



Этот документ относится к пункту 5.3 предварительной повестки дня.

Шестая сессия Конференции Сторон Рамочной конвенции ВОЗ по борьбе против табака,
13-18 октября 2014 года, Москва

Аналитический обзор FCA

Устойчивые меры по улучшению осуществления Конвенции

Основные рекомендации

- КС-6 следует поддержать все рекомендации, предложенные рабочей группой, и рекомендовать Сторонам и всем заинтересованным лицам предпринять соответствующие конкретные шаги.
- КС следует также создать платформу для координации всех заинтересованных лиц, где они смогут получать помощь и ресурсы для осуществления РКБТ. Основная задача данной платформы – компенсировать недостаток помощи, существующий на данный момент.
- Расширить полномочия рабочей группы, чтобы она могла разработать для обсуждения на КС-7 стратегию помощи в осуществлении РКБТ, которая могла бы удовлетворить потребности Сторон. КС-6 также следует поручить рабочей группе предложить для обсуждения на КС-7 варианты предоставления помощи.
- Следует продолжить работу по улучшению осуществления Статьи 5.2(а) РКБТ. На КС-7 ПРООН и Секретариату Конвенции следует предложить Сторонам для обсуждения варианты создания функционирующих национальных многосекторальных механизмов координации.

Введение

Если РКБТ выполняет свою задачу по значительному снижению распространенности употребления табака и спасению жизней, то осуществление различных мер по борьбе против табака в разных странах должно резко расширяться. К моменту проведения Шестой сессии Конференции Сторон (КС-6) общий показатель осуществления Конвенции в 54 процента не может рассматриваться как удовлетворительный.¹

Во многих случаях существует большое несоответствие между желанием и готовностью Стороны осуществлять меры по борьбе против табака и наличием необходимых ресурсов. Во многих странах бюджеты на борьбу против табака или не выделяются, или очень малы.

¹ Согласно докладу Секретариата Конвенции «Глобальный прогресс в осуществлении РКБТ ВОЗ», общий показатель осуществления Конвенции за 2014 год составил 54% (документ FCTC/COP/6/5, стр.2).

Привлечение коллег из других департаментов правительства, например, из министерства финансов в случае рассмотрения вопросов налогообложения, является необходимой, но трудно реализуемой мерой. Очень часто другие министерства не имеют никакой информации о РКБТ, не располагают соответствующими полномочиями и не понимают своей роли в борьбе против табака.

Международный опыт, примеры наилучшей практики и другие ресурсы могли бы стать катализатором для усиления борьбы против табака в разных странах. Однако, доступ к технической и финансовой помощи со стороны международных организаций или партнеров – как и к кому обратиться за помощью – является непростым, обескураживающим и требующим времени процессом.

В ходе КС-5 Стороны решили заняться данной проблемой, была создана рабочая группа для разработки устойчивых мер по улучшению осуществления РКБТ. На КС-6 рабочая группа представит доклад о том, какого прогресса удалось достичь (доклад FCTC/COP/6/19).

ФСА поддерживает рекомендации рабочей группы и советует расширить ее полномочия. Рабочая группа успешно выявила и проанализировала препятствия, с которыми столкнулись многие Стороны при осуществлении РКБТ. В качестве следующего шага, рабочей группе нужно разработать варианты решения возникающих проблем и способы предоставления Сторонам помощи в осуществлении Конвенции.

Основные выводы рабочей группы

Рабочая группа провела две встречи² и выделила несколько препятствий, затрудняющих осуществление РКБТ, а также обсудила причину их возникновения. Например, рабочая группа изучила, почему международное сотрудничество в области борьбы против табака не получает широкого распространения.³ Одна из выявленных причин – это то, что организации, предоставляющие техническую помощь или ресурсы, например, двусторонние или многосторонние агентства по развитию, часто не понимают, что на самом деле нужно Сторонам. Далее рабочая группа задалась вопросом, почему страны не направляют в агентства по развитию конкретные запросы, включая борьбу против табака в национальные планы развития и здравоохранения. После того как Стороны ответили на подготовленный рабочей группой опросник, удалось выявить дополнительные препятствия.⁴

Стороны утверждают, что есть сложности с включением борьбы против табака в планы развития, так как существуют более приоритетные вопросы. Затем рабочая группа попыталась выявить причины того, почему так трудно вывести борьбу против табака в приоритетные задачи, ведь употребление табака – одна из основных предотвратимых причин смерти. Группа рассмотрела различные аргументы, которые координаторы программ борьбы против табака в развивающихся странах могли бы использовать для того, чтобы включить ее в национальные программы развития. В результате выяснилось, что данных об экономических последствиях табачной эпидемии в разных странах не хватает, а они жизненно необходимы.

