

**FCTC**РАМОЧНАЯ КОНВЕНЦИЯ ВОЗ
ПО БОРЬБЕ ПРОТИВ ТАБАКА**КОНФЕРЕНЦИЯ СТОРОН РАМОЧНОЙ КОНВЕНЦИИ ВОЗ
ПО БОРЬБЕ ПРОТИВ ТАБАКА****FCTC/COP/10/6
19 мая 2023 г.****Десятая сессия
Панама-Сити, Панама, 20–25 ноября 2023 г.
Пункт 6.1 предварительной повестки дня**

Осуществление статей 9 и 10 РКБТ ВОЗ («Регулирование состава табачных изделий» и «Регулирование раскрытия состава табачных изделий»)

Доклад группы экспертов

Цель документа

В соответствии с решением FCTC/COP9(2) настоящий доклад вновь представляется на рассмотрение Конференции Сторон (КС) Рамочной конвенции ВОЗ по борьбе против табака (РКБТ ВОЗ) без изменений по сравнению с документом FCTC/COP/9/6. В настоящем документе содержится обзор работы, основные замечания и рекомендации Группы экспертов, учрежденной для изучения причин низкого уровня осуществления статей 9 и 10 Конвенции в соответствии с решением FCTC/COP8(21).

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, а также задачи 3.а и 3.4.

Связь с пунктом плана работы и бюджета: отсутствует.

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

Соответствующие документы: FCTC/COP/9/6 и доклад о совещании Группы экспертов по статьям 9 и 10 РКБТ ВОЗ (дополнительная информация для КС9); FCTC/COP/10/5 и FCTC/COP/10/7.

ИСТОРИЯ ВОПРОСА

1. Статьи 9 и 10 Рамочной конвенции ВОЗ по борьбе против табака (РКБТ ВОЗ) устанавливают для Сторон обязательства в отношении регулирования состава табачных изделий и раскрытия состава табачных изделий соответственно. В ходе первой и второй сессий Конференции Сторон (КС) РКБТ ВОЗ были приняты решения FCTC/COP1(15) и FCTC/COP2(14), согласно которым была учреждена Рабочая группа по разработке руководящих принципов в отношении осуществления статей 9 и 10 Конвенции. На прошедшей в 2010 г. четвертой сессии КС приняла решение FCTC/COP4(10), в котором разработанные Рабочей группой руководящие принципы были утверждены, но обозначены как «частичные», поскольку работа над некоторыми их частями не была завершена. Рабочая группа предложила КС добавить дополнительный текст посредством решений FCTC/COP5(6) в 2012 г. и FCTC/COP7(14) в 2016 г., но некоторые разделы по-прежнему не были готовы.

2. Решением FCTC/COP8(21) КС приостановила действие мандата Рабочей группы до девятой сессии КС и просила Секретариат Конвенции учредить группу экспертов для изучения причин низкого уровня осуществления Сторонами статей 9 и 10 Конвенции и соответствующих частичных руководящих принципов. С момента вступления Конвенции число Сторон, добившихся прогресса в выполнении статей 9 и 10, выросло, однако эти две статьи по-прежнему входят в число наиболее сложных для выполнения¹.

РАБОТА ГРУППЫ ЭКСПЕРТОВ: МЕТОДОЛОГИЯ, ПРОЦЕДУРА И ОГРАНИЧЕНИЯ

3. Группе экспертов, созданной в соответствии с решением FCTC/COP8(21), было предложено: (a) выполнить детальный анализ факторов, препятствующих осуществлению статей 9 и 10 и соответствующих частичных руководящих принципов, включая внедрение указанных в них методов тестирования; (b) описать методологию, на основе которой были сделаны выводы, и ограничения проведенного исследования; (c) выявить и представить положительный опыт Сторон в устранении преград на пути осуществления ими этих статей и частичных руководящих принципов, а также примеры успешного международного сотрудничества в этом отношении; и (d) подготовить доклад, который будет представлен на девятой сессии КС, с охватом вышеупомянутых вопросов и с изложением рекомендаций относительно вариантов использования Конференцией Сторон выводов группы экспертов.

4. Секретариат Конвенции под руководством Президиума учредил группу экспертов, состоящую из 12 экспертов, выдвинутых Сторонами. В работе группы также участвовали: пять ключевых информаторов; председатель Сети табачных лабораторий Всемирной организации здравоохранения (ТобЛабНет) и председатель Исследовательской группы ВОЗ по регулированию табачных изделий (ТобРег), а также представитель ВОЗ; два представителя организаций гражданского общества, аккредитованных на КС в качестве наблюдателей. Группа экспертов проделала основную часть своей работы в ходе совещания, прошедшего в Нидерландах 21–22 ноября 2019 г.

