



Этот документ относится к пункту 5 предварительной повестки дня.

Пятая сессия Конференции Сторон Рамочной конвенции ВОЗ по борьбе против табака,
12-17 ноября 2012 года, Сеул, Южная Корея

Аналитический обзор FCA:

Протокол о незаконной торговле (ИТР)

Основные рекомендации

- Сторонам следует принять без поправок Протокол о незаконной торговле;
- Сторонам следует согласовать поэтапный план действий для подготовки к осуществлению Протокола в период между Пятой и Шестой сессиями КС РКБТ (или до Первой сессии Совещания Сторон (СС) Протокола), чтобы, в частности, защититься от вмешательства табачной промышленности. В данном плане следует уделить особое внимание следующим вопросам:
 - Масштабы необходимой технической помощи и помощи в наращивании потенциала;
 - Сотрудничество с другими организациями, в основном, с межправительственными организациями, имеющими ресурсы и опыт для предоставления необходимой технической помощи и помощи в наращивании потенциала;
 - Привлечение различных правительственных учреждений и ведомств к подготовке к осуществлению Протокола.

Введение

Протокол о незаконной торговле табачными изделиями – плод многолетних переговоров между Сторонами. Работа над ним началась еще на переговорах по РКБТ с обсуждения проекта Статьи 15 РКБТ, затем решением FCTC/COP1(16) КС была основана экспертная группа, подготовившая ко Второй сессии КС проект Протокола, и, наконец, в прошлом апреле в ходе Пятой сессии МОП, работа над Протоколом завершилась.

Отправной точкой для обсуждения Протокола стало то, как может повлиять незаконная торговля (а также опасения, связанные с ее ростом) на осуществление различных мер по сокращению спроса на табак, в особенности тех, что связаны с повышением налогов на табак. Поэтому невозможно переоценить то, что Протокол и руководящие принципы осуществления Статьи 6 (ценовые и налоговые меры) будут представлены и, вполне вероятно, приняты в ходе одной и той же сессии КС.

Некоторые участники МОП подчеркнули, что само по себе принятие Протокола хоть и является знаковым событием, не принесет желаемых плодов, если Стороны не приложат согласованных усилий для эффективного осуществления предписываемых Протоколом мер. Таким образом, мы стоим лишь в самом начале пути.

Принятие без поправок

Как отмечено в докладе Председателя МОП (FCTC/COP/5/7), незадолго до завершения работы Пятой сессии МОП по Протоколу, Сингапур и Филиппины зарезервировали за собой право пересмотреть одну Статью Протокола: Статью 12 (в текущей нумерации), касающуюся свободных зон и международного транзита. Основное беспокойство у них вызывает

использование, без точного определения, термина «смешивание», а также то, что запрет на смешивание относится только ко «времени вывоза из свободных зон». (Статья 12.2.)

По мнению ФСА, возвращение к обсуждению Статьи 12 в ходе Пятой сессии КС почти неизбежно приведет к новому обсуждению других статей, что помешает принять Протокол в ходе Пятой сессии КС. Основное обсуждение содержания Протокола и без того будет очень сложным, как из-за состава делегаций Сторон (в них не всегда входят основные участники переговоров по Протоколу), так и из-за нехватки времени.

Если сомнения по поводу формулировок, использованных в Статье 12, все еще сохранятся, то данную проблему можно будет обсудить в ходе Первой сессии Совещания Сторон Протокола.

Поэтапный план осуществления – подготовка к «обратному отсчету» длиной в пять лет

В Протоколе имеется одно важное положение с фиксированным сроком выполнения: Статья 8, касающаяся отслеживания и прослеживания. В частности:

1. 8.1 устанавливает пятилетний срок, с момента вступления Протокола в силу, для введения в действие «глобального режима отслеживания и прослеживания, который будет включать национальные и/или региональные системы отслеживания и прослеживания и глобальный центр по обмену информацией, входящий в состав Секретариата Конвенции»;
2. 8.3 предусматривает, что «каждая Сторона должна потребовать введения в течение пяти лет уникальных, надежных и неудаляемых идентификационных маркировок (далее именуемых уникальными идентификационными маркировками), например, кодов или отметок, которые наносились или являлись бы неотъемлемой частью любых наружных упаковок сигарет»;
3. 8.3 также предусматривает введение в течение десяти лет подобных маркировок для других табачных изделий.

