



Этот документ относится к пункту 4.5 предварительной повестки дня

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

Аналитический обзор FCA
Доклад рабочей группы по Статье 17/18

Основные рекомендации

- Проект политики и рекомендаций, предложенных КС-6, значительно лучше предложенных КС-5, но их не следует принимать в существующем виде по следующим причинам:
 - Основная проблема – как именно табаководы должны привлекаться к процессу разработки политики, учитывая, в частности формулировку Принципа 2.
 - Еще одна важная проблема – безуспешные попытки представить руководство о том, когда могут потребоваться усилия по осуществлению Статей 17 и 18, а также вопрос финансирования перехода на жизнеспособные альтернативные средства существования.
 - Кроме того, в предложенном проекте есть рекомендации, которые невозможно выполнить в существующем виде, из-за дороговизны или по иным причинам; также в проекте все еще есть многочисленные проблемы с формулировками.
- FCA рекомендует Конференции Сторон оценить по достоинству работу, проделанную рабочей группой, но формально не принимать предложенный проект политики и рекомендаций. Опираясь на свой опыт и учитывая разницу в точках зрения, существующую на данный момент, FCA не считает, что консенсус возможен на КС-6, а также полагает, что в ходе КС-6 не удастся внести все необходимые поправки в доклад рабочей группы.
- Учитывая длительную работу, проделанную по данной сложной проблеме, нецелесообразно продлевать полномочия рабочей группы. Тем не менее, доклад рабочей группы остается, вне всяких сомнений, ценным источником информации для Сторон, КС следует выделить, основываясь на нем, основные уроки и определить будущие направления действий, например, сотрудничество между Сторонами.

Введение

Как говорится в докладе FCTC/COP/6/12, рабочая группа по экономически жизнеспособным альтернативам выращиванию табака была создана шесть лет назад, до этого момента два года существовала исследовательская группа по альтернативным средствам к существованию, созданная КС-1. В общем, межсессионная работа по данной проблеме началась восемь лет назад.

КС-3 наделил эту рабочую группу полномочиями, отличающимися от полномочий других рабочих групп РКБТ (см. решение FCTC/COP3(16)):

1. «разработать стандартизированные методологические принципы всесторонней оценки жизнеспособности и устойчивости выращивания табака и обеспечения альтернативных средств существования...»
2. «стандартизировать для целей Конвенции терминологию, средства и переменные факторы, используемые в этой области...»
3. «содействовать проведению исследований о воздействии выращивания табака на здоровье, окружающую среду и социальную структуру в Сторонах, являющихся развивающимися странами, и Сторонах с переходной экономикой»
4. «...разработать на основе вышеуказанного и по усмотрению рабочей группы программные варианты и рекомендации по осуществлению статей 17 и 18 Конвенции для рассмотрения Конференцией Сторон».

Очевидно, что, по крайней мере, некоторые Стороны ожидали, что рабочая группа будет контролировать значительный объем исследований по поиску альтернативных средств к существованию, основываясь на стандартизированной методологии, а затем представит политические рекомендации КС.

На самом деле, этого не произошло. Рабочая группа обсудила некоторые исследования в данной области, Бразилия предложила раннюю версию «методологических принципов», которая вошла в доклад рабочей группы (см. Приложение 2), представленной на встрече нескольких Сторон в Бразилии в октябре 2013 года. Однако, по нашим данным, другие Стороны не тестировали данную методологию, и она не является основным источником информации для проекта политики и рекомендаций.

Почему Стороны должны заботиться об экономически жизнеспособных альтернативах выращиванию табака?

РКБТ не запрещает выращивание табака и не предписывает никакого графика для отказа от выращивания табака. Тем не менее, Конвенция гласит, что Стороны «способствуют при необходимости другим экономически жизнеспособным альтернативам в интересах лиц, занимающихся производством и выращиванием табака, и в соответствующих случаях – индивидуальных продавцов» (Статья 17). Это обязательство следует рассматривать в свете двух параграфов преамбулы:

- a) «признавая необходимость разработки надлежащих механизмов для рассмотрения долгосрочных социальных и экономических последствий успешных стратегий сокращения спроса на табак»,
- b) «принимая во внимание социальные и экономические трудности, которые могут вызвать в среднесрочной и долгосрочной перспективе программы борьбы против табака в некоторых развивающихся странах и странах с переходной экономикой и признавая их потребности в технической и финансовой помощи в контексте разработанных на национальном уровне стратегий устойчивого развития» [...]