5. Что касается методологии, использованной группой экспертов, то для содействия обсуждениям Секретариат Конвенции дал задание подготовить доклад, посвященный препятствиям, затрудняющим осуществление статей 9 и 10 РКБТ ВОЗ, и выявлению передовой практики и положительного опыта Сторон в преодолении этих препятствий. С этой целью был

¹ 2018 Global Progress Report on Implementation of the WHO Framework Convention on Tobacco Control, см. по адресу https://www.who.int/fctc/reporting/WHO-FCTC-2018_global_progress_report.pdf.

проведен анализ на основе информации, представленной Сторонами в отчетном цикле 2018 г. и в более позднее время, а также с помощью специального вопросника и других доступных ресурсов. Группа экспертов использовала доклад в качестве справочного документа на своем совещании. Группа экспертов обсудила выводы доклада и провела обсуждения, которые позволили актуализировать его.

6. В рамках подготовки к совещанию членам группы экспертов было предложено подготовить презентацию об опыте и проблемах, связанных с осуществлением статей 9 и 10 РКБТ ВОЗ, в странах и регионах, которые представляют члены группы. Ключевым информаторам и другим участникам также было предложено выступить с докладами. Методы работы совещания, в частности, включали презентации и обсуждения в небольших группах и на пленарных заседаниях.

7. В ходе работы эксперты столкнулись с рядом ограничений. Во-первых, эксперты указали на необходимость более полной информации о ходе осуществления статей 9 и 10 РКБТ ВОЗ, без которой сложно провести всеобъемлющий обзор. Стороны следует призывать предоставлять ответы на дополнительные вопросы относительно использования руководящих принципов, принятых КС. В частности, нужна дополнительная информация, чтобы получить более полное представление о том, каким образом и на каком уровне страны разрабатывают законы или нормативные акты, а также о том, как они обеспечивают/контролируют их выполнение. Во-вторых, с целью получения информации о последних событиях следует рассмотреть возможность разработки новых/тематических вариантов вопросников.

ФАКТОРЫ, ЗАТРУДНЯЮЩИЕ ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ СТАТЕЙ 9 и 10 РКБТ ВОЗ

8. Группа экспертов рассмотрела факторы, препятствующие осуществлению статей 9 и 10 РКБТ ВОЗ и использованию соответствующих частичных руководящих принципов. Эксперты распределили такие факторы по пяти категориям:

(а) *Понимание требований согласно статьям 9 и 10 РКБТ ВОЗ.* Во-первых, органы, ответственные за регулирование и выработку политики, и неправительственные организации в недостаточной мере осознают потенциал влияния и вклада статей 9 и 10 РКБТ ВОЗ в комплексную стратегию борьбы против табака, и по этой причине этим статьям уделяется меньше внимания, чем следует. Широко распространено ошибочное мнение, что осуществление этих статей связано только с лабораторным тестированием. Также в искаженном виде подается информация о практических вопросах регулирования табачной продукции. Во-вторых, отдельные положения статей 9 и 10 воспринимаются как очень сложные, а их толкование и связанная с ними последующая коммуникация считаются проблематичными. Такие взгляды широко распространены среди координаторов РКБТ ВОЗ и должностных лиц государственных органов. Наконец, недостаточное понимание сложной технической информации препятствует внедрению существующих стандартов и методов тестирования, которые еще предстоит рекомендовать, разработать и внести в частичные руководящие принципы, в зависимости от обстоятельств.

(б) *Технический потенциал и людские ресурсы.* Препятствиями на пути осуществления этих статей также являются недостаточная профессиональная подготовка, знания и опыт персонала по борьбе против табака, а также нехватка сотрудников, занимающихся этой проблемой. Многие страны сообщают об отсутствии или нехватке квалифицированного персонала для тестирования табачных изделий, а также об отсутствии испытательных лабораторий. Стороны, не располагающие национальной лабораторией, также сообщают, что доступ к лабораториям в других странах затруднен. Возникла и новая проблема:

нехватка технических возможностей для тестирования изделий, не являющихся сигаретами, а также новых видов табачных изделий и изделий с никотином.

(с) *Финансовые потребности.* На осуществлении статей 9 и 10 негативно сказывается недостаточное и нерегулярное финансирование борьбы против табака в некоторых странах. Серьезными препятствиями для многих Сторон являются высокие затраты на практическую деятельность по осуществлению и недостаток технических возможностей в соответствующих областях. В частности, сложности для контроля осуществления действующего законодательства, в том числе в плане проверки получаемой от табачной промышленности информации, могут быть связаны с высокой стоимостью открытия национальной лаборатории.

