



Этот документ относится к пункту 7.1 предварительной повестки дня.

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

Аналитический обзор FCA
Механизмы отчетности РКБТ

Основные рекомендации:

- Механизм отчетности должен предоставлять Сторонам возможность поделиться дополнительной информацией, в дополнение к данным о выполнении отдельных положений РКБТ, которые требуется предоставлять в настоящее время;
- Сторонам следует обсудить вопрос о создании механизма рассмотрения прогресса в осуществлении РКБТ и обговорить его основные принципы;
- КС-5 следует создать межсессионную экспертную группу для подготовки для КС-6 доклада о возможных механизмах рассмотрения прогресса в осуществлении РКБТ и разработки рекомендаций по поводу наиболее приемлемого формата;
- КС-5 следует порекомендовать Секретариату Конвенции уделить особое внимание поддержке Сторон в выполнении обязательств по предоставлению отчетов и заранее выделить для этого достаточные ресурсы.

Введение

Механизм отчетности Рамочной Конвенции ВОЗ по борьбе против табака (РКБТ) является важным инструментом, помогающим Конференции Сторон (КС) осуществлять надзор за осуществлением Конвенции. Информация, которую Стороны предоставляют в своих отчетах, способствует обмену опытом и, одновременно, демонстрирует прогресс в осуществлении Конвенции на национальном и глобальном уровнях.

Важность предоставления отчетов подчеркивается в тексте Конвенции,¹ а основные параметры механизма отчетности РКБТ были разработаны в 2006 году в ходе Первой сессии Конференции Сторон.² С тех пор механизм отчетности несколько раз обновлялся, в него добавлялись новые элементы. В настоящее время механизм отчетности РКБТ состоит из следующих элементов:

- Официальная схема отчетности, которая представляет собой опросник для Сторон, состоящий из вопросов, касающихся осуществления отдельных положений Конвенции;
- Пошаговые инструкции по заполнению опросника.

В ходе Четвертой сессии КС Стороны приняли решение представлять заполненные опросники с периодичностью один раз в два года.³ В 2012 году Стороны должны были представить свои отчеты в период с 1 января по 30 апреля. На 8 июня 2012 года свои отчеты представили 97 Сторон.⁴ Все отчеты доступны на сайте РКБТ.⁵ Кроме этого, все предоставленные Сторонами

¹ Статья 21 РКБТ.

² Решение FCTC/COP1 (14) Первой сессии КС.

³ Решение FCTC/COP4 (16) Четвертой сессии КС.

⁴ Информация о состоянии отчетности доступна на сайте РКБТ:

http://www.who.int/fctc/Reporting_Status_Alpha_order_June2012.pdf.

⁵ Веб-сайт РКБТ: http://www.who.int/fctc/reporting/party_reports/ru/index.html.

данные находятся в базе данных об осуществлении РКБТ, в которой можно осуществлять поиск по названию Стороны, по статье Конвенции или по виду осуществляемых мер.⁶

И, наконец, отчеты Сторон ложатся в основу сводных докладов о глобальном прогрессе в осуществлении РКБТ, которые регулярно готовит Секретариат Конвенции. С 2006 года было опубликовано пять докладов о глобальном прогрессе в осуществлении Конвенции. Последний из них будет представлен в ходе Пятой сессии Конференции Сторон (КС).⁷

В ходе Пятой сессии КС Сторонам следует не просто рассмотреть последний сводный доклад о глобальном прогрессе (FCTC/COP/5/5), но и обсудить возможные изменения и улучшения механизма отчетности, в том числе и схемы отчетности РКБТ. FCA считает, что более тщательный анализ отчетов Сторон поможет выявить как примеры наилучшей практики, так и типичные трудности в осуществлении Конвенции. Как правило, такой анализ можно провести, используя механизмы рассмотрения прогресса в осуществлении, подразумевающие получение ответов на конкретные вопросы, призванные выявить трудности, с которыми сталкиваются стороны при осуществлении РКБТ. FCA рекомендует Сторонам создать экспертную группу, которая будет работать между сессиями КС и разработает механизм рассмотрения прогресса в осуществлении РКБТ.

Вопросы, которые необходимо рассмотреть в ходе Пятой сессии КС

В докладе Секретариата Конвенции (FCTC/COP/5/14) предлагается несколько вариантов усовершенствования механизма отчетности РКБТ:

- Дополнение официальной схемы отчетности (опросника);
- Совершенствование стандартизации показателей и определений;
- Введение дополнительных механизмов рассмотрения прогресса в осуществлении Конвенции.

