



Этот документ относится к пункту 5.1 предварительной повестки дня

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

Аналитический обзор FCA

Механизмы отчетности и рассмотрение докладов

Основные рекомендации

- Чтобы ускорить осуществление Конвенции, КС-6 следует создать комитет по рассмотрению докладов и выделить соответствующее финансирование.
- На КС-6 следует также определить полномочия комитета и разработать руководящие принципы для его работы.
- Чтобы до конца опередить круг полномочий рабочей группы, КС-6 следует разработать и одобрить методы ее работы.
- Среди первоначальных задач комитета может быть тестирование некоторых методов обработки или рассмотрения докладов, представленных в соответствии с механизмом отчетности по РКБТ.

Кратко об отчетности РКБТ

Одним из обязательств Сторон по Рамочной Конвенции ВОЗ по борьбе против табака (РКБТ) является регулярное предоставление отчетов об осуществлении Конвенции.¹ Основной задачей механизма отчетности РКБТ является сбор информации, необходимой КС для анализа осуществления Конвенции.

В последние годы был достигнут значительный прогресс в области приведения механизма отчетности РКБТ в соответствие с руководящими принципами осуществления Конвенции, а также были унифицированы циклы отчетности всех Сторон, сильно улучшена онлайн-база данных по отчетам. К сожалению, потенциал отчетности РКБТ не используется в полной мере.

Каждые два года Стороны собирают и обрабатывают огромное количество данных о политиках по борьбе против табака и о потреблении табака и направляют их в Секретариат Конвенции. В настоящее время инструмент отчетности представляет собой опросник установленной формы, состоящий из более чем 350 вопросов (и даже значительно больше, если учитывать дополнительные модули). Хотя Стороны тратят много времени и усилий, чтобы собрать данные, они не получают обратную связь о своем прогрессе в осуществлении РКБТ и соблюдении ее требований.² Данные не используются, например, чтобы определить, в каких областях Сторонам требуются дополнительные инструменты или целевая помощь. Информация используется лишь для подготовки Доклада о глобальном прогрессе.

¹ Статья 21 РКБТ

² Как отмечено в пункте 11 доклада FCTC/COP/6/17, «замечания, как правило, касаются информации и данных, которые нуждаются в уточнении или которые отсутствуют, не соответствуют требованиям и т.д.»

На шестой сессии Конференции Сторон (КС-6) пришло время создать комитет по рассмотрению докладов об осуществлении РКБТ, в обязанности которого входила бы систематическая оценка прогресса в осуществлении РКБТ, что позволит ускорить и облегчить осуществление.

Опыт других международных Конвенций

Чтобы повысить полезность инструментов отчетности, многие договоры в области защиты окружающей среды и защиты прав человека создали механизмы, процедуры или комитеты, которые упростили процесс рассмотрения отчетов Сторон. Цель данного рассмотрения – лучше понять сложности в осуществлении, с которыми сталкивается Сторона, и дать соответствующие рекомендации, которые могут помочь преодолеть упомянутые трудности и ускорить осуществление. Опыт международных договоров в данной области хорошо задокументирован и признан чрезвычайно ценным в случае договоров о защите окружающей среды.³ КС была ознакомлена с данным опытом в ходе пятой сессии.⁴ FCA также представлял материалы по данному вопросу.⁵

Конкретные механизмы для рассмотрения докладов могут изменяться от договора к договору, но ключевые параметры остаются схожими. Их работой руководит управляющий орган договора, такой как КС, и действуют они в межсессионный период. Эти механизмы обычно создаются спустя несколько лет после вступления договора в силу, их деятельность контролируется комитетом с представительством по географическому признаку.

Механизм для оценки осуществления РКБТ

Принимая во внимание опыт других Конвенций, тем не менее, следует учитывать, что РКБТ ВОЗ – единственный в мире договор в области здравоохранения, поэтому следует разработать собственный уникальный инструмент оценки осуществления.

FCA рекомендует КС создать именно «механизм для оценки осуществления», а не «механизм для облегчения рассмотрения отчетов сторон». Задача данного механизма – комитета – способствовать осуществлению, а не просто изучать отчеты Сторон.

