



**Конференция Сторон
Рамочной конвенции ВОЗ по борьбе
против табака**

Пятая сессия

Сеул, Республика Корея, 12–17 ноября 2012 г.
Пункт 6.4 предварительной повестки дня

**FCTC/COP/5/11
25 июля 2012 г.**

Осуществление Статьи 19 РКБТ ВОЗ: "Ответственность"

Доклад Секретариата Конвенции

ВВЕДЕНИЕ

1. Настоящий документ был составлен в ответ на предложение, сделанное Конференцией Сторон (КС) на своей четвертой сессии (Пунта-дель-Эсте, Уругвай, 15-20 ноября 2010 г.) Секретариату Конвенции, подготовить совместно с Инициативой ВОЗ по освобождению от табачной зависимости всеобъемлющий доклад по вопросу об ответственности в контексте Статьи 19 Рамочной конвенции ВОЗ по борьбе против табака (РКБТ ВОЗ), включающий возможные механизмы в отношении соответствующих средств, с помощью которых КС может оказывать поддержку Сторонам в их деятельности, осуществляемой в соответствии с данной Статьей, для рассмотрения на пятой сессии КС¹.

2. Один из ведущих принципов Конвенции заключается в том, что "вопросы, связанные с ответственностью, как они определяются каждой Стороной в пределах своей юрисдикции, являются важной частью всесторонней борьбы против табака"². Хотя Статья 19 РКБТ ВОЗ не устанавливает режима ответственности, она требует от Сторон "рассматривать возможность принятия законодательных мер или развития существующего законодательства для решения, при необходимости, вопросов уголовной и гражданской ответственности, включая, в соответствующих случаях, компенсацию". Кроме того, Сторонам предлагается сотрудничать в обмене информацией по различным вопросам, включая "информацию о действующих

¹ См. решение FCTC/COP4(15).

² Статья 4.5.

законодательстве и правилах, а также о соответствующей судебной практике". В Статье 19 Стороны также согласились, в соответствующих случаях и по взаимному согласию, оказывать друг другу помощь в рамках национального законодательства, политики, правовой практики и применимых существующих договорных механизмов в осуществлении процессуальных действий, касающихся гражданской и уголовной ответственности.

3. Статья 19.5 гласит, что КС может рассмотреть "на ранней стадии с учетом работы, проводимой в соответствующих международных форумах, вопросы, связанные с ответственностью, включая надлежащие международные подходы к этим вопросам и надлежащие средства по оказанию поддержки Сторонам, по их просьбе, в их законодательной и иной деятельности".

ИСТОРИЯ ВОПРОСА

4. Во время переговоров по РКБТ ВОЗ в апреле 2001 г. ВОЗ провела совещание группы экспертов по правовым вопросам для изучения положений Конвенции о характере и масштабах потенциальной ответственности и компенсации. Основные темы и вопросы, рассмотренные во время этого консультативного совещания, включали возможные масштабы и осуществимость режима ответственности, применимость режимов ответственности, установленных другими конвенциями, опыт судебного разбирательства вопросов, связанных с табаком, а также возможное создание фондов для поддержки предупредительных мер и компенсации. Данный доклад группы экспертов был представлен на второй сессии Межправительственного органа по переговорам для содействия переговорам по РКБТ ВОЗ¹.

5. На четвертой сессии Конференции Сторон в ноябре 2010 г. Секретариат представил документ по поддержке процесса рассмотрения Сторонами порядка осуществления Статьи 19, касающейся ответственности². В этом документе содержались результаты изучения справочной информации, данных об опыте Сторон, полученных из докладов об осуществлении, представленных Секретариату, а также соответствующего материала по вопросам ответственности в международном праве в области окружающей среды.

ОПЫТ СТОРОН, ОТРАЖЕННЫЙ В ИХ ДОКЛАДАХ

6. Схема отчетности, утвержденная Сторонами для предоставления информации об осуществлении ими Конвенции, содержит три вопроса, непосредственно связанных со Статьей 19, а также требование о представлении краткого описания любого

¹ См.: *Обновленные данные Секретариата о консультативном совещании ВОЗ по вопросам потенциальной ответственности и положений о компенсации Рамочной конвенции по борьбе против табака* (документ A/FCTC/INB2/5 Rev.1).

² См.: *Осуществление Статьи 19 Конвенции "Ответственность"* (документ FCTC/COP/4/13).