До тех пор, пока Протокол не будет открыт для подписания и ратификации, нет возможности предсказать, насколько быстро наберется достаточное количество сторон для его вступления в силу. Тем не менее, как только 40 Сторон ратифицируют Протокол, спустя 90 дней после этого, как требует Статья 45 Протокола, пойдет отсчет пятилетнего срока до введения в действие глобальной системы отслеживания и прослеживания.

В Статье 33 Протокола предусматривается, что Первая сессия Совещания Сторон (СС) должна состояться «непосредственно до или сразу же после очередной сессии Конференции Сторон, которая будет проводиться после вступления Протокола в силу». Это означает, что Первая сессия СС может пройти уже через два года после вступления Протокола в силу – если 40-я ратификация произойдет не позднее, чем за 90 дней до сессии КС, а сессии КС по-прежнему будут проходить один раз в два года.

Даже для стран, располагающих достаточными ресурсами, будет затруднительно в течение трех лет с нуля разработать и ввести в действие национальную систему отслеживания и прослеживания, а также скоординировать ее с глобальной системой. Странам же с ограниченными ресурсами потребуется существенная техническая помощь при разработке и запуске эффективных и соответствующих требованиям Протокола национальных систем.

С учетом вышеизложенного, следует провести значительную подготовительную работу *до начала* Первой сессии СС. Это может быть осуществлено только решением КС, но потребуются и неформальное сотрудничество между Сторонами РКБТ.

Это касается не только Статьи 8

Как уже упоминалось выше, Статья 8 требует введения конкретной меры – уникальной маркировки на упаковке сигарет, являющейся частью режима отслеживания и прослеживания. Но, чтобы эта мера работала на практике, необходимо осуществить целый ряд других статей Протокола. Например (и этот список не является исчерпывающим):

- Статья 6 (лицензирование) – при отсутствии эффективной системы лицензирования, позволяющей сторонам отслеживать производителей, экспортеров, импортеров и других участников рынка, будет весьма сложно заставить производителей соблюдать требования Статьи 8;
- Статья 7 (надлежащая проверка) – нет никакой пользы в записи идентификационных данных первого покупателя партии сигарет (как того требует Статья 8.4.1), если не проверяется благонадежность этого первого покупателя (как того требует статья 7.2);
- Статья 14 (Противоправные деяния, включая уголовные правонарушения) – чтобы режим отслеживания и прослеживания был эффективным, необходимо признать противоправными деяниями производство, продажу, транспортировку, и т.д. табачных изделий без соответствующей маркировки (как предусматривает Статья 14.1(b)(i));
- В целом, цель режима отслеживания и прослеживания – обнаружить ту точку, в которой табачные изделия переходят из зоны законной торговли в зону явно незаконной (и наоборот); однако, данная информация может принести пользу, только если Стороны будут иметь возможность провести эффективное расследование и, в случае необходимости, наложить соответствующие санкции.

То есть, планирование осуществления Статьи 8 подразумевает не только проработку конкретных деталей, таких как спецификации маркировки, тип национальной базы данных или модель сканеров для расшифровки маркировки, которые будут использовать уполномоченные лица. Скорее, Сторонам следует начать воспринимать весь спектр предусмотренных Протоколом мер как единое целое.

Противодействие вмешательству табачной промышленности и влиянию каких-либо коммерческих интересов

Одним из факторов, осложняющих осуществление Протокола, является то, что табачная промышленность пытается и будет продолжать попытки повлиять на политику Сторон в отношении незаконной торговли. Для производителей сигарет идеальной политикой для борьбы с контрабандой была та, что предусматривает низкие налоги на табак и строгое обеспечение, с привлечением к этому табачной промышленности, соблюдения требований, направленных на предотвращение изготовления и продажи контрафактных сигарет. Чтобы добиться своих целей, табачная промышленность может предложить бесплатное оборудование, обучение и даже решения, касающиеся режима отслеживания и прослеживания (для получения более подробной информации см. справочный документ, посвященный Статье 8).

