

**FCTC**WHO FRAMEWORK CONVENTION
ON TOBACCO CONTROL

ПРОТОКОЛ

Второе совещание группы экспертов по осуществлению статьи 19 РКБТ ВОЗ о вопросах ответственности

9–11 октября 2024 г.

Штаб-квартира ВОЗ, Женева

Открытие совещания

1. Настоящий доклад содержит резюме дискуссий, состоявшихся на втором совещании Группы экспертов по выполнению статьи 19 РКБТ ВОЗ («Ответственность»), которое проходило в режиме личного присутствия (за исключением одного эксперта и специального советника Секретариата Конвенции, которые участвовали по видеоконференцсвязи).
2. Председатель напомнил, что цель совещания – подготовка доклада согласно поручению, содержащемуся в решении FCTC/COP10(13) Конференции Сторон (КС) Рамочной конвенции ВОЗ по борьбе против табака (РКБТ ВОЗ), в отношении трех аспектов мандата Группы экспертов, изложенных в том же решении, а также согласование дальнейших шагов в этом направлении.

Утверждение предварительной повестки дня

3. Предварительная повестка дня была утверждена с поправкой, предложенной одним из членов Группы экспертов (утвержденная повестка дня с поправками представлена в приложении к настоящему докладу).

Рассмотрение вопросов, касающихся мандата Группы экспертов

а. Анализ и сбор информации о практике, складывающейся на уровне Сторон

- i. Презентация основных результатов опросного исследования об осуществлении статьи 19

4. Секретариат Конвенции выступил с обзором ответов, полученных в ходе опросного исследования на момент проведения совещания. Всего поступило 83 ответа от государственных ведомств и структур гражданского общества из 62 стран. Из числа Сторон, представивших официальные ответы о статусе осуществления статьи 19, пять указали, что статья 19 была осуществлена в полном объеме, 34 – частично, а семь заявили, что никаких действий в этом отношении не предпринималось; вместе с тем, было отмечено, что Стороны могли по-разному интерпретировать статус осуществления статьи 19. Семь стран попросили продлить срок представления ответов.

5. Группе экспертов были представлены главные результаты исследования. Что касается вопросов гражданско-правовой ответственности, значительное число стран указало на отсутствие законодательства в этой области, а несколько стран, располагающих всеобъемлющим законодательством о гражданской и уголовной, ответственности сообщили, что за последние годы против табачной промышленности не было подано ни одного иска. В тех случаях, когда против представителей табачной промышленности подавались гражданские иски, результаты разбирательств были неоднозначными. Кроме того, некоторые страны сообщили о том, что ими

были предприняты шаги по введению соответствующего законодательства и облегчению доступа к гражданскому судопроизводству. Респонденты назвали следующие причины ограниченного осуществления положений статьи 19 в области гражданской ответственности: низкий уровень осведомленности о статье 19 и инструментах ее осуществления; тот факт, что ее применение требует большого объема ресурсов и межведомственного сотрудничества; трудности с доступом к правосудию; а также сила и влияние табачной промышленности.

6. Что касается уголовной ответственности, то респонденты указали, что дела возбуждались в связи с фактами нарушения как непосредственно антитабачного законодательства (ограничения и запреты на продажу и импорт, запреты и ограничения на конкретные виды продукции, ограничения, связанные с упаковкой и маркировкой и т. д.), так и общих положений уголовного права (касающихся, в частности, таможи и акцизов, конкуренции, защиты прав потребителей, защиты занятости и борьбы с мошенничеством, хищениями и отмыванием денег). В Латинской Америке также возбуждались уголовные дела по фактам нарушения права на здоровье и преступлений против общественного здоровья. В общей сложности 27 стран сообщили о случаях принятия мер в рамках исполнительного производства, многие из которых были связаны с контрабандой или производством контрафактной табачной продукции. В числе препятствий применению соответствующих положений статьи 19 были названы недостатки в правоприменительной практике в отношении антитабачного законодательства, долгий и трудный процесс принятия законов, проблемы, связанные с экстерриториальной ответственностью, и недостаток финансирования.