прогресса, достигнутого в осуществлении Статьи 19 за предыдущие два года или после представления последнего доклада Стороны.

7. При ответе на вопрос, не возбуждалось ли кем-либо в их юрисдикции уголовное и/или гражданское дело об ответственности, в том числе (в соответствующих случаях) о компенсации против какой-либо табачной компании в связи с неблагоприятными последствиями для здоровья, вызванными употреблением табака, из 126 Сторон, представивших доклады за отчетный период 2012 г., 18 ответили "да" (14%), 90 ответили "нет" (72%) и 18 (14%) не дали на него ответа. В отношении прогресса, достигнутого в этом направлении со времени представления своего последнего доклада, 7 Сторон предоставили дополнительную информацию о том, что отдельными лицами или группами лиц в их юрисдикции возбуждались дела против табачных компаний, повлекшие за собой уголовную или гражданскую ответственность, в попытке получения компенсации за неблагоприятные последствия для здоровья, вызванные употреблением табака (Австралия, Канада, Финляндия, Ирландия, Норвегия, Республика Корея и Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии).

8. Сторонам также было предложено сообщать, не приняты ли ими в своей юрисдикции какие-либо законодательные, исполнительные, административные и/или иные меры против табачной промышленности на предмет полной или частичной компенсации медицинских, социальных и иных соответствующих издержек, связанных с употреблением табака. Из 126 Сторон, представивших доклады, 5 ответили "да" (4%), 101 ответили "нет" (80%) и 20 (16%) не дали ответа. В отношении прогресса, достигнутого со времени представления своего последнего доклада, Канада, Панама и Испания предоставили дополнительную информацию о том, что они возбуждали дела против табачной промышленности на предмет полной или частичной компенсации медицинских, социальных и иных соответствующих затрат, связанных с употреблением табака, а Бразилия указала, что в процессе разработки находится законодательство, устанавливающее выплату компенсации табачной промышленностью правительству, касающейся затрат на лечение болезней, связанных с табаком.

9. Ряд Сторон предоставили дополнительную информацию о прогрессе, достигнутом со времени представления своего последнего доклада: 5 Сторон ответили, что они применяли меры в отношении гражданской ответственности в борьбе против табака (Буркина-Фасо, Канада, Джибути, Гондурас и Сербия), и 2 из этих Сторон представили конкретные доклады о том, что их меры по осуществлению Конвенции касались как гражданской, так и уголовной ответственности (Джибути и Сербия). Кроме того, 6 Сторон сообщили, что они применяют конкретные меры, не связанные с табаком, влекущие гражданскую и/или уголовную ответственность (Австрия, Ботсвана, Германия, Мальта, Монголия и Швеция); 5 других Сторон (Острова Кука, Соломоновы Острова, Свазиленд, Того и Франция) сообщили, что они предпринимали подобные меры по гражданской или уголовной ответственности в плане обеспечения соблюдения своих конкретных мер, связанных с борьбой против табака, при выполнении своих обязательств в соответствии с Конвенцией. Наконец, 2 Стороны

сообщили, что они находятся в процессе разработки законодательных мер по гражданской или уголовной ответственности (Гана и Сенегал).

10. Один аспект, который особо выделялся в докладах Сторон, заключается в том, что Статья 19 носит широкий характер. Она касается нескольких различных категорий возможных режимов правового регулирования, в отношении которых Сторонам предлагается рассмотреть вопрос о принятии мер: существующие режимы правового регулирования; режимы правового регулирования, которые следует установить; режимы уголовной и гражданской ответственности (применимые в целом или конкретно в отношении борьбы против табака); и соответствующие компенсационные режимы. Кроме того, на усмотрение Стороны в рамках ее юрисдикции оставляется вопрос о юридических и физических лицах, подпадающих под действие этих режимов, которые могут включать производителей табака или участников в цепи поставок табачных изделий или отдельных лиц или групп лиц, нарушающих законодательные положения, связанные с табаком, которые были установлены данной Стороной. Кроме того, цель компенсационного режима конкретно не установлена и может включать медицинские, социальные или иные затраты, компенсацию вреда здоровью, а также пошлины и налоги, или возвращение доходов от преступной деятельности.