Чтобы создать эффективный комитет по оценке осуществления, КС следует внимательно подойти к определению полномочий комитета и руководящих принципов его работы. Доклад FCTC/COP/6/17 может стать хорошей отправной точкой для обсуждения. КС-6 следует уполномочить комитет вести работу в пяти областях (четыре из них предложены в пункте 20 доклада FCTC/COP/6/17; дополнение FCA отмечено *курсивом*):

- рассмотрение докладов об осуществлении, представленных Сторонами, на основе первоначального технического рассмотрения, которое будет выполнено Секретариатом Конвенции;
- информирование Сторон, представляющих доклады, о любых выявленных вопросах, касающихся недостаточного уровня осуществления или несоблюдения, и поощрение использования соответствующих ресурсов и механизмов помощи, имеющихся на международном уровне;
- *облегчение обмена информацией и получения помощи, изучение эффективных способов осуществления Конвенции;*

³ Goeteyn, N. & Maes F. 2011. Compliance Mechanisms in Multilateral Environmental Agreements: An Effective Way to Improve Compliance? Chinese Journal of International Law pp791-826.

⁴ Доклад КС-5 FCTC/COP/5/14

⁵ Для получения дополнительной информации см. аналитический обзор, подготовленный FCA для КС-2: <http://www.fctc.org/images/stories/2007/fca-2007-cop-sir-cop2-briefing-en.pdf>

- оказание помощи в разработке доклада о глобальном прогрессе в деле осуществления Конвенции, подготовленного Секретариатом Конвенции, для его представления КС;
- подготовка доклада о своей работе для представления КС, включая выявленные проблемы и, в соответствующем случае, рекомендации по осуществлению Конвенции.

В докладе также говорится, что наиболее подходящим органом для выполнения такой работы при поддержке Секретариата Конвенции и руководстве со стороны КС был бы межправительственный комитет экспертов (пункт 16). FCA поддерживает данную рекомендацию. Мы также предполагаем, что КС-6 согласует руководящие принципы работы данного комитета. По мнению FCA, механизм для оценки осуществления РКБТ должен действовать в соответствии с требованиями прозрачности, открытости, оперативности, эффективности затрат, сотрудничества и конструктивного диалога.

Метод работы механизма для оценки осуществления РКБТ

Как только КС определит руководящие принципы и полномочия для комитета по оценке осуществления, необходимо будет также обсудить методы его работы. В частности, КС-6 должен определить, когда и как будет проводиться рассмотрение отчетов Сторон, какого рода рекомендации будет давать комитет, и должны ли эти рекомендации предназначаться для одной конкретной Стороны или и для КС тоже.

Рассмотрение отчетов Сторон

Существует много способов того, как комитет мог бы рассматривать отчеты Сторон:

- Комитет может рассматривать отчеты только тех Сторон, которые об этом попросят;
- Комитет может рассматривать отчеты сторон только тогда, когда Секретариат поднимет вопрос о несоблюдении;
- Комитет может получать задание от каждой сессии КС: проанализировать осуществление определенных статей РКБТ всеми Сторонами.

Другие Конвенции принимают документы, обозначающие сферу деятельности и определяющие методы работы их механизмов для оценки осуществления. В случае Базельской конвенции о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением, комитет, занимающийся механизмом помощи в осуществлении и соблюдении, может получать задания от:

- а) Стороны, которая пришла к выводу, что, несмотря на все усилия, она не может или не сможет выполнить свои обязательства по Конвенции;
- б) Стороны, которая обеспокоена тем, что другая Сторона Конвенции не выполняет обязательства должным образом;
- в) Секретариата, если ему становится известно о возможных трудностях, с которыми столкнулась любая Сторона, если эти трудности не были разрешены в течение трех месяцев консультаций со Стороной.