7. Что касается административной ответственности, согласно результатам опросного исследования многие страны трактуют это понятие как не уголовно-правовую ответственность, предусматривающую такие санкции, как штрафы, предупреждения или административное закрытие предприятий за нарушение антитабачного законодательства. Один из членов Группы экспертов отметил, что интерпретация понятия административной ответственности может быть разной в странах англо-саксонского и романо-германского права, однако такая трактовка понятия административной ответственности может быть в большей степени близка странам романо-германской правовой традиции. Такая трактовка административной ответственности может представлять особый интерес в контексте решения проблемы экологического ущерба, связанного с табаком.

8. Что касается исследований, посвященных возмещению расходов на здравоохранение, как показал опрос, эти исследования сильно различаются в зависимости от их цели, которая может варьироваться от оценки прямых и косвенных расходов на здравоохранение до вопросов выработки мер политики, налогообложения и повышения осведомленности. Несмотря на научную корректность методологии различных исследований, большинство из них не были посвящены вопросам ответственности и не служили цели по изменению законодательства или установлению причинно-следственных связей: в них не использовались юридические формулировки, делались выводы, которые могли бы показаться непривычными для юристов и судей, а исследователи и юристы-практики часто не имели представления о том, каким образом добиться влияния исследований на правовую систему. Группе экспертов потребуется найти пути преодоления этих пробелов путем разъяснения научных данных и предложения способов их использования для укрепления режима ответственности.

9. Респонденты также сообщали о случаях привлечения представителей табачной промышленности к экологической ответственности (в основном в связи с вырубкой лесов) и к ответственности за нарушения прав человека (в отношении детского труда, современных форм рабства и т. д.).

10. В ответ на вопрос о поддержке, которую Секретариат Конвенции мог бы оказать Сторонам для содействия более эффективному осуществлению статьи 19, респонденты назвали необходимость перевода инструментария по гражданской ответственности на шесть официальных языков Организации Объединенных Наций; Секретариат Конвенции подтвердил, что ведет работу над этим. Секретариат Конвенции также мог бы: повышать осведомленность Сторон об имеющихся информационных ресурсах, касающихся статьи 19, например при помощи специальной онлайн-платформы; продолжать мониторинг и анализ информации об опыте судебного рассмотрения дел; разработать конкретные руководства и рекомендации по осуществлению статьи 19; предоставлять больший объем поддержки по экстерриториальным искам против глобальных табачных компаний; укреплять потенциал Сторон в области применения и совершенствования законодательства, включая вопросы финансовых ресурсов; укреплять потенциал судебной системы; расширять сотрудничество между Сторонами путем укрепления обмена информацией и опытом.

11. В ходе обсуждения результатов опросного исследования эксперты согласились с тем, что полученные ответы не всегда в полной мере отражают реальное положение дел в области борьбы против табака в странах и что респонденты могут по-разному понимать статью 19 или оценивать сферу ее применения, учитывая различия правовых систем, национального контекста и степени осуществления статьи 19. Страны, сообщившие о полном или частичном осуществлении статьи 19, не всегда располагают необходимым законодательством и мерами политики в силу нехватки ресурсов и информации, а также проблем в правоприменении. Также одним из решающих факторов эффективного осуществления статьи 19 является политическая воля.

12. Эксперты обсудили необходимость предоставления Сторонам набора вариантов, которые можно было бы использовать для укрепления осуществления ими статьи 19, на основе широкого толкования понятия ответственности в рамках данной статьи и с конечной целью укрепления правовых систем и облегчения доступа к правосудию. В набор вариантов мог бы быть включен ряд вариантов действий, охватывающих англо-саксонские и романо-германские правовые системы, судебные и внесудебные процедуры (например, в природоохранной сфере, в области защиты прав человека или административной ответственности в сфере налогообложения), разбирательства в рамках общественного или частного права, а также меры, которые могут быть приняты в странах с высоким, средним и низким уровнем дохода, включая рекомендации относительно первых шагов для Сторон, которые еще не приступили к осуществлению статьи 19. Также можно было бы описать потенциальные преимущества и риски, связанные с различными вариантами действий, в частности риски, связанные с ресурсами, а также с мерами давления со стороны табачной промышленности.

