



Этот документ относится к пункту 6.3 предварительной повестки дня.

**Аналитический обзор ФСА:
Проект вариантов политики и рекомендаций в связи со Статьями 17 и 18**

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

Основные рекомендации

- В проект необходимо внести существенные изменения, прежде чем он будет вынесен на рассмотрение КС;
- Внесение поправок в ходе КС позволит исправить наиболее проблемные формулировки;
- Сторонам настоятельно рекомендуется рассмотреть вопрос о продлении полномочий рабочей группы и использовании, по возможности, альтернативных методов работы

Введение

Как говорится в докладе FCTC/COP/5/10, рабочая группа по экономически жизнеспособным альтернативам выращиванию табака была создана в 2008 году, заменив собой ранее созданную решением Первой сессии КС исследовательскую группу, занимавшуюся данным вопросом.

В отличие от других рабочих групп, данная группа не была уполномочена разработать *руководящие принципы* осуществления соответствующих статей РКБТ. Вместо этого, группа была наделена, среди прочего, следующими полномочиями: разработать методологию исследования, уделяя особое внимание «стандартизированным методологическим принципам всесторонней оценки жизнеспособности и устойчивости выращивания табака и альтернативных способов обеспечения средств к существованию»; обеспечить обмен информацией; разработать «проекты вариантов политики и рекомендаций».¹

Стороны никогда прежде не проводили четкого различия между «руководящими принципами» и «вариантами политики и рекомендациями». Тем не менее, разумно предположить, что последнее понятие должно предполагать большую гибкость, учитывая различные особенности Сторон, где выращивание табака играет существенную роль в экономике, а также недостаток у Сторон опыта в деле широкомасштабного перехода на иные способы обеспечения средств к существованию и то, что данный переход может потребовать много времени.

Как ФСА уже подчеркивал на Четвертой сессии КС,² несмотря на значительный прогресс в осуществлении предписываемых РКБТ мер, направленных на сокращение спроса, нет (к сожалению, с точки зрения общественного здравоохранения) никаких признаков, что мировой спрос на табачный лист сократится в ближайшем будущем. Рост населения, особенно в странах с низкими и средними доходами населения, в значительной мере компенсирует снижение распространенности употребления табака. По данным недавно проведенного исследования потенциального влияния политик по борьбе против табака, даже при самом оптимистичном

¹ См. FCTC/COP3(16).

² См. <http://tinyurl.com/bss9shc>.

сценарии, число курильщиков в мире может сократиться с 749 миллионов в 2010 году до 523 миллионов в 2030 году (снизится на 34 процента); при отсутствии дальнейших мер по борьбе против табака число курильщиков может вырасти до 872 миллионов.³ (Данный прогноз не учитывает ни употребление бездымных табачных изделий, ни возможное увеличение количества ежедневно употребляемых сигарет на каждого курильщика, что вполне вероятно, с учетом роста доходов населения).

Табачный лист легко транспортировать и можно долго хранить, в сравнении с большинством фруктов и овощей. В результате, многие производители табачного листа – особенно в самых зависимых от выращивания табачного листа странах Африки – поставляют большую часть продукции на экспорт. На цену их продукции практически невозможно повлиять осуществляемыми в их стране мерами по сокращению спроса.

Основные проблемы, с которыми в настоящее время сталкиваются Стороны при рассмотрении проблем выращивания табака и перехода на иные способы обеспечения средств к существованию, обусловлены местными социо-экономическими реалиями и политической ситуацией:

1. Сложные условия жизни и труда многих табакочодов и работников табачного сектора, включая долговую кабалу и детский труд, во многих случаях оправдывают попытки введения альтернатив, даже в условиях стабильного спроса;
2. Изменения экономической ситуации (например, укрепление национальной валюты) или действия корпораций, которые приводят к внезапному сокращению объемов выращивания табака в стране или регионе;
3. Возможности табачной промышленности организовывать группы, которые, по их заявлениям, отстаивают интересы производителей табачного листа, для чего противодействуют осуществлению предписываемых РКБТ мер, направленных на сокращение спроса, таких как повышение налогов или запрет на рекламу, стимулирование продажи и спонсорство табачных изделий.

По мнению ФСА, главное, что необходимо предпринять для осуществления Статьи 17 – это усовершенствовать обмен информацией между правительствами, межправительственными органами, НПО и законными представителями (свободными от влияния табачных компаний) табакочодов и работников табачного сектора, уделяя особое внимание тенденциям в изменении спроса на табачный лист, условиям труда, возможным альтернативным способам обеспечения средств к существованию, политикам и мерам по обеспечению их соблюдения – всему тому, что способно улучшить жизнь тысячам выращивающих табачный лист людей, едва добывающим себе скудные средства к существованию. Варианты политики и рекомендации следует рассматривать как один из инструментов, облегчающих обмен информацией об успешном осуществлении политик в какой-либо стране или регионе.