Предложения, связанные с официальным опросником и стандартизацией определений являются, по своей природе, техническими и требуют тщательного рассмотрения Сторонами.

Предложения, касающиеся усовершенствования рассмотрения прогресса в осуществлении Конвенции, предполагают введение дополнительных способов анализа того, как обязательства по РКБТ претворяются в жизнь в виде эффективных национальных политик. Сторонам следует подробно рассмотреть предложенные варианты. Основные предложения включены в доклад FCTC/COP/5/14, а рекомендации FCA приводятся ниже.

Официальная схема отчетности – необходимые дополнения

Содержание опросника для Сторон уже претерпело многочисленные изменения, но, возможно, потребуется внести новые в ходе Пятой сессии КС. Последняя версия опросника отражает текст Конвенции, а также уже принятых руководящих принципов ее осуществления. После того, как руководящие принципы осуществления Статьей 5.3, 8, 11, 12, 13 и 14 были приняты в ходе предыдущих сессий КС, было принято решение о том, что их содержание должно быть отражено в опроснике.^{8 9} В докладе о механизме отчетности РКБТ говорится, что подобную практику следует изменить.¹⁰

⁶ Веб-сайт РКБТ: http://www.who.int/fctc/reporting/implement_database/en/index.html.

⁷ Доклад FCTC/COP/5/5.

⁸ Доклад FCTC/COP/5/14, п. 3.

⁹ Решения FCTC/COP3 (10); FCTC/COP3(17); FCTC/COP4(16).

¹⁰ Доклад FCTC/COP/5/14, п. 4.

В докладе предлагается альтернативный способ включения содержания руководящих принципов в схему отчетности РКБТ: добавить один открытый вопрос, подразумевающий развернутый ответ, а не вводить несколько вопросов, относящихся ко вновь принятым руководящим принципам. Этот вопрос может звучать следующим образом: «Просьба указать конкретные положения руководящих принципов осуществления [Статьи X] Конвенции, которые были учтены при осуществлении [Статьи X]».

ФСА полагает, что такое изменение может потенциально ослабить механизм отчетности. В частности, формат опросника должна обеспечить возможность сопоставления данных, предоставленных Сторонами в разное время. Один открытый вопрос позволит Сторонам предоставлять разнородную информацию разной степени детализации. Сравнение подобных ответов – как ответов одной Стороны в разные годы, так и ответов разных Сторон – станет весьма сложной задачей. С учетом вышеизложенного, ФСА предлагает сохранить существующую практику включения в опросник вопросов, связанных с конкретным руководящим принципом, так как это обеспечивает согласованность и сбор сопоставимых данных.

Например, предполагается, что руководящие принципы осуществления Статьи 6 (Ценовые и налоговые меры) будут приняты в ходе Пятой сессии КС. Для мониторинга осуществления ценовых и налоговых мер в отношении табачных изделий ФСА советует согласовать схему отчетности с текстом и рекомендациями руководящих принципов. Необходимо внести дополнительные вопросы, связанные, например, с доступностью табачных изделий или долгосрочными политиками Сторон в области структуры налогообложения табака.

Кроме того, в 2010 году цикл предоставления отчетности был приведен в соответствие с двухгодичным циклом сессий КС.¹¹ В результате, все Стороны должны представлять свои отчеты в одно и то же время,¹² поэтому решения КС, например, принятие очередных руководящих принципов, без проблем отражается в схеме отчетности, которая используется для следующего отчетного периода.

Стандартизация показателей и определений — новый способ упрощения процесса

Сбор сопоставимых данных об употреблении табака и борьбе против табака чрезвычайно важен для корректного определения масштабов табачной эпидемии, оценки эффективности политик в области борьбы против табака, выявления возникающих тенденций и чаще всего встречающихся трудностей в осуществлении. Очень важно проводить дальнейшую стандартизацию показателей и определений в схеме отчетности РКБТ.

ФСА с удовлетворением отмечает достигнутый за последние годы прогресс в данных областях¹³ и рекомендует Пятой сессии КС принять решение о разработке Справочника по показателям РКБТ ВОЗ, как предлагается в докладе FCTC/COP/5/14. Справочник – подробный список показателей и их описаний - должен отражать содержание Конвенции и руководящих принципов ее осуществления. Он должен регулярно обновляться по мере принятия новых инструментов Конвенции.