² Благодаря сверхбюджетным взносам от Австралии и Европейской Комиссии, рабочая группа встречалась дважды: 29-30 октября 2013 года и 2-4 апреля 2014 года.

³ Согласно докладу Секретариата Конвенции «Глобальный прогресс в осуществлении РКБТ ВОЗ», Стороны чаще сообщают о получении помощи, чем о ее оказании, причем число Сторон, сообщивших о том, что ими была оказана помощь, несколько снизилось по сравнению с прошлым глобальным докладом о прогрессе (документ FCTC/COP/6/5, с.15).

⁴ Ответы на опросник были получены от 72 Сторон, это менее половины всего числа.

Аналогично, рабочая группа изучила, почему министерства здравоохранения редко добиваются успеха в привлечении других департаментов правительства к борьбе против табака. И снова выяснилось, что данных об экономических результатах осуществления РКБТ в разных странах имеется недостаточно. В результате, многие страны не имеют возможности осуществить расчет того, какова будет отдача от инвестиций в меры по борьбе против табака. Эти данные критически необходимы для того, чтобы убедить коллег из других министерств воспринимать борьбу против табака всерьез. Также отсутствуют проекты бюджетов (примерные бюджеты) для деятельности по борьбе против табака, в особенности, для развивающихся стран. Эти и другие выводы позволили рабочей группе сформулировать соответствующие рекомендации.

Предложенные рекомендации

Рабочая группа представила КС обширный список рекомендаций, включая конкретные предложения по улучшению координации между заинтересованными лицами, и сформулировала запрос на разработку новых инструментов, которые способствовали бы расширению возможностей для осуществления РКБТ. В своем докладе группа также призвала Стороны предпринять конкретные меры для улучшения осуществления РКБТ.

Альянс Рамочной Конвенции (Framework Convention Alliance - FCA) согласен со всеми рекомендациями, предложенными рабочей группой. Мы призываем КС-6 одобрить их без изменений, а также выделить Секретариату достаточно ресурсов для осуществления всех задач, которые будут на него возложены в этой связи. Некоторые из рекомендаций рабочей группы описаны ниже.

Дополнительные инструменты и укрепление потенциала для поддержки осуществления РКБТ

Международные партнеры, такие как Всемирный Банк и Программа развития ООН (ПРООН), были приглашены для совместной работы с Секретариатом Конвенции и Всемирной Организацией Здравоохранения, чтобы принять участие в разработке методологии и инструментов для:

- Оценки экономических последствий употребления табака на мировом и национальном уровнях (пункт 33 Приложения к докладу FCTC/COP/6/19);
- Оценки расходов на осуществление всех требований РКБТ на национальном уровне (пункт 32).

В целях укрепления потенциала, рабочая группа призвала Секретариат Конвенции, ВОЗ и другие организации содействовать Сторонам в изыскании национальных и международных ресурсов, в том числе, и с использованием новаторских методов (пункт 29).

Меры по развитию координации между заинтересованными лицами

Рабочая группа попросила КС создать координационную платформу для различных заинтересованных лиц, на базе которой предоставлялись бы различные ресурсы для борьбы против табака (пункт 62). Цель данной платформы – компенсировать недостаток существующих механизмов оказания помощи Сторонам, нуждающимся в технической и финансовой поддержке. Предполагается, что одной из задач платформы станет проведение регулярных встреч, где все заинтересованные лица могли бы поделиться информацией о проделанной работе, имеющихся инструментах и механизмах оказания помощи (пункт 30).

КС-6 следует создать данную координационную платформу и дать рекомендации по поводу частоты встреч, которые заинтересованные лица могли проводить с использованием данной платформы. Встречи можно проводить, например, два раза в год. С точки зрения сроков, было бы полезно приурочить эти встречи к встречам рабочей группы ООН по НИЗ, которые посвящены осуществлению РКБТ (однодневная встреча один раз в год).⁵ Встречи в рамках координационной платформы также могут проводиться одновременно с сессиями КС.

Действия, которые следует предпринять Сторонам

Рабочая группа также призывает Стороны предпринимать конкретные действия для улучшения осуществления РКБТ, например, обдумать возможность включения осуществления РКБТ в программу развития с 2015 года (пункт 80). В докладе также говорится, что Стороны должны принимать активное участие в кампаниях, подготовленных и возглавляемых известными личностями, организациями или группами, чтобы повысить значимость РКБТ (пункт 82).

Эти и другие рекомендации включены в доклад рабочей группы в качестве Приложения и должны быть полностью одобрены КС-6. FCA советует КС-6 убедительно призвать Стороны и заинтересованных лиц предпринимать конкретные действия для выполнения данных рекомендаций.

