



РАМОЧНАЯ КОНВЕНЦИЯ ВОЗ
ПО БОРЬБЕ ПРОТИВ ТАБАКА

Конференция Сторон

**Межправительственный орган по переговорам
в отношении Протокола о незаконной торговле
табачными изделиями**

Третья сессия
Женева, Швейцария, 28 июня - 5 июля 2009 г.
Пункт 4 предварительной повестки дня

**FCTC/COP/INB-IT/3/INF.DOC./6
18 мая 2009 г.**

Пересмотренный текст Председателя для протокола о незаконной торговле табачными изделиями

Юридическое заключение по сфере применения протокола

1. На своей второй сессии (20-25 октября 2008 г., Женева) Межправительственный орган по переговорам запросил юридическое заключение по сфере применения протокола, особенно в связи с вводимыми ресурсами и производственным оборудованием.
2. Секретариат Конвенции в консультации с Председателем предложил юрисконсульту подготовить записку по этому вопросу. Прилагаемая записка представляется Межправительственному органу по переговорам для информации.

ПРИЛОЖЕНИЕ

**СФЕРА ПРИМЕНЕНИЯ ПРОТОКОЛА О НЕЗАКОННОЙ ТОРГОВЛЕ
ТАБАЧНЫМИ ИЗДЕЛИЯМИ****Записка юрисконсульта**

1. В ходе обсуждения на второй сессии Межправительственного органа по переговорам текста Председателя протокола о незаконной торговле табачными изделиями несколько Сторон подняли вопросы о сфере применения будущего протокола как в свете Статьи 15 Рамочной конвенции ВОЗ по борьбе против табака (РКБТ), так и в связи с необходимостью обеспечить действенность протокола в ликвидации всех форм незаконной торговли табачными изделиями. Межправительственный орган учредил рабочую группу для рассмотрения вопросов вводимых ресурсов и производственного оборудования, а также общей сферы применения протокола. В докладе этой группы было отмечено принципиальное согласие включить производственное оборудование, важные вводимые ресурсы (которые будут определены позднее), листовой табак и табачных дилеров или брокеров; в отношении включения лиц, производящих табак, консенсус не был достигнут. На своей второй сессии Межправительственный орган не принял, однако, решения по докладу рабочей группы и предложил секретариату представить рекомендации по сфере применения протокола с упором на важные вводимые ресурсы и производственное оборудование.

2. К вопросам сферы применения будущего протокола можно подходить с двух позиций: определив, может ли она быть, в принципе, шире, чем у исходной конвенции, и применяя общепринятые принципы толкования договоров в отношении РКБТ и ее осуществления.

3. В первом случае выработка ясных общих заключений будет затруднена. С одной стороны, протоколы являются самостоятельными международными договорами, и договаривающиеся стороны (которые обычно являются сторонами исходной конвенции) обладают полномочиями определять их сферу применения и предмет. С другой стороны, по своим целям и функциям и, следовательно, сфере применения протоколы играют по отношению к первоначальной конвенции вспомогательную и инструментальную роль; кроме того, протокол, имеющий более широкую сферу применения, чем первоначальная конвенция, может представлять собой поправку к конвенции "с черного входа", в результате которой на стороны конвенции могут быть возложены обязательства, которых они не намеревались принимать в ходе переговоров по конвенции. Принятие протоколов, предусматривающих в деталях осуществление положений конвенции и дополняющих эти положения, подпадает под определение рамочной конвенции, и этот момент неоднократно обсуждался в ходе переговоров по РКБТ. В РКБТ указывается, что ее протоколы имеют общую с Конвенцией цель (Статьи 3 и 4), однако она не развивает эту тему, ограничившись изложением процедуры их принятия и вступления в силу (Статья 33). Прецеденты с рамочными конвенциями трудно оценивать либо из-за общего характера их положений, либо, напротив, из-за сложности их положений и положений протоколов к ним. В конечном

счете, полномочия судить о совместимости и согласованности протокола и сферы его применения с первоначальной конвенцией принадлежат договаривающимся сторонам.

4. Что касается толкования РКБТ, то Статья 31 Венской конвенции о праве договоров содержит общее правило толкования, опирающееся на (1) обычное значение терминов и положений, которые должны толковаться в их контексте и в свете предмета и целей договора, а также (2) любое последующее соглашение между сторонами относительно толкования договора.

5. В Статье 15 РКБТ упор сделан, главным образом, на табачные изделия, как они определены в Статье 1 Конвенции¹. Провозглашенная цель этой статьи состоит в ликвидации всех форм незаконной торговли табачными изделиями в качестве важного элемента борьбы против табака. Кроме того, большинство ее положений содержат последовательные ссылки на табачные изделия как на предмет содержащихся в них обязательств. Однако в пункте 4 предусматривается, что "в целях ликвидации незаконной торговли табачными изделиями каждая Сторона (с) ... обеспеч[ивает] ..., чтобы все конфискованное производственное оборудование ... уничтожал[ось] ... или удалял[ось] ...". Тот факт, что производственное оборудование должно подпадать в рамках осуществления Статьи 15 под действие таких правоприменительных мер, как конфискация и уничтожение, указывает, по мнению юрисконсульта, на то, что ее авторы не намеревались исключить возможность охвата этой статьей иных элементов, нежели табачные изделия, если таковые являются важными и необходимыми компонентами незаконной торговли табачными изделиями и если существует ясная причинная связь между регулированием этих элементов и ликвидацией такой незаконной торговли.