Рассмотрение прогресса в осуществлении Конвенции – дополнительная возможность для выявления препятствий и распространения наилучшей практики

В отчетах Сторон об осуществлении Конвенции содержатся огромные объемы данных. Отчеты предоставляют информацию о потреблении табака в каждой стране и о мерах, предпринимаемых в области борьбы против табака. Однако, в отсутствие углубленного анализа, все это часто остается неиспользованным. По мнению ФСА, комплексный анализ регулярно предоставляемой

¹¹ Решение Четвертой сессии КС FCTC/COP4(16).

¹² Для доклада о глобальном прогрессе за 2012 год отчеты должны были быть предоставлены до 30 апреля 2012 года.

¹³ Доклад FCTC/COP/5/14, пп. 7-12.

Сторонами информации поможет как лучше понять трудности в осуществлении РКБТ, так и оценить успехи. Подобный анализ, как правило, можно провести с помощью механизмов рассмотрения прогресса в осуществлении, что позволит как определить успехи в осуществлении РКБТ, так и те области, где пока не удастся достигнуть желаемых результатов. То есть, углубленный анализ отчетов Сторон поможет разработать подход к решению именно тех проблем в осуществлении, которые встают перед Сторонами. В ходе Пятой сессии КС Сторонам следует принять решение о создании специального механизма для оценки информации, содержащейся в отчетах Сторон, чтобы выявить примеры наилучшей практики и устранить имеющиеся на данный момент трудности в осуществлении Конвенции.

Многие договоры в области охраны окружающей среды и защите прав человека уже имеют направленные на выявление проблем с осуществлением и предоставление необходимой помощи механизмы и процедуры для рассмотрения отчетов Сторон.¹⁴ Эти механизмы подробно описаны и имеют особую ценность в случае договоров в области охраны окружающей среды.¹⁵

Хотя конкретные механизмы рассмотрения прогресса в осуществлении различаются от договора к договору, их основные параметры схожи. Они работают между сессиями, и их деятельность регулируется управляющим органом договора, аналогичным КС. Кроме того, практика показывает, что эти механизмы были созданы спустя несколько лет после вступления в силу соответствующего договора, а их деятельность контролируется комитетом с представительством по географическому принципу. В Приложении 3 к докладу FCTC/COP/5/14 приведен подробный обзор существующих механизмов рассмотрения прогресса в осуществлении, который охватывает 10 договоров по правам человека, 7 договоров в области охраны окружающей среды и 2 договора в области международных трудовых норм.

Следуя примерам других договоров, Пятой сессии КС следует создать механизм рассмотрения прогресса в осуществлении РКБТ и согласовать основные принципы его работы. В то же время, Пятой сессии КС следует создать работающую между сессиями экспертную группу по изучению возможных систем рассмотрения прогресса в осуществлении РКБТ. Экспертная группа должна подготовить доклад для Шестой сессии КС, содержащий рекомендации по возможным вариантам и проект технического задания для работы механизма рассмотрения прогресса в осуществлении РКБТ.

Несмотря на примеры договоров, упомянутых выше, следует учитывать, что РКБТ ВОЗ – уникальный договор в области общественного здравоохранения, и поэтому целесообразно разработать собственный уникальный механизм рассмотрения прогресса в осуществлении, который поможет Сторонам определить проблемы в осуществлении договора, а также позволит принять решение о предоставлении помощи, достаточной для преодоления выявленных проблем.

Пятой сессии КС следует согласовать основные принципы механизма рассмотрения прогресса в осуществлении РКБТ

Хотя еще многое предстоит сделать, чтобы выбрать наиболее приемлемый формат для механизма рассмотрения прогресса в осуществлении РКБТ, Пятой сессии КС следует согласовать основные принципы и характеристики, основываясь на которых будет действовать этот механизм. Этими принципами должна будет руководствоваться экспертная группа в своей работе.

¹⁴ Доклад FCTC/COP/5/14, пп. 26-32.

¹⁵ Goeteyn, N. & Maes F. 2011. Compliance Mechanisms in Multilateral Environmental Agreements: An Effective Way to Improve Compliance? Chinese Journal of International Law pp791-826.

По мнению ФСА, механизм рассмотрения прогресса в осуществлении РКБТ должен основываться на принципах открытости, сотрудничества и конструктивного диалога. Основные задачи механизма должны быть следующими:

- Анализ докладов сторон и содействие дальнейшему обсуждению со сторонами конкретных трудностей, с которыми они столкнулись при разработке, осуществлении и обеспечении соблюдения мер, предписываемых РКБТ;
- Анализ всех выявленных трудностей в осуществлении, включая те, где недостаток ресурсов и технического опыта обозначены как основное препятствие;
- Разработка рекомендаций для конкретной стороны, применимых также и для Сторон, испытывающих аналогичные трудности;
- Содействие в поиске технической или правовой помощи и необходимых ресурсов;
- Мониторинг и оценка предоставленной помощи;
- Содействие обмену опытом и сотрудничеству между Сторонами.