13. Кроме того, эксперты отметили, что понятие успешного судебного разбирательства может пониматься по-разному в зависимости от контекста. В этой связи важно также учитывать искомые результаты судебного процесса с точки зрения вынесенного решения, размера компенсации, принуждения представителей табачной промышленности к изменению практики, продвижения политики борьбы с табаком и повышения осведомленности о проблемах в сфере борьбы с табаком. Важнейшее значение также имеет обеспечение эффективного исполнения решений по итогам судебного разбирательства.

ii. Избранные примеры из практики

14. Приглашенные докладчики представили Группе экспертов следующие примеры из практики:

- г-н Андре Лесперанс представил два текущих коллективных иска против табачных компаний, которые были поданы в Квебеке, Канада, в 1998 г.;
- г-жа Ванда де Кантер представила уголовный процесс против табачных компаний в Королевстве Нидерландов, который сопровождался широкой кампанией в СМИ;

- г-н Юго Леви представил судебных разбирательств, возбужденных против табачных компаний *Национальным комитетом по борьбе с табакокурением* во Франции;
- г-н Дэви Бресслер представил судебный процесс против табачных компаний, инициированный Генеральной прокуратурой Бразилии;
- г-н Сонгкю Ли представил судебный процесс, инициированный против табачных компаний Национальной службой медицинского страхования (NHIS) Республики Корея.

в. Выработка способов выявления и пресечения Сторонами предпринимаемых табачной промышленностью попыток обхода действующих режимов ответственности или подрыва мер по борьбе против табака

15. Эксперты начали обсуждение данного пункта с рассмотрения различных тактик, используемых табачной промышленностью для обхода действующих режимов ответственности или подрыва мер по борьбе с табаком. Они отметили, что многие тактические приемы табачной промышленности, связанные с судопроизводством (например, затягивание и усложнение судебных процедур), были подробно рассмотрены в предыдущих докладах Группы экспертов, и сосредоточили дискуссии на других тактических приемах, таких как:

- корпоративная реструктуризация, создающая трудности в определении юрисдикции;
- процедуры банкротства, которые использовались в некоторых юрисдикциях для затягивания судебных процедур и уклонения от выплаты компенсации или задержки в выплате компенсации;
- корпоративная социальная ответственность (КСО) и лоббистские инициативы, такие как финансирование табачной промышленностью фондов, занимающихся борьбой с табаком, и расширение ее вовлеченности в работу в сфере здравоохранения в некоторых странах, а также позиционирование табачных компаний как активистов в области борьбы с табаком.

16. После этого эксперты обсудили возможные варианты реагирования на подобные действия табачной промышленности и упредительные меры. К ним относятся:

- укрепление экстратерриториальной юрисдикции и подача исков в отношении головных компаний по месту их регистрации с опорой на опыт таких стран, как Бразилия и Канада;
- расширение сотрудничества в области правоприменения, в частности путем повышения осведомленности о существующих международных механизмах;
- обеспечение наличия национальных механизмов, например создание или надделение существующих административных судов полномочиями налагать санкции и принимать коррективные меры в случае нарушения табачной промышленностью законодательных положений о защите прав человека или об охране окружающей среды;
- расширение участия представителей органов общественного здравоохранения в обсуждении параметров урегулирования исков, в том числе принятие руководящих принципов, направленных на то, чтобы такие соглашения не подрывали общие усилия по борьбе с табаком;
- расширение участия гражданского общества в судебных процессах, например по примеру Франции, в частности путем усиления института *amicus curiae*;
- возложение на табачную промышленность более строгих обязательств в области подотчетности, включая требование представления отчетности о финансовых потоках и корпоративной структуре, а также по вопросам КСО и природоохранным, социальным и управленческим аспектам (ESG);
- обеспечение более эффективной защиты информаторов, сообщающих о нарушениях, и лиц, осуществляющих мониторинг деятельности табачной промышленности, в том числе путем принятия соответствующего законодательства;