ДОПОЛНИТЕЛЬНАЯ ИНФОРМАЦИЯ ОБ ОПЫТЕ СТОРОН

11. Помимо докладов Сторон существует несколько открытых баз данных в режиме онлайн, которые предоставляют подробную дополнительную информацию об опыте Сторон и стран, не являющихся Сторонами РКБТ ВОЗ. Например, в Канаде¹ существует онлайн-электронная библиотека документов и данных по основным событиям, связанным с судебным разбирательством по вопросам табака. Другой онлайн-источник² состоит из базы данных по законодательству, содержащей регулярно обновляемую информацию из стран, а также содержит базу данных по отдельным основным решениям по судебным делам, связанным с борьбой против табака, во всем мире.

12. В базе данных по судебным разбирательствам, указанной в предыдущем пункте, сгруппированы решения суда, которые в ней содержатся, по следующим видам судебных дел: дела против органов власти с целью защиты интересов населения; проблемы государственной политики, связанной с борьбой против табака или охраной здоровья населения; иски, подаваемые отдельными лицами или частными структурами; иски, подаваемые промышленностью против отдельных лиц; органы власти или инвесторы, подающие иски в отраслевые комитеты, инвестиционные арбитражные

¹ См.: www.smoke-free.ca/litigation.

² См.: www.tobaccocontrolaws.org.

суды или третейский суд¹; меры, принимаемые органами власти для обеспечения соблюдения требований; возмещение затрат на медицинскую помощь; и случаи причинения вреда здоровью. Для целей настоящего доклада особое значение имеют последние три категории. Примеры действий по судебным делам можно найти в пункте 20, ниже.

СООТВЕТСТВУЮЩИЕ РЕЖИМЫ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В ДРУГИХ ДОГОВОРАХ

13. Соответствующие режимы ответственности в других договорах были рассмотрены в предыдущих соответствующих документах². В этом разделе доклада основное внимание будет уделено международным режимам ответственности, которые с наибольшей вероятностью могут содержать соответствующую информацию для КС при рассмотрении вопроса об осуществлении Статьи 19.

14. Базельский протокол об ответственности и компенсации за ущерб, причиненный в результате трансграничной перевозки опасных отходов и их удаления³, был принят, чтобы установить всеобъемлющий режим ответственности, а также быстрой и адекватной компенсации за ущерб, нанесенный в результате трансграничной перевозки опасных и иных отходов. Данный протокол устанавливает режим строгой ответственности за ущерб (включая потерю жизни, причинение вреда здоровью, ущерб в отношении собственности, экономические потери и вред окружающей среде), а также режим виновной ответственности за преднамеренные, безответственные или неумышленные действия, или бездействие. Он касается каждой фазы трансграничной перевозки и налагает ответственность на различные стороны, участвующие на разных этапах перевозки, таким образом распространяя более широко бремя строгой ответственности. Фонд компенсации за опасные отходы был первоначально предложен в качестве части Протокола, но не был принят, хотя возможность усовершенствования

¹ Хотя данный вопрос не является целью настоящего документа, в режиме онлайн можно найти возрастающий объем информации об отраслевых и инвестиционных судебных делах, проводимых в целях обеспечения соблюдения мер по борьбе против табака. Например, Австралия опубликовала хорошо документированный и транспарентный отчет о различных действиях, предпринятых в отношении своего законодательства в области простой упаковки табачных изделий (см.: <http://www.ag.gov.au/tobaccoplainpackaging>).

² См. документ A/FCTC/INB2/5 Rev.1, а также приложение к документу FCTC/COP/4/13: «Регулирование ответственности в области окружающей среды в международном праве».

³ Базельский протокол (1999 г.) является протоколом к Базельской конвенции о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением (Базельская конвенция).

существующих механизмов компенсации или создания новых механизмов рассматривалась Сторонами¹.

15. Ряд конвенций, предусматривающих компенсацию за ущерб от загрязнения морской среды, был принят под эгидой Международной морской организации (ИМО)² или в сотрудничестве между ИМО и другими межправительственными организациями³. В целом в этих договорах осуществляется аналогичный подход к проблеме ответственности за загрязнение морской среды: существует строгая ответственность со стороны владельца судна или оператора за выброс любых загрязнителей; ответственность владельца судна или оператора сводится к определенной сумме, с учетом некоторых исключений; и создан дополнительный фонд (взносы в которой осуществляются получателями нефти или опасных грузов после перевозки морем, соглашение о котором достигнуто договаривающимися сторонами, или договаривающимися сторонами договора) для компенсации жертвам нанесенного вреда.