Очень редко тем правительственным органом, который принимает решение относительно технологии отслеживания и прослеживания (и относительно политики в области борьбы с незаконной торговлей), является Министерство здравоохранения. Другие же министерства обычно открыты для влияния различных деловых интересов и, честно говоря, не видят ничего плохого в партнерстве с табачной промышленностью. Таможенные службы считают, что их основные задачи – это защита общества, сбор пошлин, а также содействие торговле; сотрудничество с «законным» бизнесом – обычная и нормальная практика для таможни.

Дополнительные проблемы создает то, что табачная промышленность создает якобы независимые организации и информационные площадки, которые продвигают идею о необходимости «сотрудничества» между правительством и табачной промышленностью. Например, Международный налоговый и инвестиционный центр (ITIC – International Tax and

Investment Center), который провел семинары и выпустил доклады на тему незаконной торговли табачными изделиями, заявляет о себе, как о независимом исследовательском учреждении, несмотря на то, что в список ее спонсоров входят несколько крупных табачных компаний.¹

Таким образом, существует значительная вероятность, что к осуществлению Протокола окажутся привлеченными табачные компании, что является ошибочной стратегией и приведет к нерациональному использованию и без того дефицитных ресурсов. Сторонам необходимо помнить о Статье 8.13 Протокола: «Каждая Сторона обеспечивает, чтобы компетентные органы, участвующие в осуществлении режима отслеживания и прослеживания, взаимодействовали с табачной промышленностью и лицами, представляющими интересы табачной промышленности, лишь в той мере, насколько это строго необходимо для соблюдения настоящей Статьи». Следует также отметить, что в Преамбуле Протокола дается ссылка на Статью 5.3 Конвенции и подчеркивается «необходимость проявлять бдительность в отношении любых попыток табачной промышленности подорвать или свести на нет стратегии по борьбе с незаконной торговлей табачными изделиями...»

Защиту от вмешательства табачной промышленности помогут выстроить доступные консультации экспертов, тренинги и помощь в наращивании потенциала. Таким образом, решение Пятой сессии КС по данным вопросам важно не только потому, что оно определит сроки, в которые Протокол будет эффективно осуществлен, но и потому, что поможет защититься от влияния табачной промышленности.

Следует заметить, что табачная промышленность – не единственная отрасль, имеющая свои коммерческие интересы в том, как именно будет осуществляться Протокол. Поставщики технических средств обеспечения безопасности, например, определенных видов технологий, используемых для налоговых марок, заинтересованы в том, чтобы именно их техническое решение выбрали для осуществления Протокола. Стороны, не обладающие достаточной информацией о различных видах существующих технологий, могут оказаться в затруднительном положении, пытаясь сделать осознанный выбор между конкурирующими технологиями.

Чтобы верно выбрать технологию, Стороны нуждаются не только в соответствующей консультации по вопросам технологии, им потребуются помощь в проведении оценки угрозы – иначе говоря, помощь в оценке природы уже существующей (или могущей вскоре возникнуть) в стране/суб-регионе незаконной торговли. В данной области также важно предоставлять техническую помощь и помощь в наращивании потенциала.

Предлагаемый Секретариатом подход: некоторые комментарии

В Приложении 2 к Промежуточному докладу об исполнении плана работы и бюджета на 2012-2013 гг. (FCTC/COP/5/20) Секретариат представляет обзор возможных мероприятий и бюджета для подготовительной работы по Протоколу.

Важные элементы предлагаемого Секретариатом подхода:

1. Важность детальной оценки *объема технической помощи и помощи в наращивании потенциала* – то есть, мы до сих пор не имеем представления о масштабах и природе той помощи, которая может потребоваться Сторонам для осуществления Протокола;
2. Необходимость в более плотном *сотрудничестве с международными организациями, располагающими соответствующим опытом*;
3. Необходимость в *дополнительной технической информации, в частности, о системах отслеживания и прослеживания*. Несмотря на длительное обсуждение в ходе работы МОП по РКБТ, у экспертной группы, разрабатывавшей проект Протокола, МОП по

¹ См.. ИТИС. The Illicit Trade in Tobacco Products and How to Tackle It. 2011. Доступно онлайн: http://www.iticnet.org/Public/other_publications.aspx. В публикации отмечено, что часть расходов на исследование была покрыта за счет «взносов табачных компаний».

