

**FCTC**РАМОЧНАЯ КОНВЕНЦИЯ ВОЗ
ПО БОРЬБЕ ПРОТИВ ТАБАКА**КОНФЕРЕНЦИЯ СТОРОН РАМОЧНОЙ КОНВЕНЦИИ ВОЗ
ПО БОРЬБЕ ПРОТИВ ТАБАКА****FCTC/COP/10/12
19 мая 2023 г.**

Десятая сессия

Панама-Сити, Панама, 20–25 ноября 2023 г.

Пункт 6.5 предварительной повестки дня

Осуществление статьи 19 РКБТ ВОЗ: «Ответственность»

Доклад Секретариата Конвенции

Цель документа

В настоящем докладе представлен обзор работы, проделанной Конференцией Сторон (КС) Рамочной конвенции ВОЗ по борьбе против табака (РКБТ ВОЗ) в связи со статьей 19 РКБТ ВОЗ («Ответственность»), и излагаются соображения относительно возможного расширения этой работы. Доклад призван способствовать обсуждению Сторонами пункта повестки дня «Осуществление статьи 19 РКБТ ВОЗ: «Ответственность»», предложенного Сторонами, в соответствии с решением FCTC/COP9(2).

Действия Конференции Сторон

КС предлагается принять настоящий доклад к сведению и представить дальнейшие руководящие указания.

Вклад в достижение Целей в области устойчивого развития (ЦУР): все ЦУР; в частности, ЦУР 3 и задача 3.а.

Связь с пунктом плана работы и бюджета: решение будет принято КС.

Дополнительные финансовые последствия, если они не включены в план работы и бюджет: отсутствуют.

Соответствующие документы: отсутствуют

ИСТОРИЯ ВОПРОСА

1. Пункт повестки дня, озаглавленный «Осуществление статьи 19 РКБТ ВОЗ: «Ответственность»» был предложен несколькими Сторонами. Этот пункт был предложен для рассмотрения на девятой сессии Конференции Сторон (КС9) Рамочной конвенции ВОЗ по борьбе против табака (РКБТ ВОЗ). В решении FCTC/COP9(2), с учетом ограничений, ставших необходимыми в результате пандемии COVID-19, КС9 перенесла рассмотрение этого пункта повестки дня на десятую сессию Конференции Сторон (КС10)¹.

2. В настоящем докладе содержится обзор работы, проделанной Конференцией Сторон (КС) РКБТ ВОЗ в связи со статьей 19, и приводится информация, касающаяся возможного расширения этой работы, в частности путем изучения синергизма между статьей 19 и статьей 5.3 РКБТ ВОЗ, а также с учетом работы, проведенной в рамках соответствующих международных форумов по вопросам, касающимся ответственности.

РАБОТА, ПРОДЕЛАННАЯ НА КС В СВЯЗИ СО СТАТЬЕЙ 19

«Ответственность» в контексте Конвенции

3. Один из руководящих принципов Конвенции, сформулированный в статье 4.5, предусматривает, что вопросы, связанные с ответственностью, как они определяются каждой Стороной в пределах своей юрисдикции, являются важной частью всесторонней борьбы против табака.

4. Статья 19 («Ответственность») предусматривает, что в целях борьбы против табака Стороны рассматривают возможность принятия законодательных мер или развития существующего законодательства для решения при необходимости вопросов уголовной и гражданской ответственности, включая в соответствующих случаях компенсацию. В статье далее содержится призыв к Сторонам сотрудничать друг с другом в обмене информацией через посредство Конференции Сторон в соответствии со статьей 21, включая информацию о последствиях употребления табачных изделий и воздействия табачного дыма для здоровья, а также информацией о действующем законодательстве и правилах, а также о соответствующей судебной практике. В ней также предусматривается, что Стороны оказывают друг другу помощь в осуществлении процессуальных действий, касающихся гражданской и уголовной ответственности, и утверждается, что Конвенция никоим образом не затрагивает или не ограничивает прав доступа Сторон к судебным органам друг друга, там, где такие права существуют. И наконец, в этой статье говорится, что КС может рассмотреть вопросы, связанные с ответственностью, с учетом работы, проводимой в рамках соответствующих международных форумов, включая надлежащие международные подходы к вопросам ответственности и надлежащие средства по оказанию поддержки Сторонам в их законодательной и иной деятельности в соответствии со статьей 19.