16. Несколько договоров касаются вопросов гражданской ответственности, возникающей в результате эксплуатации ядерных установок, таких как электростанции, или транспортировки ядерных материалов. В этом отношении хотя и существуют элементы, отличающиеся от табака (например, внезапный аварийный выброс вредной радиации в случае ядерных инцидентов в сравнении с постоянным вредом от табака), существуют важные соображения в отношении табака, заключающиеся в том, что в обоих случаях потенциальный вред для человека является катастрофическим и широко распространенным. Кроме того, как расщепляющие ядерные материалы, так и табак известны операторам и производителям в плане их исключительной опасности при использовании. Признавая опасность, связанную с использованием ядерного топлива, в договорах по ядерным вопросам делается выбор в пользу стандарта безусловной ответственности, при котором обычно отсутствуют какие-либо средства правовой защиты.

¹ Специальная рабочая группа открытого состава экспертов по правовым и техническим вопросам ответственности и компенсации в контексте Картахенского протокола по биобезопасности: *Дополнительные соглашения о коллективной компенсации в международных документах об ответственности за окружающую среду* (документ UNEP/CBD/BS/WG-L&R/4/INF/3, 22 августа 2007 г.).

² Они включают: Международную конвенцию о гражданской ответственности за ущерб от загрязнения нефтью (1969 г.), дополненную протоколами 1976 г. и 1992 г.; Международную конвенцию о создании Международного фонда для компенсации ущерба от загрязнения нефтью (1971 г.), дополненную протоколами 1976 г. и 1992 г.; Конвенцию о гражданской ответственности за ущерб от загрязнения нефтью в результате разведки и разработки минеральных ресурсов морского дна (1977 г.); Международную конвенцию об ответственности и компенсации за ущерб в связи с перевозкой морем опасных и вредных веществ (1996 г.); и Международную конвенцию о гражданской ответственности за ущерб от загрязнения бункерным топливом (2001 г.).

³ Конвенция, связанная с гражданской ответственностью в области морских перевозок ядерных материалов (1971 г.), основанная на Парижской конвенции 1960 г. об ответственности перед третьей стороной в области ядерной энергии и ее дополнительном протоколе 1964 г., а также Венская конвенция 1963 г. о гражданской ответственности за ядерный ущерб и дополненная Конвенцией о дополнительном возмещении компенсации за ядерный ущерб (1997 г.).

17. Хотя большинство конвенций, касающихся ответственности, затрагивают в основном вопросы гражданской ответственности, следует также отметить, что некоторые из них касаются также и уголовной ответственности. В частности, несколько договоров предлагают государствам-сторонам ввести национальное законодательство, налагающее уголовную ответственность за деятельность, не совместимую с обязательствами данного договора¹.

18. Несколько договоров по правам человека могут также служить руководством для КС при рассмотрении ею возможных механизмов, с помощью которых она может оказывать оптимальную поддержку Сторонам в осуществлении Статьи 19 РКБТ ВОЗ. В целом договоры по правам человека предусматривают защиту конкретного набора прав человека и часто создание органа, такого как комитет, для контроля и мониторинга осуществления конкретной конвенции². Комитет по контролю и мониторингу может играть различную роль, в том числе: получение регулярных докладов от государств-сторон³; получение сообщений от отдельных лиц или групп о нарушениях охраняемых прав⁴; ведение расследования случаев серьезного или систематического нарушения прав⁵; получение и рассмотрение жалоб одним государством-стороной, о том, что другое государство-сторона не выполняет своих обязательств⁶. В некоторых случаях договоры по правам человека могут касаться пострадавших от нарушений прав человека в отношении компенсации и возмещения³ или предлагают государствам-сторонам предоставить средства правовой защиты для жертв нарушений прав человека⁶.

ПРИМЕРЫ ПРИНЯТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ МЕР В ОТНОШЕНИИ УГОЛОВНОЙ И ГРАЖДАНСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

19. Национальные системы, занимающиеся вопросами уголовной и гражданской ответственности, могут решать их путем подхода к достижению целей своей национальной политики с различных точек зрения (см. пункт 26, ниже). Во многих Сторонах уже существуют общие режимы гражданской ответственности в отношении потерпевших для участия их в судебных разбирательствах с требованием компенсации

¹ Например, Статья 25 Картахенского протокола по биобезопасности (2000 г.) к Конвенции о биологическом биоразнообразии (1992 г.) или Статьи 4.3 и 9 Базельской конвенции.