- Протоколу о незаконной торговле и различных межсессионных встреч, все еще остаются различные технические вопросы, для решения которых Сторонам требуется помощь и/или которые требуют дальнейшей координации – в особенности это касается вопросов взаимодействия между национальными системами отслеживания и прослеживания для создания функционирующего глобального режима отслеживания и прослеживания;
4. Необходимость *организации поездок экспертов в некоторые страны*. Для эффективного осуществления протокола потребуется гораздо больше, чем простое переложение его требований на язык законов конкретной Стороны. Это потребует координированных усилий со стороны различных министерств и других правительственных учреждений, занимающихся финансами, сбором налогов, здравоохранением, таможенными вопросами, обеспечением соблюдения законов и отправлением правосудия. Скорее всего, значительному числу Сторон потребуется индивидуальная помощь и советы экспертов;
 5. Необходимость *международного и межминистерского* сотрудничества. Секретариат предлагает провести региональные семинары, на которых будут присутствовать по одному представителю от министерства здравоохранения и от иного министерства от каждой Стороны РКБТ, чтобы положить начало сотрудничеству на региональном уровне.

Основной вопрос, который следует обсудить Сторонам: Достаточно ли предложенного бюджета для обеспечения существенного прогресса во *всех* упомянутых выше областях? Или же следует отложить работу в каких-либо областях, пока не будет достигнут определенный прогресс в других?

Масштабы необходимой технической помощи и помощи в наращивании потенциала

Стоит отметить, в частности, что масштабы необходимой технической помощи и помощи в наращивании потенциала будут определяться, исходя из заполненного Сторонами опросника для самооценки, для чего не выделяется средств из бюджета. Опросник для самооценки часто применяется на начальных стадиях осуществления новых международных договоров. Его эффективность, естественно, зависит от доступа респондентов к соответствующей информации, в случае Протокола, многим из Сторон будет трудно получить необходимую информацию.

Для сравнения, стоит взглянуть на ответы Сторон на связанные с налогообложением вопросы официальной схемы отчетности РКБТ (в частности, разделы 2.8 и 2.9). Теоретически, *каждая* Сторона способна предоставить информацию о действующих и действовавших в прошлом ставках налогов – в конце концов, именно правительство устанавливает эти ставки. На практике же, некоторые Стороны вообще не предоставляют никакой информации о налоговых ставках; другие предоставляют данные о действующих ставках, но не указывают действовавшие в прошлом; многие Стороны не предоставляют никакой информации о *ценах* на табачные изделия. Это может быть следствием нехватки персонала (т.е., лицо, ответственное за заполнение опросника, не располагает временем для проведения каких-либо исследований), отсутствия связи между министерством здравоохранения (которое обычно заполняет опросник РКБТ) и чиновником министерства финансов, который располагает данными по действующим или действовавшим в прошлом налогам, а также непонимания смысла вопросов.

Опросник для самооценки необходим, чтобы оценить потенциал Сторон в области решения таких вопросов как:

- a) Проведение успешного расследования деятельности занимающихся сложными схемами контрабанды сигарет группировок и последующее уголовное преследование их лидеров;
- b) Разработка подробных условий для тендеров на поставку систем уникальной маркировки (включая базу данных, сканеры и другие элементы, необходимые для введения в действие эффективного режима отслеживания и прослеживания), соответствующих требованиям Статьи 8;
- c) Создание системы лицензирования производителей, импортеров и экспортеров, введение санкций за отказ от регистрации, поддержание актуальности регистра лицензий.

Подобные вопросы явно не относятся к тем, на которые любой чиновник из министерства здравоохранения, занимающийся борьбой против табака, может ответить без предварительной подготовки. Чтобы получить осмысленные ответы на опросник для самооценки, потребуется длительное их обсуждение с другими министерствами и ведомствами, часто министерство здравоохранения может даже не иметь достаточных технических знаний о том, с какой стороны подойти к рассмотрению поставленной задачи.

Однако у ФСА вызывает беспокойство тот факт, что те Стороны, которые *больше всего* нуждаются в технической помощи, *скорее всего*, не имеют возможности (т.е. персонала или структур) провести без помощи со стороны адекватную самооценку.