Дальнейшая деятельность рабочей группы

Рабочая группа добилась значительного прогресса в выявлении и анализе препятствий в осуществлении РКБТ, а также предложила рекомендации по преодолению данных проблем. Тем не менее, работа еще далека от завершения. Рабочая группа попросила КС-6 продлить и расширить ее полномочия, чтобы:

- Проанализировать существующие механизмы оказания помощи и оценить, насколько они соответствуют потребностям Сторон;
- Изучить современные технологии и оценить возможность их использования для обмена информацией и укрепления потенциала Сторон и заинтересованных лиц;
- Предложить варианты создания функционирующих национальных многосекторальных механизмов координации, имеющих ключевое значение для осуществления обязательств по РКБТ ВОЗ, в соответствии со Статьей 5.2(а).

Каждая из этих задач очень важна. FCA, однако, рекомендует расширить будущие полномочия рабочей группы таким образом, чтобы она смогла разработать стратегию и структуру осуществления помощи, чтобы все нуждающиеся Стороны могли получить необходимую помощь. При разработке структуры и стратегии следует руководствоваться положениями Статьи 26 Конвенции (Финансовые ресурсы). Это позволит рабочей группе разработать всеобъемлющие рекомендации по предоставлению помощи.

Концепция структуры предоставления помощи

Структура предоставления помощи должна быть такой, чтобы Стороны могли удовлетворять свои потребности эффективно, своевременно и без лишних бюрократических процедур. Роли и ответственность заинтересованных лиц также должны быть определены в данной структуре. Чтобы разработать подобную структуру, необходимо будет как можно лучше

⁵ Межведомственная целевая рабочая группа ООН по вопросам профилактики и предотвращения НИЗ, в рамках которой существует Межведомственная рабочая группа ООН по борьбе против табака, была создана в 2013 году (решение E/RES/2013/12).

выяснить потребности Сторон, изучить существующие механизмы и определить, каких инструментов на данный момент не хватает.

Как указано в докладе рабочей группы, необходимо изучить, какие виды помощи в осуществлении, какому учреждению (учреждениям) доступны в данный момент, какие шаги необходимо предпринять Стороне, чтобы получить необходимую помощь. Также следует изучить, насколько могут быть полезны в вопросах оказания помощи недавно созданные базы знаний РКБТ.⁶

Затем, рабочая группа должна будет оценить, насколько существующие механизмы оказания помощи удовлетворяют потребности сторон. Эта работа также входит в рамках предполагаемых полномочий группы. Если в результате будут выявлены недостатки, рабочая группа должна будет обсудить их с заинтересованными лицами, чтобы в дальнейшем Стороны могли получать всю необходимую помощь.

Например, согласно Статье 11, все Стороны должны в течение трех лет принять законодательство в области маркировки и упаковки табачных изделий, а также начать его эффективное осуществление. Это потребует от Сторон разработать и принять соответствующее законодательство, разработать эффективные предупредительные надписи и, в идеале, производящие сильное впечатление изображения для размещения на упаковках табачных изделий. Данные надписи и изображения должны быть протестированы в фокус-группах до начала использования. Затем, когда законодательство будет принято, возможны трудности при его осуществлении. Табачная промышленность может подать иски и начать судебные процессы, что потребует юридической помощи и привлечения соответствующих экспертов, не говоря уже о кампаниях в СМИ, чтобы создать общественную поддержку для закона и отстоять правомерность введенных мер в суде.

Если говорить в целом, то, благодаря руководящим принципам осуществления Статьи 11, Стороны знают, что нужно делать. Намного менее понятно как и куда следует обращаться за отдельными видами помощи - юридическими консультациями при подготовке закона, технической помощью в разработке предупредительных надписей и изображений, юридической помощью в судебных процессах - в процессе реализации этих руководящих принципов.

Именно в таких случаях должна работать структура предоставления помощи в осуществлении. Она должна пояснять, куда в первую очередь должна обратиться Сторона за помощью: в национальное Бюро ВОЗ или в Секретариат Конвенции – или же куда-то еще. Сторонам нужно предложить четкие инструкции, как получить помощь, и что для этого необходимо. Структура должна также охватывать случаи, в которых на данный момент возможности предоставить помощь нет, но необходимо приложить усилия для того, чтобы организовать процесс ее предоставления. В этом отношении следует пересмотреть роль современных технологий для процесса обмена информацией и укрепления потенциала – эта задача, возможно, также войдет в круг полномочий рабочей группы.

⁶ В настоящее время три базы знаний созданы в Австралии, Финляндии и Уругвае. Дополнительная информация содержится в докладе FCTC/COP/6/18.

Концепция стратегии предоставления помощи

Рабочая группа, при поддержке Секретариата Конвенции, должна разработать долговременную стратегию, чтобы постепенно полностью удовлетворить потребности Сторон в помощи в осуществлении. Например, восьмая сессия Конференции Сторон Конвенции ООН по борьбе с опустыниванием (UNCCD) приняла десятилетний стратегический план и структуру для улучшения осуществления Конвенции.⁷ Документ содержит список задач и мероприятий для дальнейшего осуществления UNCCD. Отдельный раздел документа описывает роли и сферу ответственности различных институтов UNCCD, партнеров и заинтересованных лиц, с точки зрения осуществления Конвенции.