6. Что касается контекста и предмета и цели РКБТ, то следует отметить, что Конвенция и ее протоколы являются договорами в области общественного здравоохранения, конечная цель которых состоит "в защите нынешнего и будущих поколений от разрушительных последствий для здоровья людей ... потребления табака и воздействия табачного дыма" (Статья 3). Конвенция и ее протоколы обеспечивают "рамки для мер борьбы против табака", с тем чтобы постоянно и существенно сокращать распространенность употребления табака и воздействия табачного дыма. В преамбуле и других статьях РКБТ (например, Статьях 4 и 5) эти соображения подтверждены и усилены. Следует также отметить, что в Статье 1 незаконная торговля определена в общих выражениях как "*любой запрещенный законом вид практики или поведения, который имеет отношение к производству, отправке, получению, владению, распределению, продаже или приобретению ...*" (курсив наш). И нацеленность Конвенции на общественное здравоохранение, и взаимодополняющий характер конкретных мер, предусмотренных в ее Частях III и IV, подкрепляют и оправдывают, как представляется, такое толкование положений РКБТ, которое позволяет в максимальной степени добиваться цели общественного здравоохранения, сформулированной в Статье 3, и усиливает комплексный механизм, слагаемый из

¹ Статья 1: ""табачные изделия" означают продукты, полностью или частично изготовленные из табачного листа в качестве сырьевого материала, приготовленного таким образом, чтобы использовать для курения, сосания, жевания или нюханья".

основных мер Конвенции в целом. Кроме того, широкое определение незаконной торговли и включение в него видов практики, относящихся к производству табачных изделий, по-видимому, подтверждают телеологическое толкование, позволяющее включить в сферу действия Статьи 15 виды практики и элементы, способствующие существенным образом производству табачных изделий.

7. В связи с последующими соглашениями между Сторонами следует напомнить, что Конференция Сторон постановила на своей первой сессии сформировать группу экспертов для подготовки типовой схемы протокола о незаконной торговле¹. В указанной типовой схеме, приложенной к докладу группы экспертов для второй сессии Конференции Сторон, кратко охарактеризована каждая область основной деятельности, которую эта группа сочла важной для будущего протокола. В задачу настоящей записки не входит подробный анализ схемы, однако группа предложила несколько мер, в том числе материальные элементы помимо табачных изделий в буквальном смысле (например, необработанный листовый табак, производственное оборудование, вводимые ресурсы), а также таких субъектов экономической деятельности, как дилеры листового табака и основные "поставщики вводимых ресурсов производственного процесса". Указанные предложения представляются технически и логически обоснованными: незаконное производство, контрабанда и подделка табачных изделий не происходят в вакууме и предполагают сложные процессы, нередко управляемые преступными организациями. По мнению группы экспертов, единственно эффективный путь ликвидации всех форм незаконной торговли табачными изделиями состоит в регулировании, лицензировании или в объявлении вне закона и судебном преследовании Сторонами деятельности, затрагивающей материальные элементы помимо изготовленных табачных изделий, и экономических субъектов, ответственных за такую деятельность.

8. На своей второй сессии Конференция Сторон в своем решении FCTC/COP2(12), положившем начало переговорам по протоколу, констатировала, что типовая схема, предложенная группой экспертов, "обеспечивает хорошую основу" для переговоров по протоколу. Она также постановила, что будущий протокол *"будет основываться на положениях Статьи 15 РКБТ и дополнять их"* (курсив наш). Решения Конференции Сторон, как высшего органа в составе всех Сторон РКБТ, безусловно представляют собой "последующее соглашение между участниками относительно толкования договора", как это указывается в Статье 31 Венской конвенции. Указав на то, что типовая схема является основой для переговоров, и, что важно, заявив, что протокол будет основываться на РКБТ и дополнять ее, Конференция Сторон, как представляется, подтвердила толкование Статьи 15 при том понимании, что рассмотрение вопросов других компонентов торговли табачными изделиями или их производства может потенциально подпадать под действие Статьи 15, если связь таких других компонентов с достижением цели ликвидации незаконной торговли табачными изделиями является достаточно тесной.

¹ Документ A/FCTC/COP/1/DIV/8, решение FCTC/COP1(16).

9. Исходя из вышеприведенного анализа, юрисконсульт считает, что материальные элементы, которые могут являться важным и необходимым компонентом незаконной торговли табачными изделиями, могут обоснованно входить в сферу применения будущего протокола. Сторонам следует обсудить состав важных или необходимых компонентов, руководствуясь техническими или практическими соображениями, с учетом того, что между этими элементами и незаконной торговлей должна существовать тесная причинная связь. Продукты и иные элементы, не являющиеся необходимыми компонентами или не способствующие необходимым образом незаконной торговле, даже если они, возможно, имеют отношение к этой торговле, например, спички, бумага или иные материалы или устройства, используемые для табакокурения или употребления табака, не относятся, как представляется, к сфере действия Статьи 15. Приведенные выше соображения по сфере применения, сформулированные по результатам деятельности рабочей группы, могут быть полезны Сторонам в этой связи.

= = =