Иначе говоря, начальной точкой для обсуждения ситуации с табаководами в контексте РКБТ стало беспокойство о том, что табаководы могут пострадать при успешном осуществлении РКБТ, так как упадет спрос на их урожай. Стороны явно выразили желание определить долгосрочные перспективы упорядоченного перехода на экономически жизнеспособные альтернативы. Чем подробнее Стороны обсуждали статью 17, тем понятнее становилось, что,

помимо предполагаемого снижения спроса в долгосрочной перспективе, есть еще две причины, по которым Стороны должны уделить дополнительное внимание осуществлению Статьи 17:

1. Ситуации, когда страна (или отдельный регион в стране) сталкивается с локальным падением спроса и/или цены на табачный лист (из-за возросшей конкуренции, из-за колебания курсов, из-за изменения стратегий корпораций, и т.д.);
2. Условия труда в табаководстве часто очень тяжелые, широко распространен детский труд, используются кабальные контракты, предлагаемые покупателями листа и производителями сигарет, табаководство часто связано с обезлесиванием и разрушением окружающей среды, и т.д.

Кроме того, некоторые страны и регионы, сильно зависящие от табаководства, также страдают, в той или иной степени, от нехватки продовольствия.

Важные положения проекта политики и рекомендаций

В докладе рабочей группы содержится ряд важных выводов, включая, но не ограничиваясь нижеследующими:

1. Сторонам следует обдумать варианты широкой диверсификации и стратегии развития сельских регионов, а не останавливаться на замещении одной сельскохозяйственной культуры (табака) на другую. Фермеры могут захотеть полностью или частично сократить обработку земли или заменить часть посевов табака на выращивание продовольственных культур для своей семьи или продажи на местных рынках. Для этого может потребоваться доступ на местные рынки, обмен опытом и удешевление производства за счет увеличения масштабов. Это, в свою очередь, не всегда можно обеспечить в рамках одного фермерского хозяйства, поэтому потребуется создать или расширить местные организации (например, фермерские кооперативы для обработки и продажи урожая).

FCA высоко оценивает акцент на комплексный подход к диверсификации средств к существованию, сделанный в докладе (см., например, Принцип 1 и обсуждение в начале Раздела 4).

Список механизмов для стимулирования перехода на альтернативные способы жизнеобеспечения, приведенный в Пункте 4.7, хотя и не является исчерпывающим, дает Сторонам хорошую базу для поиска конкретных способов осуществления Статьи 17.

2. Изменение плохих условий труда (в частности, искоренение детского труда), а также борьба с профессиональными заболеваниями, должны стать отдельными приоритетными задачами – и их нужно решать, по возможности, в рамках существующих национальных и международных программ. В частности, следует отметить, что в данном проекте, в отличие от предложенного на КС-5, прямо упоминаются различные международные конвенции о трудовых правах, а также «коллективные переговоры и лучшая практика заключения контрактов, включая введение и применение в контрактах трудовых прав» (4.10). В проекте также содержится важное замечание, в пояснении к Принципу 5: «табачная промышленность должна нести ответственность за связанный с выращиванием табака вред для здоровья и окружающей среды...»

3. Табачная промышленность, включая производителей табачного листа, высказывается против диверсификации выращивания табака. Здесь можно выделить два аспекта. Во-первых, табачная промышленность пытается подорвать успешное осуществление РКБТ, заявляя о краткосрочных вредных последствиях для фермеров (1.6).

Во-вторых, табачная промышленность заинтересована в том, чтобы как можно больше фермеров зависели от табака, как от единственного источника средств к существованию. Поэтому в ряде случаев она старается подорвать или свести на нет усилия по диверсификации, заявляя, например, что будет достаточно выращивать дополнительные культуры между сезонами выращивания табака (4.3). С учетом вышеизложенного, и принимая во внимание базовый конфликт между интересами табачной промышленности и общественного здравоохранения, Стороны должны «оберегать разработку, реализацию и механизмы финансирования осуществления Статей 17 и 18 РКБТ ВОЗ от табачной промышленности» (Принцип 5).

Важно, что данный принцип распространяется и на компании, выращивающие табачный лист (которые не обязательно подпадают под определение «табачной промышленности», приведенное в РКБТ).

4. Правительства должны сосредоточить усилия по осуществлению Статьи 17 на устранении препятствий для диверсификации выращивания табака, а не на запретительных мерах. Следует отметить, что некоторые из наиболее спорных предложений, представленных на КС-5 (например, ограничение посевных площадей, отведенных под табак) были удалены из последней версии, в настоящее время проект уделяет основное внимание помощи фермерам в поиске альтернатив выращиванию табака (см., в частности, Пункт 4.3).