Согласно Статье 26.5(a), одна из задач стратегии – мобилизовать и использовать все возможные потенциальные и существующие ресурсы, финансовые, технические и иные – как частные, так и общественные – для борьбы против табака. Стратегия также должна определять те области, где помощь особенно необходима, а также ставить цели и задачи на будущее. Рабочая группа должна представить стратегию на КС-7 для обсуждения и одобрения.

Улучшение осуществления Статьи 5.2(a)

Рабочая группа уже выделила определенные недостатки в существующих механизмах оказания помощи и предложила варианты их устранения. В настоящее время нет инструмента, который помог бы Сторонам создать функционирующий национальный многосекторальный механизм координации борьбы против табака, как то предписывает Статья 5.2(a).

ФСА согласен с тем, что работу по улучшению осуществления Статьи 5.2(a) следует продолжить. Максимальное использование имеющихся ресурсов может оказаться более выгодным, чем привлечение рабочей группы к решению данной проблемы. Вместо того, чтобы заниматься узкой проблемой, рабочая группа должна определить все возможные пробелы в механизмах оказания помощи и работать с Секретариатом Конвенции, ВОЗ, агентствами по развитию, благотворительными организациями, гражданским обществом и другими партнерами для устранения этих пробелов.

ПРООН уже был привлечен к осуществлению данной статьи,⁸ и даже подписал соответствующее рамочное соглашение с Секретариатом Конвенции.⁹ План осуществления Статьи 5.2(a) в Африке уже разрабатывается.¹⁰

На КС-6 Секретариат Конвенции и ПРООН сообщат о своей работе и результатах, достигнутых на данный момент. К КС-7 им следует поручить разработать функционирующий национальный многосекторальный механизм координации (задача изначально поставленная перед рабочей группой). КС-7 нужно будет принять решение о дальнейшей многосекторальной работе со Сторонами.

⁷ Полный текст размещен по адресу:

<http://www.unccd.int/Lists/SiteDocumentLibrary/10YearStrategy/Decision%20COP8%20adoption%20of%20The%20Strategy.pdf>.

⁸ Доклад Генерального Секретаря о специальной межведомственной рабочей группе по борьбе против табака Control (E/2013/61).

⁹ Доклад FCTC/COP/6/18 содержит более подробную информацию о рамках сотрудничества (пункт 18).

¹⁰ Доклад FCTC/COP/6/18 содержит более подробную информацию о проекте (пункт 10).

Возвращение в повестку дня КС вопроса о «механизмах оказания помощи и финансовых ресурсах»

Привлечение финансовых ресурсов для осуществления Конвенции – одна из основных задач КС (Статья 23.5(e)). Начиная с КС-1, на всех сессиях КС был представлен доклад о механизмах оказания помощи и финансовых ресурсах.¹¹ На КС-6 Секретариат Конвенции не представил подобного доклада. Возможно, это обусловлено тем, что будет представлен доклад рабочей группы, посвященный этим вопросам.

Чрезвычайно важно, чтобы на будущих сессиях КС был бы обязательно представлен обзор механизмов помощи и финансовых ресурсов, доступных Сторонам для осуществления РКБТ. КС-6 следует запросить Секретариат Конвенции представлять доклад на данную тему на каждой сессии КС. КС также следует обозначить, какая именно информация должна быть представлена в данном докладе.

Выводы

К следующей сессии КС Стороны должны получить исчерпывающую информацию о доступных механизмах оказания помощи, о том, как эту помощь получить, какие институты занимаются координацией помощи, а какие ответственны за конкретные механизмы. Если будут выявлены несовпадения между потребностями Сторон и возможностями оказания помощи, необходимо будет разработать план привлечения дополнительной помощи для Сторон, чтобы они получили все возможности для скорейшего осуществления РКБТ.

Учитывая большой объем работы, необходимо организовать, по меньшей мере, две встречи рабочей группы между КС-6 и КС-7. На эти встречи следует пригласить межправительственные и неправительственные организации и экспертов. Эти встречи должны быть профинансированы из основного бюджета РКБТ, рабочий план и бюджет на 2014-2015 и 2016-2017 годы должны быть соответствующим образом скорректированы.

¹¹ Решение FCTC/COP2(10) содержит поручение для Секретариата Конвенции подготавливать и представлять на каждой сессии КС доклад о действиях, предпринятых для осуществления решений FCTC/COP1(13) и FCTC/COP2(10), включая изменение финансовых механизмов оказания помощи Сторонам в ней нуждающимся.