует Сторонам использовать законодательные, исполнительные, административные или иные нормы для выполнения взятых на себя обязательств. (Список возможных механизмов может быть конкретизирован, например, «Каждая Сторона требует, в соответствии с национальными законами и используя законодательные, исполнительные, административные и иные нормы...»). Но данная формулировка может быть интерпретирована таким образом, будто характер и объем принимаемых Стороной обязательств будут *зависеть* от положений «юридически обязательных и обеспеченных правовой санкцией соглашений». Это означает, что любая Сторона сможет выбирать, какие требования Статей 6 и 9 выполнять, а какие нет, просто подписав соглашение с *какой-либо* третьей стороной, если это соглашение будет юридически обязательным и обеспеченным правовой санкцией.

То есть, рассматривая крайний случай, Сторона может подписать соглашение с аудиторской компанией Global Auditors Inc. и заявить, что «для целей Статьи 6 Протокола о незаконной торговле табачными изделиями проведение ежегодного аудита канала поставок компанией Global Auditors Inc. следует рассматривать в качестве надлежащей идентификации и проверки юридического или физического лица, являющегося объектом аудита». По более реалистичному сценарию, Сторона может подписать соглашения с отдельными производителями, определяющие требования идентификации и проверки клиента, и заявить, что считает свои обязательства по Статье 6 выполненными, даже если условия подписанного соглашения не являются адекватными.

Еще один вариант трактовки формулировки «в соответствии с ... юридически обязательными и обеспеченными правовой санкцией соглашениями» может относиться к двусторонним соглашениям между Сторонами Протокола. Тогда следует обратить внимание на то, как это соотносится со Статьей 2 Протокола.

Совершенно недопустимо позволять Сторонам полагаться в выполнении своих международных обязательств на соглашения с негосударственными организациями, в особенности в тех случаях, когда нет согласованных стандартов прозрачности в отношении переговоров по данным соглашениям, их принятия и обеспечения их соблюдения. Существующие формулировки позволяют Сторонам корректировать свои обязательства по Протоколу, используя конфиденциальные соглашения с производителями сигарет – соглашения, к которым не имеют или имеют ограниченный доступ ни другие Стороны Протокола, ни граждане страны, их подписавшей, ни гражданское общество.

Решение: удалить слова «и юридически обязательными и обеспеченными правовой санкцией соглашениями» из текста Статей 6 и 9. Если потребуются, добавить фразу «используя законодательные, исполнительные, административные и иные нормы».

Проблема: недостаточный контроль над основными вводимыми материалами

Есть немало свидетельств, что в последние годы происходит рост незаконного производства табачных изделий – то есть, производства, которое является незаконным с самого начала и часто осуществляется организациями, которые даже не пытаются сохранить видимость законности, не регистрируют юридическое лицо, не получают лицензии, и т.д. Иногда незаконно произведенные табачные изделия обнаруживаются при попытках реализовать их, используя обычные каналы торговли, оптовые или розничные. «Уникальная, надежная и неудаляемая идентификационная маркировка», требуемая в соответствии со Статьей 7.3, может оказаться особенно полезной для определения подобных изделий.

Однако некоторое количество незаконно произведенных табачных изделий *никогда* не попадает в обычные каналы торговли, а реализуется на черном рынке. Основная проблема состоит в том, что в случае выявления незаконно произведенных табачных изделий в розничной торговле чрезвычайно трудно проследить канал поставки до распространителя, а тем более до производителя.

В отношении запрещенных наркотиков, а также незаконного производства опасных веществ (например, взрывчатки), применяется единый подход, заключающийся в регулировании продаж веществ-прекурсоров.¹ Это достаточно сложная задача, в частности потому, что многие вещества, используемые для производства запрещенных наркотиков, также применяются и в других, полностью законных случаях.

В случае с незаконным производством сигарет проблема, возможно, решается проще, так как список прекурсоров или основных вводимых ресурсов более ограничен. Два из них ФСА уже определила: сигаретная бумага и ацетатное волокно для фильтров (волокно,

¹ См. Статью 12 Конвенции Организации Объединённых Наций о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ.