Что касается Статьи 18 (которая посвящена вопросам защиты окружающей среды), несмотря на широкое обсуждение проблем обезлесивания, вызванного использованием древесины для просушки табачного листа, и использования большого количества пестицидов при выращивании табака, неясно, имеется ли достаточно информации и обладают ли Стороны достаточным опытом для подготовки четких и всесторонних политических рекомендаций.

Недостатки проекта вариантов политики и рекомендаций

В тексте проекта можно отметить следующие недостатки:

- Упоминание информации, которая быстро устареет;

³ Méndez D, Alshanteet O, Warner KE. The potential impact of smoking control policies on future global smoking trends. Tobacco Control 2012. doi:10.1136/tobaccocontrol-2011-050147.

- Отсутствие ясности в отношении руководящих принципов и тех обстоятельств, при которых Стороны могли бы проявить заинтересованность в осуществлении политических рекомендаций;
- Несогласованность существующих правовых инструментов и предлагаемых политик;
- Трудноосуществимые на практике политические рекомендации.

1. Упоминание информации, которая быстро устареет

Текст проекта начинается с «обзора глобальной цепи табачного производства». Здесь приводятся конкретные цифры, которые непременно изменятся со временем: доля рынка пяти крупнейших табачных компаний, доля в производстве табачного листа различных стран/континентов и даже общая стоимость урожая на выходе из фермы.

Ни в одном тексте руководящих принципов осуществления различных статей РКБТ не приводится подобной способной сильно измениться со временем информации. Например, руководящие принципы осуществления Статьи 14 не начинаются с обзора доступности служб помощи в отказе от курения в разных странах; руководящие принципы осуществления Статьи 13 не предлагают обзора существующих маркетинговых тактик и стратегий табачной промышленности; руководящие принципы осуществления Статьи 11 не предваряются обсуждением тенденций в дизайне табачной упаковки в разных регионах.

Рекомендация: Раздел «Введение» необходимо существенно сократить, чтобы уменьшить риск устаревания. Информацию, способную измениться со временем, при необходимости можно привести в приложении.

2. Отсутствие ясности в отношении руководящих принципов и тех обстоятельств, при которых Стороны могли бы проявить заинтересованность в осуществлении политических рекомендаций

Список руководящих принципов не соответствует сложившейся практике представления проектов руководящих принципов на КС и должен быть пересмотрен.

«Принцип 1» не является принципом, это, скорее, определение понятия «диверсификация средств к существованию».

«Принцип 2», касающийся привлечения табаководов и работников табачного сектора «в соответствии со Статьей 5.3», важен, но далее не предоставляется никакой информации о том, как это может быть осуществлено в странах, где управляемые табачной промышленностью организации являются самыми заметными «представителями» табаководов.

«Принцип 3» гласит, что политики и программы «должны опираться на мировой опыт» - базовый принцип, применение которого не очевидно в отношении Статей 17 и 18.

Остальные принципы вполне уместны, но, возможно, не вполне достаточны для использования в качестве руководящих принципов для многих Сторон.

Одна из проблем, для решения которой руководящие принципы просто необходимы – вопрос о том, когда именно Стороны должны прилагать усилия для осуществления Статьи 17. Инвестирование в устойчивые альтернативные способы получения средств к существованию, если в этом нет настоящей необходимости, может отвлекать

ограниченные ресурсы от борьбы против табака; ошибки в подготовке табаководов к изменившимся экономическим условиям также могут стать проблемой.

Статья 17, сама по себе, гласит, что Стороны «способствуют *при необходимости* другим экономически жизнеспособным альтернативам в интересах лиц, занимающихся производством и выращиванием табака, и в соответствующих случаях – индивидуальных продавцов». В Статье 4.6 РКБТ упоминается «содействие экономическому переходу лиц, выращивающих табак, и работников табачной промышленности *на средства к существованию которых серьезное влияние оказывает осуществление программ борьбы против табака* в Сторонах, являющихся развивающимися странами, а также в Сторонах с переходной экономикой».