- ужесточение требований по раскрытию информации, в том числе в отношении организаций, финансируемых табачной промышленностью, и распределения средств, выделяемых на борьбу с табаком;
- обеспечение мониторинга деятельности табачной промышленности и облегчение доступа к информации и данным мониторинга, а также ее широкое освещение;
- повышение осведомленности общественности о судебных делах в отношении табачной промышленности, в частности для укрепления общественной поддержки и предотвращения дезинформации.

17. В ходе обсуждения эксперты также рассмотрели вопрос о важности обеспечения действенности и исполнимости судебных решений против табачной промышленности. Сторонам было бы полезно иметь руководство по данной теме, а также руководство по внесудебным решениям о санкциях, которые могут быть частью мировых соглашений, и по другим вариантам действий в дополнение к требованиям о выплате компенсаций и возмещении ущерба.

18. Эксперты отметили, что хотя наличие базового субстантивного законодательства имеет важнейшее значение, необходимо также создавать и поддерживать доступную и эффективную систему гражданского правосудия. Ряд экспертов также подчеркнули важность информационно-разъяснительной работы в сфере общественного здравоохранения для повышения осведомленности населения о практиках табачной промышленности, потенциальных преимуществах судебных разбирательств и других механизмов привлечения представителей табачной промышленности к ответственности, а также о необходимости снижения вреда, причиняемого табаком, и привлечения внимания к этому вопросу.

19. Некоторые эксперты подчеркнули связь между статьей 19 и статьей 5.3 РКБТ ВОЗ, которая также касается ответственности и поэтому требует от государств принятия мер по ее осуществлению. Несколько экспертов упомянули о решении FCTC/COP8(18) и о том, как оно может быть использовано Сторонами при укреплении их режимов ответственности.

20. Эксперты высказали мнение, что полезный опыт может быть почерпнут из других секторов, включая природоохранный и правозащитный.

Возможная разработка методов оценки или количественного определения расходов на здравоохранение, связанных с употреблением табака

i. Обновленная информация о процессе найма консультанта через Университет Бата

21. Группа экспертов была проинформирована о том, что будет рассмотрена кандидатура, поданная многопрофильной группой консультантов. В ближайшие недели состоится обсуждение вопроса о консультантах, круге их полномочий и организации их работы. Результаты работы будут передаваться консультантами Университету Бата, который затем будет представлять их Группе экспертов для информационного обеспечения ее работы.

Дальнейшие шаги

Предварительная структура доклада Группы экспертов для КС

22. Председатель предложил предварительную структуру доклада Группы экспертов для КС, которая будет состоять из следующих разделов:

- справочная информация об учреждении, мандате и совещаниях Группы экспертов;
- обзор работы предыдущего состава Группы экспертов по статье 19 РКБТ ВОЗ;

- обзор и сбор информации о практике, сложившейся на уровне Сторон, с учетом работы, проводимой на соответствующих международных форумах, включая резюме ответов на опрос, примеры из опыта Сторон и оценку текущей практики;
- способы выявления и пресечения Сторонами предпринимаемых табачной промышленностью попыток обхода действующих режимов ответственности или подрыва мер по борьбе против табака, включая обзор предпринимаемых в этом отношении действий представителей табачной промышленности;
- возможная разработка методологии оценки или количественного определения затрат на здравоохранение, вызванных потреблением табака, с информацией и объяснением используемых в настоящее время научных подходов и их ценности для определения правового ущерба и причинно-следственной связи;
- рекомендации Группы экспертов;
- действия, предлагаемые Конференции Сторон.