(d) *Сложности правового и политического характера.* Представители табачной промышленности часто угрожают мерами правового воздействия и судебными делами при попытках регулирования табачных изделий. Кроме того, все перечисленные в пунктах от (а) до (с) трудности могут ослаблять политическую волю в том, что касается осуществления статей 9 и 10, а это приводит к недостатку национальных правовых норм и правил осуществления. Кроме того, недостаточная осведомленность законодателей и судей о влиянии употребления табака на здоровье населения, а также о действиях табачной промышленности, направленных на снижение эффективности мер по борьбе против табака, приводит к тому, что принимаются неоптимальные меры политики и судебные решения, которые не способствуют борьбе против табака.

(е) *Вмешательство табачной промышленности.* Это сложная проблема, которую дополнительно усугубляет нехватка у государственных должностных лиц опыта реагирования на попытки вмешательства в столь сложной и непрозрачной области. Стороны часто сталкиваются с трудностями при попытке получить от табачной промышленности информацию, особенно по вопросам, которые могут способствовать принятию мер по регулированию продукции. Табачная промышленность и ее агенты влияния продолжают лоббистскую работу с директивными органами, противодействуя принятию нормативных актов, позволяющих регулировать табачную продукцию.

КЛЮЧЕВЫЕ СООБРАЖЕНИЯ И ПОЛОЖИТЕЛЬНЫЙ ОПЫТ

9. Для преодоления трудностей, описанных в пункте 8 выше, группа экспертов выявила и обсудила примеры положительного опыта, а также предложила возможные решения для улучшения показателей осуществления статей 9 и 10. Для решения описанных выше проблем были разработаны конкретные предложения, которые могут помочь КС в разработке будущих мер по содействию осуществлению этих статей.

(а) *Понимание требований согласно статьям 9 и 10 РКБТ ВОЗ.* Крайне важно обеспечить ясное понимание требований этих статей, чтобы избежать неверных толкований и заблуждений. Необходимо проводить кампании, семинары-практикумы и вебинары, готовить аналитические записки – это будет способствовать осуществлению статей и информационно-разъяснительной работе. Кроме того, следует регулярно обновлять и распространять перечень Сторон, принявших конкретные меры согласно статьям 9 и 10 РКБТ ВОЗ, а также Сторон, применяющих частичные руководящие принципы.

(b) *Технический потенциал и людские ресурсы.* Необходимы дополнительные практические инструменты для повышения осведомленности и укрепления технического потенциала в области регулирования продукции, а также усилия по популяризации и облегчению использования существующих инструментов. Кроме того, необходимо подготовить практическое руководство по осуществлению. Необязательно, чтобы все Стороны имели собственные национальные лаборатории, поэтому необходима более тесная координация в регионах. Эта задача может решаться с помощью существующих сетей (ТобЛабНет ВОЗ). Вопросы, связанные со стоимостью тестирования и транспортировки образцов, должны регулироваться нормативными актами, а соответствующие расходы должна нести табачная промышленность.

(c) *Финансовые потребности.* Необходима ясность относительно расходов, связанных с осуществлением статей 9 и 10, также следует разработать соответствующую дорожную карту и смету. Уроки, извлеченные в ходе осуществления этих статей, и задокументированная практика, в том числе касающаяся расходов и того, каким образом можно переложить эти расходы на табачную промышленность и организации розничной торговли, должны быть общедоступны. Расходы на осуществление этих статей должна нести табачная промышленность. Помимо различных решений, перечисленных в приложении 1 к частичным руководящим принципам, может быть введен целевой платеж на конкретную сумму. Необходимы целевые финансовые взносы от Сторон и доноров на цели осуществления статей 9 и 10 РКБТ ВОЗ.

(d) *Сотрудничество между Секретариатом Конвенции, ВОЗ и Сторонами.* КС следует более широко и активно распространять методики тестирования табачных изделий ТобЛабНет ВОЗ. В настоящее время ведется разработка методов измерения содержания веществ в жидкостях для электронных сигарет, а также в изделиях из нагреваемого табака и выделяемых ими аэрозолях. Эта сеть и ее члены могут оказать содействие в создании новых или совершенствовании имеющихся в странах возможностей для проведения тестирования. ВОЗ должна разработать стандартные операционные процедуры для тестирования бездымных табачных изделий. Кроме того, необходимо разработать бизнес-модель для устойчивых финансовых решений в поддержку осуществления статей 9 и 10 РКБТ ВОЗ, как предусмотрено решением FCTC/COP7(25) и принятой КС8 Глобальной стратегией по ускорению борьбы против табака: содействие устойчивому развитию путем осуществления РКБТ ВОЗ, 2019–2025 гг.