Комитет, под руководством КС, может также рассматривать общие проблемы в осуществлении и соблюдении отдельных требований Базельской Конвенции.⁶

⁶ Полный текст документа, определяющего сферу деятельности механизма помощи в осуществлении Базельской конвенции о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением:
<http://www.basel.int/TheConvention/ImplementationComplianceCommittee/Mandate/tabid/2296/Default.aspx>

Комитет, осуществляющий контроль за механизмами осуществления и соблюдения Картахенского протокола по биобезопасности может принимать поручения, касающиеся анализа осуществления или соблюдения только от:

- a) Любой стороны в отношении данной Стороны;
- b) Любой стороны, которую затрагивают или могут затронуть действия другой Стороны, в отношении этой другой Стороны.⁷

Согласно предполагаемым полномочиям, комитет РКБТ должен «рассматривать доклады об осуществлении, представленные Сторонами, на основе первоначального технического рассмотрения, которое будет выполнено Секретариатом Конвенции» (пункт 20). Нет ясности, должен ли комитет рассматривать все отчеты всех Сторон, часть этих отчетов или же отчеты выбранных Сторон. Суть и масштабы технического анализа, который, согласно докладу, должен осуществлять Секретариат, также не ясны.

По мнению FCA, следует рассмотреть, по меньшей мере, два дополняющих друг друга подхода к анализу отчетов Сторон. Отчеты следует анализировать статью за статьей, начиная с тех, по которым установлены сроки осуществления (Статьи 8 и 11), или с тех, по которым разработаны руководящие принципы. Другой подход заключается в изучении репрезентативной выборки из отчетов Сторон, построенной с учетом географического положения, социо-экономических показателей, тенденций в отношении распространенности курения (сокращается/растет/стабильно). Различные методы работы могут обеспечить различные идеи и возможности для выработки соответствующих рекомендаций по улучшению.

Разработка рекомендаций

В документах о сфере полномочий обычно определяется, какой тип поддержки и рекомендаций может быть предоставлен сторонам после анализа их отчетов. Это может быть, например:

- a) Советы или не имеющие обязательной силы рекомендации, информация для создания и/или совершенствования местного законодательства;
- b) Советы по получению помощи, включая рекомендации о том, как получить финансовую или техническую помощь, а также по передаче технологий и наращиванию потенциала;
- c) Рекомендации по разработке плана действий для обеспечения соблюдения, включая контрольные ориентиры, цели и показатели, а также сроки реализации.

Согласно предполагаемым полномочиям, комитет будет «информировать Стороны, представляющие доклады, о любых выявленных вопросах, касающихся недостаточного уровня осуществления или несоблюдения, и поощрять использование соответствующих ресурсов и механизмов помощи, имеющихся на международном уровне» (пункт 20). Необходимо уточнить, будут ли Стороны также получать конкретные указания на шаги, которые им следует предпринять, для соблюдения требований Конвенции. Другие варианты обратной связи, которую комитет мог бы предоставлять Сторонам, и которая была бы для них особенно полезна, должны быть обсуждены в рамках КС.

⁷ Методы работы Комитета доступны на сайте: http://bch.cbd.int/protocol/cpb_art34_cc.shtml

Возможные первоначальные задачи для комитета по оценке осуществления

Главной задачей комитета должна стать помощь в осуществлении Конвенции. Поэтому его первоначальной задачей может стать оценка соответствия различных методов работы и их тестирование. Или же такой задачей может стать изучения механизмов отчетности РКБТ и выдвижение предложений по их совершенствованию. Например, комитет может предложить, как можно упростить или прояснить вопросы в опроснике, или как стандартизовать методологию, которая позволила бы проводить мониторинг осуществления РКБТ в разных странах с разными условиями. Комитет может также предложить конкретные улучшения, которые помогли бы Сторонам в заполнении опросника.

Заключение

Отчеты сторон об осуществлении Конвенции содержат множество полезной информации о достижениях в области борьбы против табака. Только небольшая часть этих данных в настоящее время используется при подготовке обсуждений КС. Пришло время создать механизм для оценки осуществления РКБТ, который повысит ценность отчетов об осуществлении и поможет сторонам ускорить осуществление РКБТ.

На КС-6 Стороны должны определить полномочия комитета и разработать руководящие принципы для его работы. Чтобы до конца опередить круг полномочий рабочей группы, КС-6 следует разработать и одобрить методы ее работы. Как только комитет будет создан, следует обеспечить финансирование его работы из предсказуемых поступлений. Среди первоначальных задач комитета может быть совершенствование механизма отчетности РКБТ или тестирование некоторых методов работы.