23. В ходе обсуждения предложенной предварительной структуры доклада эксперты подчеркнули важность того, чтобы в докладе были представлены варианты действий как для Сторон, которые еще не приступили к осуществлению статьи 19, так и для Сторон, продвинувшихся дальше на пути осуществления. Также важно принять меры для ознакомления с докладом широкой аудитории, включая экспертов в области общественного здравоохранения и права. В докладе следует рассмотреть понятие доступа к правосудию, особенно применительно к странам с низким и средним уровнем дохода. Следует проводить различие между краткосрочными и долгосрочными рекомендациями, а также между судебными и несудебными вариантами действий.

24. Эксперты согласились с тем, что предварительная структура доклада будет разослана участникам группы по электронной почте, с тем чтобы они могли в течение предстоящих дней представить дополнительные предложения.

Распределение работы по составлению доклада

25. Члены Группы экспертов договорились распределить работу по составлению доклада для КС и поручить отдельным экспертам конкретные разделы доклада. Всем членам Группы экспертов было предложено представить для включения в доклад недавние примеры странового опыта, в частности касающиеся привлечения к уголовной ответственности или международного сотрудничества, с опорой на итоги работы предыдущего состава Группы экспертов. Компиляция отдельных разделов в единый доклад будет поручена Председателю.

График работы Группы экспертов

26. После обсуждения предложенного графика работы Экспертная группа решила, что:
- эксперты представят практические примеры опыта в странах и порученные им разделы доклада к 30 ноября 2024 г.;
 - составление итогового текста доклада будет выполнено под руководством Председателя, а первый проект доклада будет разослан экспертам к 31 января 2025 г.;
 - экспертам будет предоставлено время до 14 февраля 2025 г. на представление своих комментариев по первому проекту доклада;
 - пересмотр текста доклада будет выполнен под руководством Председателя, и итоговый проект доклада будет разослан экспертам к 14 апреля 2025 г.;
 - для обеспечения успешного завершения выполнения своего мандата Группа экспертов с 29 апреля по 1 мая 2025 г. проведет третье совещание; было высказано пожелание провести совещание в формате личного присутствия в штаб-квартире ВОЗ в Женеве.

Прочие вопросы

27. Секретариат Конвенции представил обновленную информацию о работе Группы экспертов по перспективным мерам борьбы против табака (в связи со статьей 2.1 РКБТ ВОЗ) и о подготовке Секретариатом Конвенции, в соответствии с решением FCTC/COP10(14), доклада о возможных вариантах действий в сфере нормативно-правового регулирования для снижения объемов и утилизации отходов, образующихся в результате деятельности табачной промышленности и потребления ее продукции, включая пластмассы, используемые при изготовлении табачных изделий и их упаковки.

Закрытие совещания

28. Председатель поблагодарил участников за их вклад в работу и объявил совещание закрытым.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Повестка дня

1. Открытие совещания
2. Утверждение повестки дня
3. Рассмотрение вопросов, касающихся мандата Группы экспертов
 - a. Обзор и сбор информации о практике, сложившейся на уровне Сторон, с учетом работы, проводимой на соответствующих международных форумах
 - i. Презентация основных результатов опросного исследования об осуществлении статьи 19
 - ii. Избранные примеры из практики (приглашенные докладчики из Канады, Бразилии, Кореи, Франции и Нидерландов).
 - b. Выработка способов выявления и пресечения Сторонами предпринимаемых табачной промышленностью попыток обхода действующих режимов ответственности или подрыва мер по борьбе против табака
 - c. Возможная разработка методов оценки или количественного определения расходов на здравоохранение, связанных с употреблением табака
 - i. Обновленная информация о процессе найма консультанта через Университет Бата
4. Дальнейшие шаги
 - a. Предварительная структура доклада Группы экспертов для КС
 - b. Распределение работы по подготовке доклада
 - c. График работы Группы экспертов
 - i. Третье совещание Группы экспертов в апреле 2025 г. (возможно в формате личного присутствия)
5. Прочие вопросы
6. Закрытие совещания