Когда продвижение экономически жизнеспособных альтернатив может быть уместным? Естественно, этот вопрос должны решать сами Стороны, но несколько ситуаций следует упомянуть в вариантах политики и рекомендациях:

- a) Когда имеет место резкое изменение спроса на табачный лист на национальном или суб-национальном уровне, или есть разумные основания предполагать подобную ситуацию в ближайшем будущем, вне зависимости от того, связано ли это с осуществлением политик по борьбе против табака – например, резкое укрепление местной валюты приводит к вытеснению продукции какой-либо страны с мирового рынка;
- b) Когда экономическое или социальное положение табаководов и работников табачной отрасли становится особенно тяжелым (например, использование детского труда получает чрезвычайное распространение, применяются кабальные контрактные условия, долговая кабала становится невыносимой);
- c) Когда продовольственная безопасность выходит на передний план, а немногочисленные пахотные земли используются для выращивания табака;
- d) Когда выращивание и сушка табака приводят к заметному обезлесиванию или вызывают иные экологические проблемы.

Рекомендация: Раздел «Руководящие принципы» требует дальнейшего обсуждения и пересмотра, прежде чем он станет приемлемым руководством для принятия политических решений.

3. Несогласованность существующих правовых инструментов и предлагаемых политик

Многие проблемы, отмеченные в отрасли, занимающейся производством табачного листа, характерны не только для нее. Например, в странах, где детский труд используется на табачных фермах, эта же проблема имеется и в других отраслях – может быть, в случае производства табака она стоит более остро, в связи с трудоемкостью процесса выращивания и сушки табачного листа. Аналогично, фермеры, выращивающие различные культуры, часто становятся жертвами «мошенничества» со стороны покупателей (ценовой сговор, понижение сортности товара, кабальные контракты). Кроме этого, «профсоюзы, созданные компанией» - которые якобы представляют интересы работников, на самом деле контролируются работодателями или их представителями – часто встречающаяся практика не только в сельском хозяйстве, но и в других секторах экономики.

Кроме того, существует обширный свод норм международного и национального права, касающихся таких вопросов, как детский труд и трудовые права; правовые гарантии, защищающие от кабальных контрактов, также широко распространены. Однако, создается впечатление, что в проекте (в частности, в разделе 4.5 «Выявление и регулирование стратегий табачной промышленности, содействующих табаководству и

производству табачных изделий») Сторонам предлагается с нуля разработать нормы, касающиеся техники безопасности, охраны здоровья и трудовых отношений в сфере выращивания табака, например:

- «Стороны должны разработать политику, которая защищает табакочесов от действий табачной промышленности, таких как установление цен, невыгодных фермерам, и нарушения законов о труде».
- «Стороны должны ... создавать регулятивные механизмы для контроля и инспектирования деятельности промышленности в том, что касается трудовых отношений и охраны здоровья работников. Стороны должны разрабатывать политику и программы для табакочесов и работников отрасли, с тем, чтобы учитывать проблемы со здоровьем...»

Аналогично, в разделе 5.1 предлагается следующее: «для того чтобы дети, проживающие в регионах табакочесов, не присутствовали при производстве табака и не принимали в нем участия, необходимо разрабатывать законодательные меры, политику и программы».

В действительности, существует несколько широко ратифицированных международных конвенций, касающихся использования детского труда (включая конвенции МОТ 138 и 182), и многие страны имеют национальное законодательство и программы в данной сфере.⁴ Хотя, вне всякого сомнения, остается много нерешенных вопросов в данной области, маловероятно, что многие страны захотят принять законы, регулирующие использование детского труда именно в сфере выращивания табака. Скорее, для решения проблемы использования детского труда в выращивании табака следует сконцентрироваться на улучшении обеспечения соблюдения существующих законов и политик в сфере табакочесов.

Бросается в глаза, что при рассмотрении проблем ценообразования и условий труда в проекте не уделяется внимание ни фермерским кооперативам, ни профсоюзам, вместо этого (в разделе) предполагается, что правительственные организации окажут поддержку «мелким фермерам при заключении торговых сделок с первичными переработчиками». Конечно, Стороны могут использовать различные системы, гарантирующие фермерам справедливое ценообразование, но, обычно, независимые организации-представители играют в этом важную роль.

И наконец, в разделе 5.4 («Экологический аудит»), Сторонам рекомендуется «контролировать законодательным путем: степень сведения лесов, загрязнения воды и почвы и количество остатков пестицидов в табачной продукции, а также в удобрениях. Им надлежит установить стандарты для работников наемного труда в отношении обращения с пестицидами и удобрениями». И снова, вряд ли многие правительства пожелают устанавливать экологические нормы исключительно для сферы выращивания табака.