В качестве альтернативы опроснику можно использовать подход, состоящий в направлении в случайно отобранные страны миссий (в бюджете они обозначены как миссии *для определения масштаба помощи*). То есть, в определенное количество стран будут направлены эксперты, которые вместе с соответствующими министерствами и ведомствами обсудят то, какие меры по борьбе с незаконной торговлей уже осуществляются в данной стране, а также определят, какую работу необходимо выполнить для осуществления Протокола и какая для этого потребуется техническая помощь, и помощь в наращивании потенциала. Информация, полученная в результате работы подобных миссий, поможет составить более ясную картину того, какие необходимо создать механизмы сотрудничества с другими организациями, чтобы добиться успеха в осуществлении Протокола. Естественно, деятельность подобных миссий должна быть согласована со Сторонами, поэтому нужно приложить усилия, чтобы привлечь к сотрудничеству Стороны, соответствующие определенным критериям (по одной маленькой и одной большой стране с низкими и ниже среднего доходами из каждого региона; Стороны, где существует и не существует действующая система маркировки; Стороны, имеющие и не имеющие определенную стратегию по борьбе с незаконной торговлей табачными изделиями, и т.д.).

Если данная альтернатива кажется слишком радикальной, тогда следует, по меньшей мере, обеспечить доступность соответствующего персонала из Женевы, способного оказать поддержку в процессе самооценки.

Координация с международными организациями, располагающими опытом в связанных с осуществлением Протокола областях

Было бы очень полезно, если бы к Первой сессии СС Секретариат собрал достаточно информации о том, какая техническая помощь и помощь в наращивании потенциала может потребоваться Сторонам, а также обсудил эти вопросы с соответствующими партнерами, чтобы получить четкое представление о возможных соглашениях о сотрудничестве. В идеале, это позволит Первой сессии СС наделить Секретариат полномочиями по подписанию меморандумов о взаимопонимании или иных соглашений, формализующих сотрудничество.

То, удастся ли достигнуть этой амбициозной цели, частично зависит от того, насколько успешно удастся оценить масштабы и характер требующейся Сторонам технической помощи и помощи в наращивании потенциала, а также от наличия времени на подробное обсуждение с партнерскими организациями той экспертной и образовательной помощи, которую они могут предложить без излишнего напряжения. С этой точки зрения, будет полезно, если Стороны соберут доказательную базу, подтверждающую, что борьба с незаконной торговлей заслуживает особого внимания, и предоставят данную информацию руководящему органу возможного партнера.

Например, Управление ООН по борьбе с наркоманией и преступностью (UNODC) предлагает широкий спектр инициатив и программ, направленных на оказание помощи в наращивании потенциала, некоторые из них могут оказаться полезными для осуществления Протокола. Возможно, окажется полезным привлечь представителей возможных партнерских организаций, таких как UNODC, для упомянутой выше помощи оценке необходимой технической помощи и помощи в наращивании потенциала.

Региональные семинары, межправительственное и межминистерское сотрудничество

В предложении Секретариата предусмотрено проведение для каждого региона по одному двухдневному семинару, в котором примут участие по одному представителю от министерства здравоохранения и от иного министерства от каждой Стороны. Возможно, Стороны захотят обсудить, насколько полезным может оказаться подобный двухдневный семинар. Оценивая реалистично, в ходе семинара можно обсудить основные статьи Протокола, рассмотреть несколько характерных примеров осуществления Сторонами соответствующих инициатив, встретиться лично с экспертами, а также расширить и укрепить взаимоотношения с коллегами из других стран.

Возможно, на каждом отдельном семинаре не окажется представлено достаточно чиновников из министерств или ведомств одного типа (например, из полиции или таможенной службы). Кроме того, только Стороны, располагающие достаточными ресурсами, смогут прислать делегатов из всех заинтересованных в содержании семинара министерств и ведомств.

Однако, как и в случае с опросником для самооценки, у ФСА вызывает беспокойство тот факт, что тем Сторонам, которые больше всего нуждаются в технической помощи, будет затруднительно извлечь максимум пользы из участия в региональном семинаре. В частности, очень важно, чтобы Стороны прислали соответствующих цели семинара делегатов – но тем Сторонам, где еще не имело место межведомственное обсуждение осуществления Протокола, может быть трудно сделать верный выбор в этом отношении.