которое используется для изготовления большинства сигаретных фильтров). Сигаретная бумага не имеет иных применений, кроме курения других наркотиков, таких как марихуана. Ацетатное волокно для фильтров имеет некоторые иные применения, но около 80 процентов используется для производства сигарет. В рамках Гармонизированной системы описания и кодирования товаров (ГС) и сигаретная бумага и ацетатное волокно для фильтров имеют номера ГС – один из индикаторов, позволяющих определить, какое производственное оборудование должно отслеживаться в рамках контроля над каналами поставки.² (См. нашу аналитическую справку об основных вводимых ресурсах). Анализ коммерческих данных с использованием классификации ГС позволяет выявить торговые аномалии. Например, достаточно просто подсчитать количество сигарет, которое может быть произведено из определенного количества сигаретной бумаги. Большие объемы сделок с сигаретной бумагой без соответствующего объема сделок с сигаретами должны навести власти на мысль о том, что осуществляется незаконное производство табачных изделий.

В ходе прошедших встреч МОП основным аргументом против того, чтобы положения Протокола о контроле над каналами поставок относились и к основным вводимым ресурсам, было то, что эти ресурсы используются и для иных целей. Следует отметить, что данный аргумент не мешает контролировать вещества-прекурсоры для изготовления незаконных наркотиков или взрывчатки. В отношении производственного оборудования для изготовления табачных изделий Стороны уже приняли решение, что оно должно попадать под действие положений о контроле над каналами поставки, даже если оно применяется в других областях.

В отношении проекта Статьи 5 неформальная рабочая группа предложила, чтобы вопрос об основных вводимых ресурсах был пересмотрен позднее. Проект Статьи 5.5 звучит следующим образом: «Через пять лет после вступления в силу настоящего Протокола Сопредседатели Сторон на своей очередной сессии обеспечат проведение научного исследования, основанного на фактических данных, для установления того, имеются ли какие-либо основные вводимые ресурсы, которые необходимы для изготовления табачной продукции, являющиеся идентифицируемыми, и в отношении которых может быть использован эффективный механизм контроля. По результатам такого научного исследования Сопредседатели Сторон рассмотрит возможность принятия соответствующих действий».

Эта формулировка выглядит странно по многим причинам:

- Кажется, что она исключает возможность любого действия, в том числе и возможность проведения исследований, до Сопредседания Сторон, которое должно состояться через пять лет после вступления Протокола в силу. С другой стороны, она не устанавливает никаких сроков для завершения исследований. Таким образом, это, скорее, утешительный приз для тех Сторон, которые хотели бы, чтобы Часть III регулировала основные вводимые ресурсы, данная формулировка, скорее, уменьшит вероятность каких-либо действий в этой области, если сравнить с тем вариантом Протокола, где Статья 5.5 попросту отсутствует;

2 См. Оборудование для производства сигарет и других табачных изделий: замечания Секретариата Конвенции. FCTC/COP/INB-IT/5/INF.DOC./3.

- Не требуется никаких дополнительных исследований, чтобы показать, что существуют основные вводимые ресурсы, необходимые для производства сигарет и легко идентифицируемые. Есть только один вопрос: может ли в отношении них «быть использован эффективный механизм контроля»;
- Изучение вариантов контроля над основными вводимыми ресурсами может быть полезным, однако, очевидно, что Сторонам придется принять решение, основываясь на данных о практике регулирования, технико-экономическом обосновании возможных вариантов и/или оценке экономической эффективности. Непонятно, что в данном контексте означает фраза «исследования, основанного на фактических данных».

Если Стороны не просто намерены отложить решение вопроса об основных вводимых ресурсах до вступления Протокола в силу, а хотят гарантировать, что данная проблема не будет забыта, необходимо переформулировать Статью 5.5. Она должна звучать следующим образом: «На своей первой сессии после вступления Протокола в силу Совещание Сторон должно принять решение о том, какие исследования необходимо провести для определения целесообразности соответствующих действий в отношении основных вводимых ресурсов и обеспечить проведение данных исследований. Стороны должны изучить полученные результаты на следующем Совещании и принять решение об осуществлении соответствующих действий».