Рекомендация: разделы 4.5, 4.7, 4.9 и 5.1 (помимо прочих) следует пересмотреть и изменить таким образом, чтобы они ссылались на существующие системы, регулирующие трудовые права и использование детского труда, заключение коллективных сделок, обеспечение безопасности труда, уделяя особое внимание обеспечению соблюдения данных норм в сфере выращивания табака. Раздел 5.4 следует изменить так, чтобы он ссылался на широкий спектр норм и законов, регулирующих защиту окружающей среды, например, предложить Сторонам начать с анализа существующего законодательства и политик в области защиты окружающей

⁴ См. International Labour Organization. Tackling Child Labour: From Commitment to Action. Policy Note, June 2012. On-line at: http://www.ilo.org/ipecc/Informationresources/WCMS_181875/lang--en/index.htm.

среды, чтобы оценить их потенциал в отношении урегулирования экологических последствий выращивания табака, а также возможность обеспечения их соблюдения/осуществления.

4. Трудноосуществимые на практике политические рекомендации

Во многих случаях в проекте даются политические рекомендации, которые весьма трудно осуществить на практике. В частности, это касается раздела 4.4 («Свертывание политики, которая направлена на содействие выращиванию табака и его поддержку»). Основная цель данного раздела заслуживает одобрения: Стороны могут и должны обеспечить согласованность различных политик, касающихся выращивания табака, и будет неэффективно и контрпродуктивно, если одно правительственное агентство будет стараться перевести табаководов на выращивание других сельскохозяйственных культур или предоставить им иные способы обеспечения средств к существованию, в то время как другое агентство будет предоставлять фермерам ссуды для выращивания табака. Однако, принудительные меры, скорее всего не будут ни эффективными, ни оправданными.

В частности, как FCA уже прежде отмечал, идея «установить максимально допустимый предел земельных площадей под табаком» трудноосуществима на практике в большинстве стран, в особенности, в тех странах, где фермерам не нужно получать предварительного одобрения выбора возделываемой культуры на текущий год. Тем более, нет смысла предлагать, как это сделано в разделе 6.3 проекта, чтобы Стороны координировали подобные «лимиты» производства, «чтобы усилия по сокращению производства табака, предпринимаемые одной Стороной, не обесценивались другой Стороной, увеличивающей производство табака».

Столь же нежелательной, по мнению FCA, является общее предложение, что «правительственная политика ... обеспечения прибыльных цен для табаководов *должна прекращаться* поэтапно в установленные сроки». Это, в буквальном смысле, противоречит рекомендациям следующего раздела, который призывает Стороны защитить табаководов от ценового сговора.

В ходе Четвертой сессии КС предложил следующую формулировку, относящуюся к согласованности политики и субсидий на выращивание табака:

Сторонам следует выделить и проанализировать субсидии и иные государственные механизмы, которые могут рассматриваться как способствующие выращиванию табака и первичной обработке табачного листа, чтобы определить, могут ли данные механизмы повлиять на решение фермеров относительно перехода (или отказа от перехода), полного или частичного, на выращивание других культур. В любом случае, данные механизмы должны быть изменены таким образом, чтобы уменьшить количество фермеров, начинающих выращивание табака, и поощрить постепенный переход на иные способы обеспечения средств к существованию.

Еще один раздел проекта, который необходимо пересмотреть, касается экологического аудита (5.4). Вызывают некоторое удивление две рекомендации:

- «Во избежание выращивания монокультуры Стороны должны в законодательном порядке установить сезоны года, в течение которых разрешается возделывание табака, оградить другие сельскохозяйственные ресурсы и обеспечить сохранение окружающей среды и продовольственной

- безопасности».
- «Законоположения должны препятствовать организации новых индивидуальных ферм без получения лицензий/разрешений по результатам оценки экологического влияния, выдаваемых национальными компетентными экологическими органами».

Государственный контроль сельского хозяйства в разных странах осуществляется по-разному, но, скорее всего, многие Стороны сочтут выполнение обеих этих рекомендаций нецелесообразным.

Рекомендация: Разделы 4.4, 5.4 и 6.3 необходимо изменить, чтобы устранить трудноосуществимые рекомендации.

Заключение

Рабочая группа по Статьям 17 и 18 провела три встречи с момента ее создания в 2008 году. В настоящее время вопросы, обсуждаемые рабочей группой, очень важны для многих Сторон, и их значение может еще более возрасти в будущем. Однако, проблемы сельского хозяйства, такие как выращивание табака, чрезвычайно сложны и для их решения требуются знания в различных областях (земледелие, трудовые отношения, развитие сельских районов, экология, и т.д.). Без сомнения, группе потребуется провести еще много встреч, чтобы решить множество задач, поставленных перед нею Третьей сессией КС.

Принимая во внимание ограниченность ресурсов КС, FCA рекомендует Сторонам обсудить альтернативные или дополнительные способы (такие как виртуальные конференции или подготовка проекта малыми группами), которые позволили бы рабочей группе успешно выполнить поставленные задачи.