5. Статья 19 является одной из статей с самым низким показателем осуществления Сторонами РКБТ ВОЗ. Вопрос об осуществлении статьи 19 был впервые рассмотрен КС на ее четвертой сессии по просьбе одной из Сторон. На основе анализа докладов Сторон об осуществлении Секретариат Конвенции проинформировал КС на этой сессии (документ FCTC/COP/4/13) о том, что в глобальном масштабе статья 19 является одной из немногих статей Конвенции, в отношении которой не было отмечено какого-либо заметного

¹ В аннотированной предварительной повестке дня КС9 (FCTC/COP/9/1(annotated)) предлагаемый пункт был озаглавлен «Подотчетность табачной промышленности (пункт, предложенный рядом Сторон)».

прогресса. С тех пор в глобальных докладах о ходе осуществления РКБТ ВОЗ по-прежнему отмечалось, что статья 19 является одним из наименее успешно выполняемых положений договора.

Доклады и решения КС об осуществлении статьи 19

6. Секретариат Конвенции подготовил два доклада по статье 19 для рассмотрения КС. В докладе FCTC/COP/4/13 он представил краткую информацию об опыте Сторон в осуществлении этого положения, а также обзор вопросов ответственности, рассматриваемых в международном праве в области окружающей среды: общие тенденции и принципы и более конкретно в отношении опасных отходов, загрязнения морской среды, ядерной безопасности, транспорта и других международных и региональных договоров.

7. Кроме того, в своем докладе FCTC/COP/5/11, подготовленном во исполнение решения FCTC/COP4(15), Секретариат Конвенции представил КС обновленную информацию об опыте работы Сторон, отраженном в докладах Сторон, а также отметил дополнительные источники информации. В докладе также содержится информация о соответствующих режимах ответственности по другим договорам, примеры принятия законодательных мер в отношении уголовной и гражданской ответственности и возможные подходы, с помощью которых КС могла бы оказывать поддержку Сторонам в их деятельности в связи со статьей 19. Такие подходы предусматривают разработку типовых законов, правовых принципов и руководящих положений, способствующих обмену информацией и оказанию взаимной правовой помощи. К числу других возможных подходов относятся подготовка международного режима гражданской или уголовной ответственности, например протокола, создание постоянного органа для приема жалоб о нарушениях РКБТ ВОЗ и создание механизма финансирования для рассмотрения компенсационного аспекта статьи 19.

8. Для достижения прогресса в этом вопросе КС учредила группу экспертов для представления информации о фактах, информации и вариантах в связи с осуществлением статьи 19 (решение FCTC/COP5(9)). КС продлила мандат Группы экспертов один раз (решение FCTC/COP6(7)), предложив ей сосредоточить внимание на подходах, которые могут помочь Сторонам в укреплении механизмов гражданской ответственности в различных правовых системах. В этой связи Группа экспертов подготовил два доклада для рассмотрения КС.

9. В своем первом докладе (FCTC/COP/6/8) Группа экспертов подчеркнула важное значение статьи 19 и предложила Сторонам возможные варианты разработки законодательства, которые они могли бы рассмотреть, в частности в контексте гражданской ответственности. Группа экспертов обменялась информацией о передовом опыте и законодательных моделях, призванных содействовать реформированию процессуальных норм и правил доказывания, о законодательстве в отношении обеспечения соблюдения требований и поделилась некоторыми соображениями, касающимися законодательства об усилении уголовной ответственности. Кроме того, в докладе были изложены варианты оказания технического содействия, международного сотрудничества и обмена информацией для эффективного осуществления статьи 19.

10. В своем втором докладе (FCTC/COP/7/13) Группа экспертов подчеркнула общие преимущества и проблемы, связанные с осуществлением статьи 19, и предложила состав инструментария по гражданско-правовой ответственности. Этот инструментарий основывается на возможных сценариях наращивания усилий по осуществлению статьи 19 (путем обеспечения доступа к правосудию для лиц, страдающих заболеваниями, связанными с употреблением табака, на коллективной и индивидуальной основе; создания возможностей для возмещения

расходов на медицинское обслуживание; и обеспечения соблюдения существующих мер борьбы против табака или законодательных актов, касающихся табака) и показателях проведения процессуальных реформ, касающихся всех гражданских исков (например, реформ, связанных с доказыванием, стоимостью и продолжительностью исков, а также реформ, связанных с взысканием компенсации с иностранных табачных компаний). В решении FCTC/COP7(11) КС приняла инструментарий по гражданско-правовой ответственности и поручила Секретариату Конвенции обеспечить соответствующие ресурсы для оказания Сторонам помощи в осуществлении статьи 19 путем разработки и ведения базы данных в отношении экспертов и ресурсов по вопросам ответственности (это поручение было вновь подтверждено в решении FCTC/COP8(18)).