5. Важно быть последовательными в осуществлении политики. Некоторые правительства одновременно поддерживают расширение посевных площадей под табак и предлагают альтернативы табаководству – это происходит потому, что различные министерства, агентства или правительственные учреждения ставят перед собой различные цели. Необходима более тесная координация усилий (4.4).

Нерешенные проблемы в проекте политики и рекомендаций

Хотя рабочая группа много работала над решением сложных проблем, в проекте все же остались нерешенные вопросы. Среди них FCA выделяет следующие наиболее важные:

1. Нет ясности на счет роли табачной промышленности и ее ставленников в процессе разработки политики осуществления Статей 17 и 18. Печально, но факт: табачная промышленность во многих странах, где распространено выращивание табака, имеет большое влияние на организации, представляющие интересы табаководов (или даже полностью их контролирует).

Например, уже неоднократно говорилось, что Ассоциация табаководов была создана на средства табачной промышленности и неоднократно получала пожертвования от табачных компаний – в том числе и на проведение кампаний против РКБТ.¹

¹ См. Assunta, M. Tobacco industry's ITGA fights FCTC implementation in the Uruguay negotiations, Tobacco Control doi:10.1136/tobaccocontrol-2011-050222.

В Принципе 5 предложенного рабочей группой проекта говорится о том, что необходимо защищать разработку и осуществление политики по Статье 17 от вмешательства коммерческих интересов табачной промышленности, в том числе, и от вмешательства компаний, занимающихся выращиванием табачного листа. Однако, Принцип 2 гласит, что «табаководы и работники табачного сектора должны привлекаться к разработке политики и ее осуществлению в соответствии со Статьей 5.3 РКБТ ВОЗ и ее руководящими принципами», предлагает «принцип восходящего анализа и территориальный подход» для подобного привлечения. К сожалению, в предложенной формулировке, действие данного принципа не ограничивается Статьей 17 и, следовательно, может быть превратно истолкован в том смысле, что табачная промышленность может привлекаться в разработке политик по *всем* аспектам РКБТ.

Очевидно, что очень сложно разработать и осуществлять эффективную политику развития сельских территорий без привлечения тех, кто проживает на этих сельских территориях. Однако, следует соблюдать осторожность, чтобы не создавалось впечатление, что контролируемые табачной промышленностью организации занимают место за столом переговоров только потому, что они заявляют, будто действуют от лица табаководов.

2. В проекте до сих пор нет указания на то, когда именно потребуются приложить усилия для осуществления Статей 17 и 18, но, в любом случае, предполагается, что потребуются значительные финансовые ресурсы.

Как уже упоминалось, на глобальном уровне спрос на табачный лист изменяется довольно медленно (об этом говорится в Пункте 1.6). Следовательно, в настоящее время самым целесообразным было бы сосредоточить усилия на обеспечении охраны здоровья табаководов и улучшении условий их труда. Было бы полезно сформулировать руководящие принципы по данным вопросам, чтобы в дальнейшем избежать нехватки ресурсов, когда будут запущены программы диверсификации.

Многие из пунктов проекта позволяют предположить, что осуществление Статьи 17 потребует значительных финансовых вложений. Например:

- В пояснении к Принципу 3 говорится: «Для успешного перехода от выращивания табака к альтернативным видам хозяйственной деятельности *необходимы* прибыльность, техническая и *финансовая помощь*, научные исследования, усиление потенциала, лучшая организация общин, рыночная и социальная поддержка – особенно в переходный период» [Выделено нами.] Это совершенно не корректно – в некоторых случаях, табаководы способны перейти на другие культуры без всякой внешней финансовой помощи, например, если для других сельскохозяйственных культур сложится благоприятная конъюнктура. В других случаях, можно заранее использовать уже существующие механизмы, например, повысив входной барьер для начала выращивания табака, и создать стимулы для переключения на другие культуры.
- В Пункте 4.1 представлена обширная исследовательская программа, включая «прогнозируемый анализ спроса на продовольственные культуры», «изучение экологических последствий и воздействия на здоровье», «экономические аспекты производства табака-сырца», «стандартную подборку информации для альтернатив», «полевые испытания», «разработку бизнес-плана», и т.д. В проекте говорится, что это «потребует стандартизации методологии и порядка работы, например стандартный вопросник, и должно быть также доступно в международной базе данных». Это очень дорого, к тому же, трудно обосновать необходимость создания методологии для

предсказания спроса на продовольственные культуры (например) в Бразилии, Китае или Кении, потому что это явно выходит за пределы полномочий РКБТ и Секретариата РКБТ.