(e) *Международное сотрудничество.* Либо ВОЗ, либо Секретариат Конвенции, либо ТобЛабНет, либо несколько этих организаций совместно должны провести оценку потребностей в потенциале тестирования и лабораториях. Принципиальное значение имеют сотрудничество и обмен знаниями между Сторонами и регионами с акцентом на яркие примеры осуществления статей. Следует привлекать региональные организации экономической интеграции к разработке региональных стратегий осуществления этих статей. Необходимо использовать работу по достижению Целей в области устойчивого развития в качестве основы для обеспечения тесной взаимосвязи между осуществлением РКБТ ВОЗ и борьбой против неинфекционных заболеваний. Сторонам следует устанавливать партнерские связи и посещать различные лаборатории с целью обучения и обмена операционными моделями.

10. В ходе дискуссий на заседании группы экспертов были обсуждены и некоторые другие вопросы, касающиеся осуществления статей 9 и 10 РКБТ ВОЗ. Поскольку и проблемы, и предлагаемые решения связаны с потребностями и возможностями, которые так или иначе касаются сбора данных, обмена данными, коммуникации, технической помощи, наращивания потенциала и других видов взаимодействия между Сторонами, члены группы экспертов

предположили, что создание центра знаний по осуществлению статей 9 и 10 РКБТ ВОЗ может принести пользу. Центр знаний по вопросам регулирования продукции мог бы стать единым пунктом сбора данных и накопления знаний, а также поддержки в наращивании потенциала и решении проблем, затрудняющих осуществление статей 9 и 10.

11. Учитывая, что сотрудничающие центры ВОЗ, а также глобальные сети, такие как ТобРег, ТобЛабНет и Глобальный форум органов, регулирующих оборот табака, уже могут оказывать содействие в вопросах, связанных с регулированием продукции, необходимо улучшить координацию между различными заинтересованными сторонами для обеспечения синергизма и повышения эффективности.

РЕКОМЕНДАЦИИ ГРУППЫ ЭКСПЕРТОВ

12. С учетом изложенного выше группа экспертов предлагает КС рассмотреть следующие ключевые соображения и рекомендации.

(а) Регулирование табачной продукции — мощный инструмент, способный внести вклад в сокращение употребления табака за счет снижения привлекательности изделий, в том числе вкусовой. Регулирование продукции должно быть частью любых комплексных стратегий, планов или программ по борьбе против табака.

(b) Ценный вклад в развитие регулирования табачной продукции может внести документальная фиксация передовой практики и уроков, извлеченных Сторонами из работы по осуществлению, в том числе в том, что касается решения проблем и преодоления препятствий.

(c) Для достижения прогресса в осуществлении статей 9 и 10 РКБТ ВОЗ и оказания содействия в этой области необходимы многоаспектный подход и эффективная координация усилий различных заинтересованных сторон, которые могут оказать такое содействие, включая Секретариат Конвенции, его соответствующие центры знаний, ВОЗ, ТобРег, ТобЛабНет, сотрудничающие центры ВОЗ (через ВОЗ), Глобальный форум органов, регулирующих оборот табака, и гражданское общество.

(d) Стороны должны обеспечить всестороннее понимание статей 9 и 10 РКБТ ВОЗ и их актуальности для динамично меняющегося табачного рынка и нормативно-правовой среды, где так часто появляются новые ингредиенты, составляющие, выделяемые продукты, а иногда и принципиально новые изделия.

(e) Создание центра знаний по регулированию продукции могло бы повысить значимость статей 9 и 10 РКБТ ВОЗ, обеспечить Сторонам доступ к знаниям и рекомендациям, организовать платформу для международного сотрудничества и внести вклад в действующую сеть центров знаний ВОЗ, включая те, которые в значительной степени нуждаются в ноу-хау в области регулирования табачных изделий, поскольку работают в области бездымных табачных изделий и кальянов. Учитывая имеющиеся знания по вопросам, регулируемым статьями 9 и 10, а также положение дел с их осуществлением, центр знаний был бы полезен Сторонам: он мог бы взять на себя руководящую роль в этой области, делиться экспертным опытом и давать рекомендации.

ДЕЙСТВИЯ КОНФЕРЕНЦИИ СТОРОН

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

= = =