По мнению FCA, нет нужды в подобной отсрочке. Наилучшим вариантом будет вставить формулировку об основных вводимых ресурсах в текст Статей 5, 6 и 8. Таким образом, положения о лицензировании, ведении учета, импорте и экспорте, а также об идентификации и проверке клиента распространялись бы и на основные вводимые ресурсы. Для Статей 6 и 8 нужный эффект может быть достигнут включением основных вводимых ресурсов в определение «канала поставок». В Статью 12 также следует внести коррективы.

Решение: Формулировка об основных вводимых ресурсах должна быть включена в текст Статей 5, 6 и 8. Или же, по крайней мере, Статью 5.5 следует переформулировать таким образом, чтобы гарантировать, что Совещание Сторон действительно предпримет необходимые действия в отношении основных вводимых ресурсов в разумные сроки после вступления Протокола в силу.

Проблема: преждевременное решение о расположении глобального координатора по обмену информацией (Статья 7)

Конференция Сторон РКБТ (FCTC/COP4(11)) уполномочила неформальную рабочую группу рассмотреть ряд вопросов, включая вопрос о размещении глобального координатора по обмену информацией, создание которого предусмотрено Статьей 7.1. Рабочая группа решила не рассматривать данный вопрос, ссылаясь на то, что консенсус в отношении текста Статьи 7 уже был достигнут в ходе МОП-4 (в таком случае, остается неясным, почему Конференция Сторон поручила рабочей группе рассмотреть этот вопрос, если предполагается, что вопрос уже разрешен).

По мнению FCA, преждевременно определять расположение координационного центра, не определив его точные функции, размер и бюджет. Эти оперативные вопросы должны быть рассмотрены в ходе Совещания Сторон. В качестве примера можно привести решение о размещении и структуре Секретариата Рамочной Конвенции, которое было принято в ходе КС-1 (FCTC/COP1(10)) одновременно с утверждением бюджета и плана работы Секретариата.

Проект Статьи 7 не вносит окончательной ясности, будет ли координационный центр некой базой данных, организацией со штатом сотрудников или автоматизированной системой. Согласно положениям Статьи 7, у нас есть, по меньшей мере, пять лет до ввода в действие глобальной системы отслеживания и прослеживания. За это время может произойти множество вещей: прорыв в сфере информационных технологий, изменения в области незаконной торговли, которые повлияют на осуществление Сторонами Протокола, увеличение роли иных организаций, национальных или международных.

Как было отмечено в нашей аналитической справке относительно осуществления технической помощи и помощи в создании потенциала, объем и природу необходимой технической помощи и помощи в создании потенциала в настоящее время невозможно определить, но, по всей видимости, потребуются значительные ресурсы. Очевидно, что принимать решения об оперативных деталях и бюджетных приоритетах необходимо комплексно – это задача для Совещания Сторон.

Решение: Просто удалить фразу « глобального координатора по обмену информацией, входящего в состав Секретариата Рамочной конвенции ВОЗ по борьбе против табака» из текста Статьи 7.1, с тем, чтобы в ходе Совещания Сторон рассмотреть этот вопрос комплексно, наряду с другими важными оперативными вопросами, такими как создание потенциала, техническая помощь, план работы, бюджет, и т.д.

Заключение

В ходе предыдущих сессий МОП FCA настаивал на упрощении и усилении многих положений Части III проекта Протокола. Тем не менее, остался ряд существенных вопросов (например, дистанционные продажи), к которым, по нашему мнению, Сторонам следовало бы вернуться или, по обстоятельствам, уделить дополнительное внимание.³ Однако даже если пятая сессия действительно окажется финальной сессией МОП, мы полагаем, что и Стороны, и наблюдатели должны признать, что для рассмотрения осталось гораздо меньше вопросов, чем было ранее.

По нашему мнению, три проблемы, упомянутые выше, не меняют фундаментально смысла Части III, содержанию которой уделяется наибольшее внимание в ходе переговоров. Эти проблемы можно легко разрешить, однако, если этого не сделать, в будущем это может повлечь за собой серьезные проблемы для осуществления Протокола.

3 См. “Comments on the Negotiating text for a protocol to eliminate illicit trade in tobacco products and Proposals of Drafting Groups 1 and 2 (Documents FCTC/COP/INB-IT/3/5 Rev.1; FCTC/COP/INB-IT/4/3; FCTC/COP/INB-IT/4/4)*”. Доступно он-лайн: <http://tinyurl.com/7f2ep6t>.