Следует, по меньшей мере, обсудить достоинства и недостатки других возможных подходов. Например:

- Там, где уже проводятся региональные и суб-региональные встречи чиновников из «целевого» (то есть, интересующего нас с точки зрения осуществления Протокола министерства, например, министерства финансов) можно добавить в повестку дня заседание, посвященное связанным с Протоколом вопросам;
- Можно использовать некоторые модели так называемой «подготовки инструкторов». Например, можно собрать вместе на достаточно долгое время (например, на неделю) по одному представителю «целевого» министерства из стран определенного региона, обсудить с ними практические аспекты осуществления Протокола и, затем организовать для этих подготовленных специалистов телефонные или онлайн конференции с коллегами из данного региона;
- Как отмечено в докладе Секретариата, проведение онлайн встреч гораздо дешевле (но и имеет существенные недостатки), чем организация семинаров, где требуется личное присутствие;
- Может быть, имеет смысл перенаправить бюджетные средства с организации крупных семинаров на проведение более мелких, но и более длительных – это могут быть как миссии в какой-либо одной стране, или субрегиональные и тематические встречи. Пусть в такие встречи будет вовлечено меньше Сторон, зато каждая из них сможет получить более существенную помощь.

У ФСА нет конкретных рекомендаций по поводу формата предваряющих Первую сессию СС мероприятий по наращиванию потенциала. Однако следует отметить, что Секретариат поставил перед собой задачу добиться амбициозной цели при весьма ограниченном бюджете. Если Стороны не примут решения увеличить этот бюджет, то, может быть, имеет смысл рассмотреть возможность осуществить меньше мероприятий (в частности, подробнее определить масштаб требуемой помощи), но сделать это более тщательно.

Связь между Протоколом и другими частями РКБТ

Как отмечено в аналитических обзорах FCA (см. *Аналитический обзор FCA: Международное сотрудничество* и *Аналитический обзор FCA: Механизмы предоставления помощи*), по нашему мнению, в ходе Пятой сессии КС следует рассмотреть не только план осуществления Протокола о незаконной торговле, но и обсудить механизмы предоставления помощи в осуществлении самой Конвенции.

Это важно для сохранения баланса между деятельностью Секретариата по осуществлению Протокола и его основной миссией по осуществлению договора в области общественного здравоохранения. Будет несправедливо, если, например, численность персонала, решающего задачи, связанные с осуществлением Протокола, превзойдет численность тех, кто трудится над осуществлением остальных статей Конвенции. Также недопустимо, чтобы затраты на осуществление Протокола покрывались за счет сокращения бюджета, предназначенного для осуществления остальных аспектов РКБТ.

В этой связи, мы приветствуем предложение Секретариата относительно того, что вся подготовительная работа по осуществлению Протокола должна финансироваться за счет сверхбюджетных взносов

Заключительные комментарии

FCA согласен с тем, что в ходе Пятой сессии КС следует без поправок принять Протокол о незаконной торговле, а также подробно обсудить всю подготовительную работу, которую необходимо провести до вступления Протокола в силу.

FCA выражает глубокую признательность Секретариату за проделанную работу по разработке двухгодичного плана по подготовке к вступлению Протокола в силу. Чтобы этот план был успешно реализован, Сторонам следует подробно его обсудить и принять на себя обязательства приложить значительные усилия по его осуществлению на национальном, региональном и глобальном уровнях.

По мнению FCA, чрезвычайно важно, чтобы к Первой сессии СС:

- Сложилось четкое представление о том, какая по природе и объему потребуется техническая помощь и помощь в наращивании потенциала, особенно Сторонам с низкими и средними доходами;
- Были получены конкретные предложения относительно соглашений о сотрудничестве с потенциальными партнерскими организациями (такими как Управление ООН по борьбе с наркоманией и преступностью).

Кроме этого, необходимо, чтобы Стороны, которые еще не провели комплексный (с привлечением всех министерств и ведомств) анализ практических аспектов осуществления Протокола, сделали это как можно быстрее.

И, наконец, Стороны должны коллективно противодействовать попыткам табачной промышленности внести выгодные для нее изменения в процесс осуществления Протокола.