11. Стороны РКБТ ВОЗ могут воспользоваться несколькими ресурсами для оказания им помощи в осуществлении статьи 19. Стороны могут обратиться к докладу Группы экспертов FCTC/COP/6/8, содержащему информацию о передовом опыте и законодательных моделях, в целях усиления режимов ответственности в различных правовых системах. Инструментарий по гражданско-правовой ответственности в связи со статьей 19 РКБТ ВОЗ¹ может быть использован Сторонами в качестве интерактивного руководства по наиболее эффективным способам возбуждения судебных исков против табачной промышленности; введение этого инструментария и поддержка его функционирования в качестве актуализируемого инструмента осуществляется Секретариатом Конвенции. Секретариат Конвенции в консультации с Президиумом КС также работает над созданием цифровой базы данных об экспертах и учреждениях, которые могут оказывать Сторонам, по их просьбе, техническую помощь, связанную с ответственностью табачной промышленности. Ожидается, что эта база данных будет доступна для использования Сторонами до начала КС10. И наконец, Секретариат Конвенции продолжает осуществлять мониторинг и представлять доклады о прогрессе в осуществлении Сторонами статьи 19 с помощью существующих механизмов отчетности РКБТ ВОЗ.

ВОЗМОЖНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПО ДАЛЬНЕЙШЕМУ УКРЕПЛЕНИЮ И РАСШИРЕНИЮ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ СТАТЬИ 19

12. Несколько Сторон выразили Секретариату Конвенции свою озабоченность в связи с сохраняющимися стратегиями табачной промышленности, направленными на подрыв усилий по борьбе против табака, и трудностями, связанными с успешной борьбой против табака и устойчивым осуществлением РКБТ ВОЗ на страновом уровне. В частности, стороны подняли вопрос о недавних приобретениях транснациональными табачными корпорациями фармацевтических компаний, что может осложнить и затруднить принятие мер по борьбе против табака, как говорится в решении FCTC/COP9(10). Признавая наличие ресурсов для решения вопросов, связанных с ответственностью, и тот факт, что возбуждение одной Стороной конкретного судебного иска может оказаться неприемлемым для другой Стороны, эти Стороны подчеркнули, что им необходимы дополнительные консультации и инструменты для решения следующих задач: вопросы, связанные с ответственностью, в частности, в связи с требованием компенсации за ущерб, причиненный табачной промышленностью; административные, законодательные или судебные меры, которые способствовали бы осуществлению политики по борьбе против табака; и недопущение вмешательства табачной промышленности в целом. Эти стороны также подчеркнули необходимость расширения международного сотрудничества и извлечения уроков из обсуждений вопросов ответственности на других международных форумах. В этом контексте КС было предложено рассмотреть пункт, который мог бы способствовать обсуждению административных, законодательных и судебных инструментов,

¹ Имеется по адресу <http://untobaccocontrol.org/impldb/tobacco-control-toolkit/#/>

призванных помочь Сторонам в обеспечении ответственности табачной промышленности за нанесенный ею ущерб и, в частности, с учетом постоянных стратегий табачной промышленности, направленных на подрыв политики в области здравоохранения.

Рассмотрение статьи 19 в связи со статьей 5.3

13. КС не часто рассматривала вопрос об осуществлении статьи 19 в контексте статьи 5.3. Вместе с тем в решении FCTC/COP8(18) КС призвала Стороны содействовать расширению сотрудничества на национальном и международном уровнях для активизации осуществления статьи 5.3 РКБТ ВОЗ в связи со статьей 19 РКБТ ВОЗ в целях сокращения вмешательства табачной промышленности в меры политики, направленные на борьбу против табака. В этом решении КС подчеркнула, что вмешательство табачной промышленности остается одним из самых серьезных препятствий на пути осуществления Конвенции, подрывая усилия по борьбе против табака на глобальном, региональном и страновом уровнях, особенно усугубляя проблемы, с которыми сталкиваются развивающиеся страны и страны с переходной экономикой. КС также призвала Стороны повысить согласованность политики в рамках правительственных ведомств и потребовать, чтобы все правительственные секторы, имеющие отношение к осуществлению Конвенции, а не только сектор здравоохранения, соблюдали требования статьи 5.3 РКБТ ВОЗ.