Сторонам необходимо оказывать больше помощи в выполнении обязательств по предоставлению отчетов

Одним из обязательств Сторон по РКБТ является предоставление периодических отчетов об осуществлении Конвенции. Хотя многие Стороны выполняют данное обязательство, некоторые делают это с существенным опозданием. Кроме этого, 18 Сторон ни разу не предоставили отчетов об осуществлении.¹⁶

Призывая Стороны своевременно предоставлять отчеты об осуществлении, ФСА, в то же время, решительно поддерживает предложение об оказании помощи в своевременном предоставлении отчетов. В ходе Пятой сессии КС следует одобрить следующие меры по обеспечению своевременного предоставления отчетов: разместить на сайте РКБТ списки представленных и просроченных отчетов, поручить Секретариату Конвенции регулярно и при случае напоминать Сторонам о необходимости предоставить отчет. Некоторые предложения (такие как «создание процедуры для предотвращения накопления просроченных докладов» или «создание процедуры для изучения состояния выполнения договора Стороной в отсутствие доклада»)¹⁷ требуют дополнительного уточнения и рассмотрения в ходе КС.

Что еще более важно, ФСА полагает, что вопросу о предоставлении помощи Сторонам в выполнении их обязательств по предоставлению отчетов должно быть уделено достойное внимание в ходе Пятой сессии КС. В плане работы и бюджете на 2014-2015 годы предусматривается оказание помощи в выполнении обязательств по предоставлению отчета 10 Сторонам.¹⁸ К сожалению, помощь будет оказана только в том случае, если найдутся внебюджетные средства. Возможно, Пятая сессия КС уделит особое внимание обсуждению вариантов и приоритетов предоставления Сторонам помощи в выполнении их обязательств по предоставлению отчетов. Следует заранее выделить достаточные ресурсы, (например, персонал и его рабочее время) для оказания подобной помощи.

Заключение

В последние годы был достигнут значительный прогресс в следующих областях: приведение схемы отчетности РКБТ в соответствие с вновь принимаемыми руководящими принципами, унификация цикла отчетности для всех Сторон, значительное развитие онлайн базы данных,

¹⁶ Ангола, Кабо-Верде, Кот-д'Ивуар, Доминика, Экваториальная Гвинея, Гренада, Гвинея, Гвинея-Биссау, Кирибати, Либерия, Никарагуа, Сент-Люсия, Сьерра-Леоне, бывшая югославская Республика Македония, Туркменистан, Объединенная Республика Танзания, Узбекистан, Замбия.

¹⁷ Доклад ФСТС/СОР/5/14, п. 21.

¹⁸ Пояснительная записка да Пятой сессии КС – Предлагаемые план работы и бюджет на финансовый период 2014-2015 гг. (ФСТС/СОР/5/INF.DOC./2), Бюджет – п. 3.2

содержащей отчеты Сторон. FCA с удовлетворением отмечает достигнутый прогресс и полагает, что Пятая сессия КС продолжит работу по развитию данных направлений.

FCA рекомендует Пятой сессии КС придерживаться сложившейся практики относительно включения в схему отчетности РКБТ вопросов, относящихся к конкретному руководящему принципу. Кроме этого, FCA решительно поддерживает разработку Справочника по показателям РКБТ, который будет способствовать дальнейшей стандартизации основных определений и показателей, входящих в схему отчетности РКБТ.

Для усиления Конвенции и расширения возможностей КС по рассмотрению прогресса в осуществлении FCA рекомендует согласовать в ходе Пятой сессии КС основные характеристики и принципы механизма рассмотрения прогресса в осуществлении РКБТ. Кроме этого, Пятая сессия КС должна создать экспертную группу, которая будет работать между сессиями и разработает наиболее подходящую модель механизма рассмотрения прогресса в осуществлении РКБТ.

И, наконец, FCA призывает все Стороны выполнять свои обязательства по своевременному предоставлению отчетов. FCA рекомендует Пятой сессии КС уделить особое внимание обсуждению вариантов и приоритетов предоставления Сторонам помощи в выполнении их обязательств по предоставлению отчетов, а также заранее выделить достаточные ресурсы для оказания подобной помощи.