- В Пункте 4.8 говорится: «Поскольку диверсификация возделывания табака является задачей на длительную перспективу, для содействия диверсификации и созданию альтернативных средств к существованию необходимо *по крайней мере в течение 10 лет обеспечить финансовую помощь* центрам информации и поддержки, занимающимся этой работой». [Выделено нами.] Диверсификация – не всегда долгосрочная задача, многие страны могут быстро переключиться с выращивания табака на другие способы получения средств к существованию, например, в силу быстрой индустриализации или укрепления местной валюты. Кроме того, разные Стороны по-разному формируют свой бюджет, и многие не могут гарантировать выделение средств для центра в течение 10 лет.

По мнению ФСА, важно привлечь доноров и других партнеров в сельскохозяйственных областях, чтобы облегчить переход на альтернативные источники средств к существованию. Например, многие богатые страны снижают тарифы на импорт табака из развивающихся стран, но не согласны предоставить такие же льготы для коммерчески ценных альтернативных культур. Кроме того, особенно в Африке, страны-доноры планируют вложить значительные средства в развитие сельского хозяйства в ближайшие десятилетия – но до сих пор не обращают достаточного внимания на потребности зависящих от выращивания табака сообществ.

Основной совет правительствам: быть последовательными в осуществлении политики – в том числе, на двустороннем и многостороннем уровне, не пытаться собрать средства для автономных фондов «диверсификации».

3. Обсуждение Статьи 18 пока еще не завершено, особенно в вопросах защиты здоровья и окружающей среды.

Осуществление Статьи 18 обсуждается в Пункте 4.10 проекта политики и рекомендаций, некоторые детали обсуждаются в подробностях в Разделе 5.2, «мониторинг и оценка». Стоит обратить внимание, что последний раздел возлагает всю ответственность на правительство, не принимая во внимание ответственность табачной промышленности.

- Рекомендации, приведенные в Таблице 5.2, будет сложно осуществить без адекватных ресурсов. (Таблица 5.2b, в части использования детского труда и зеленой табачной болезни, может стать хорошей отправной точкой.)
- Табачная промышленность (табачные компании и продавцы табачного листа) должны нести ответственность за вред и разрушения, возникшие из-за их деятельности, будь то прямой вред из-за производства табачного листа, или обезлесивание, возникающее из-за масштабного использования древесины при заготовке листьев. Вред здоровью возникает из-за использования небезопасных/запрещенных пестицидов и гербицидов, а также из-за недостаточного обеспечения табаководов защитным снаряжением. Детский труд – отдельная проблема, работающие в табаководстве дети подвергаются вредному воздействию пестицидов, страдают от зеленой табачной болезни и, конечно, не получают адекватного образования. Так как практически всю прибыль от табачного листа получают продавцы и табачные компании, следует предусмотреть в политике, чтобы именно они несли издержки по восстановлению окружающей среды и отвечали за условия труда.

4. Цель приведенных в Приложениях 1 и 2 «предлагаемого перечня стандартных терминов» и «методологической основы» неясна, требуется дополнительная работа, чтобы сделать их более полезными.

Как уже говорилось во введении, изначально полномочия рабочей группы основывались на предположении, что она согласует и будет контролировать программу исследований, а затем сделает определенные выводы и представит их в виде проекта политики и рекомендаций. Так как именно в такой форме рабочей группе не удалось реализовать свои полномочия, она попыталась действовать во всех направлениях одновременно.

Учитывая вышеизложенное, цель публикации списка терминов именно сейчас не очень понятна, кроме того, следует отметить, что некоторые термины определены очень расплывчато (например, «кадровые ресурсы», «индивидуальные способности/возможности», «межсекторальный подход»). Некоторые определения требуют доработки: например, определение «табачная культура» не включает табак, произведенный для продажи на открытом рынке (то есть, не по контракту и не по системе квот).

Что касается «методологической основы», то данное приложение можно рассматривать как эффективное руководство по диверсификации сельского хозяйства в условиях Бразилии. По нашим данным, этот подход не был протестирован нигде более и может оказаться неприемлемым для иных условий и иной сельскохозяйственной политики.

Также не ясно, каким целям на данном этапе может послужить попытка стандартизации методологии по оценке альтернативных средств к существованию.