14. В статье 5.3 РКБТ ВОЗ не упоминаются вопросы «ответственности». Вместе с тем в Руководящих принципах осуществления статьи 5.3 РКБТ ВОЗ¹ предусматривается, что мониторинг осуществления статьи 5.3 Конвенции и ее руководящих принципов имеет важнейшее значение для обеспечения принятия и осуществления действенной политики борьбы против табака. В этой связи в руководящих принципах указывается, что Стороны следует побуждать к использованию и применению механизмов, обеспечивающих соблюдение руководящих принципов, таких как возможность возбуждения иска в суде. Кроме того, в руководящих принципах подчеркивается понятие «подотчетности». Один из основных руководящих принципов состоит в том, что Стороны должны требовать от табачной промышленности и тех, кто занимается продвижением ее интересов, чтобы они функционировали и действовали с соблюдением принципов подотчетности и транспарентности. Другой принцип гласит, что Стороны, имея дело с табачной промышленностью или теми, кто занимается продвижением ее интересов, должны соблюдать принцип подотчетности и транспарентности.

15. Статья 5.3, предусматривающая общие обязательства в рамках Конвенции, обеспечивает информационную основу для осуществления мер борьбы против табака, предусмотренных РКБТ ВОЗ, включая статью 19. Кроме того, в соответствии со статьей 4.5 один из руководящих принципов РКБТ ВОЗ заключается в том, что вопросы, связанные с ответственностью, как они определяются каждой Стороной в пределах своей юрисдикции, являются важной частью всесторонней борьбы против табака.

16. Стороны, возможно, пожелают изучить вопрос об осуществлении статьи 5.3 и статьи 19 на взаимодополняющей основе с использованием принципов гражданской и уголовной ответственности, а также других механизмов подотчетности, в качестве еще одного средства защиты разработки и осуществления политики в области здравоохранения от коммерческих и иных корпоративных интересов табачной промышленности.

¹ См. по адресу <https://fctc.who.int/ru/publications/m/item/guidelines-for-implementation-of-article-5.3>.

Вопросы, касающиеся ответственности, в рамках соответствующих международных форумов и другие соображения

17. В докладе Секретариата Конвенции FCTC/COP/5/11 содержится информация о режимах ответственности по другим договорам, а также приводятся другие источники информации, которые могут иметь отношение к осуществлению РКБТ ВОЗ. Эти источники информации включают международные экологические режимы и режимы в области прав человека. Обсуждения вопросов, касающихся ответственности, на этих форумах, в том числе проводимых в настоящее время, могут затрагивать меры борьбы против табака. Например, в решении FCTC/COP7(26) КС отметила работу действующей при Совете по правам человека Организации Объединенных Наций Межправительственной рабочей группы открытого состава по транснациональным корпорациям и другим предприятиям в аспекте прав человека, учрежденной резолюцией A/HRC/RES/26/9¹, а также соответствие работы Совета духу РКБТ ВОЗ. Как было предложено, Секретариат Конвенции поделился с рабочей группой информацией о статье 19; вопросы ответственности являются темой обсуждений в рамках разработки юридически связывающего договора о транснациональных корпорациях и других предприятиях в аспекте прав человека.

18. Рассмотрение вопросов ответственности в рамках международного права в области окружающей среды, а также предпринимательской деятельности и прав человека, особенно в тех случаях, когда они осуществляются на национальном уровне, могут также стать дополнительным каналом для изучения того, каким образом совершенствование этих режимов ответственности может быть использовано для наращивания усилий по борьбе против табака.

19. Наконец, хотя в докладе Группы экспертов (FCTC/COP/6/8) основное внимание уделяется вопросам гражданской ответственности, представляется целесообразным расширить накопленный опыт в области уголовной ответственности или моделей обеспечения соблюдения, основанных на правонарушениях, находящихся в юрисдикции регулятивных органов. Группа экспертов выделила эти вопросы в качестве областей, которые Стороны используют или могут использовать для принятия мер в связи с нарушениями обязательств в рамках деятельности по борьбе против табака.

ДЕЙСТВИЯ КОНФЕРЕНЦИИ СТОРОН

20. КС предлагается принять настоящий доклад к сведению и представить дальнейшие руководящие указания.

= = =

¹ См. по адресу https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/RES/26/9.