5. Сохранившиеся проблемы с формулировками

В тексте проекта есть множество формулировок, которые остаются неясными или вряд ли отражают намерения рабочей группы. Например:

- В Пункте 1.1.1, второй абзац, по тексту предполагается, что *большинство* регионов, занимающихся табаководством, находятся «в развивающихся странах, где табак представляет собой существенный источник доходов для национальной экономики». Естественно, многое зависит от того, как определять слово «большинство», но стоит отметить, что три крупнейших производителя табачного листа – Китай, Индия и Бразилия, *не зависят* от экспорта табачного листа, он не является основным источником дохода от экспорта. Суть данного абзаца в том, что осуществление Статьи 17 особенно важно для (небольшого числа) стран, которые *сильно* зависят от экспорта табачного листа – но, на самом деле, там говорится иное.
- В Пункте 1.6 говорится, что « годовое потребление обычно снижается на долю процентов, что оставляет время для табаководов диверсифицировать свое производство и перейти в другие области постепенно...» Но в тексте не конкретизируется, что это происходит *на глобальном уровне* - очевидно, что во многих странах потребление может падать резко от года к году, особенно, при значительном повышении налогов на табак.²

² Именно глобальное падение потребления обычно соответствует спросу на табачный лист, так как лист является широко продаваемым товаром.

- Первое предложение в пояснении к Принципу 1 неясно и, по меньшей мере, тавтологично: «Концепция диверсификации средств к существованию основана на том, что чем более диверсифицированной является производственная единица, тем больше вероятность того, что у фермеров будет больше возможностей для диверсификации своей экономической и производственной деятельности». Должно ли мы понимать это так, что если средства к существованию диверсифицированы, фермеры будут иметь больше вариантов для дальнейшей диверсификации?
- В первой рекомендации в Разделе 4 говорится, что «проблема бедности и уязвимости табаководов» является «типичной для хозяйственных субъектов из первичного сектора». Первичный сектор включает в себя, конечно же, не только фермерство, но и добычу руды, лесоводство, добычу газа и нефти, и т.д. – и «хозяйственный субъект», в таком случае, не только безземельный крестьянин, но и богатейшая добывающая компания. Очевидно, «бедность и уязвимость» не является типичной для всех этих субъектов. Вероятно, целью данного абзаца было подчеркнуть, что не только табаководы, но и другие фермеры могут стать жертвами бедности и уязвимости.
- В четвертом абзаце этого же раздела говорится: «Стратегии диверсификации должны способствовать новым формам сотрудничества и местного взаимодействия, что повлияет на масштабы прибыли и снизит стоимость сделок». Мы полагаем, что это означает, что усилия по диверсификации должны подтолкнуть фермеров к сотрудничеству (например, создавать кооперативы по обработке урожая), что позволит экономить за счет укрупнения и поможет снизить транзакционные издержки – но в тексте это явно не поясняется.
- В разделе 4.2.1, говорится: «Необходимо поддерживать ассоциации фермеров для выработки умений и навыков, необходимых для фермеров при производстве новых сельскохозяйственных культур». Входят ли в их число Международная ассоциация табаководов и другие спонсируемые табачной промышленностью группы?
- В разделе 4.5, последний абзац призывает Стороны «применять правила корпоративной социальной ответственности по отношению к фермерам». Мы полагаем, что это означает, что Стороны должны обязать табачные компании и компании, торгующие табачным листом, нести ответственность за экономические и социальные последствия для табаководов, но это может быть понято как поощрение программ социальной ответственности, направленных на маркетинговые цели, которые должны быть запрещены, согласно требованиям Статьи 5.3 и Статьи 13 Конвенции.

Что же следует делать дальше?

FCA рекомендует Конференции Сторон оценить по достоинству работу, проделанную рабочей группой, но формально не принимать предложенный проект политики и рекомендаций. В решении следует подчеркнуть некоторые полезные аспекты доклада.

Опираясь на свой опыт и учитывая разницу в точках зрения, существующую на данный момент, FCA не считает, что консенсус возможен на КС-6, а также полагает, что в ходе КС-6 не удастся внести все необходимые поправки в доклад рабочей группы.

Учитывая длительную работу, проделанную по данной сложной проблеме, нецелесообразно продлевать полномочия рабочей группы. Тем не менее, доклад рабочей группы остается, вне всяких сомнений, ценным источником информации для Сторон, КС следует выделить, основываясь на нем, основные уроки и определить будущие направления действий, например, сотрудничество между Сторонами.