² См., например, Конвенцию по ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (CEDAW) (1979 г.) и факультативный протокол; Конвенцию по правам ребенка (CRC) (1989 г.) и его факультативный протокол; Конвенцию против пыток и других жестоких бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (Конвенция против пыток) (1984 г.); Международный пакт о гражданских и политических правах (ICCPR) (1966 г.) и его факультативные протоколы.

³ CRC, Конвенция против пыток и ICCPR.

⁴ CEDAW, Конвенция против пыток и ICCPR.

⁵ CEDAW.

⁶ ICCPR.

за нанесенные им вред¹, а многие другие имеют положения по уголовной ответственности, предусматривающие обеспечение соблюдения мер по борьбе против табака, налоговых и других законодательных мер, влияющих на борьбу против табака. Несколько Сторон также имеют опыт в отношении лиц, использующих законы по защите прав потребителя или законодательство по ответственности за качество выпускаемой продукции для подачи исков против табачной промышленности за нанесенный вред, а в других случаях иски в связи с причинением вреда табаком основаны на законе о правах человека и конституционных гарантиях. Кроме того, иски по выплате возмещения за материальный ущерб могут подаваться не только отдельными лицами или коллективно в виде группы истцов, получивших аналогичный ущерб, но также третьими сторонами, такими как страховые компании, подающими иски в порядке суброгации, или Сторонами (или субнациональными правительствами), добивающимися компенсации государственных медицинских, социальных и иных затрат, вызванных потреблением табака.

20. Следующие примеры режимов правового регулирования, которые использовались в отношении судебных разбирательств гражданских и уголовных дел, были взяты из базы данных, на которую сделана ссылка в пункте 11:

- (a) гражданские кодексы и режимы гражданской ответственности²
- (b) конституции³
- (c) законы по борьбе против табака⁴
- (d) закон о защите прав потребителя⁵
- (e) медицинские услуги и законодательство по медицинскому страхованию⁶
- (f) вред от табака и законодательство по возмещению затрат на оказание медицинских услуг⁷

¹ Вопрос о том, насколько хорошо работают эти режимы в плане успешного возбуждения дел в связи с вредом, связанным с табаком, по-прежнему является в некоторой степени открытым, но по мере того, как все больше дел проходят через судебные режимы, все более очевидным становится то, какие дополнительные аспекты могут потребоваться национальным режимам гражданской ответственности, с тем чтобы успешно вести дела в судах о причинении вреда.

² Бразилия и общие режимы гражданской ответственности ряда Сторон и стран, не являющихся Сторонами.

³ Бразилия, Коста-Рика, Маршалловы Острова и Соединенные Штаты Америки.

⁴ Коста-Рика, Франция, Индия, Ирландия, Израиль, Япония, Нидерланды, Филиппины, Украина и Соединенные Штаты Америки.

⁵ Австралия, Бразилия, Коста-Рика и Соединенные Штаты Америки.

⁶ Соединенное Королевство (Шотландия) и Соединенные Штаты Америки.

⁷ Канада.

- (g) законы по рекламе и маркировке¹ и регулирующие положения по рекламе изделий²
- (h) законодательство по таможенным пошлинам и акцизам³
- (i) законодательство по борьбе с рэкетом и коррупцией⁴
- (j) законы по труду⁵
- (k) законодательство по торговой практике⁵.

Объяснение того, как использовался каждый из этих режимов в противотабачных судебных делах, можно найти в Приложении к настоящему документу.

ВОЗМОЖНЫЕ ПОДХОДЫ, ПОСРЕДСТВОМ КОТОРЫХ КОНФЕРЕНЦИЯ СТОРОН МОГЛА БЫ ОКАЗЫВАТЬ ПОДДЕРЖКУ СТОРОНАМ

21. Представляется, что надлежащей исходной точкой для КС по оказанию поддержки Сторонам в их деятельности, в соответствии со Статьей 19, могло бы быть акцентирование на вопросах оказания им помощи в принятии законодательных мер или в содействии осуществлению их действующих законов для решения дел, связанных с гражданской ответственностью, в соответствии со Статьей 19.

Типовые законы

22. Одним из вариантов в этом контексте могла бы быть разработка типовых законов для рассмотрения их Сторонами. Действительно, эксперты, принимавшие участие в совещании 2001 г., пришли к согласию в отношении того, что «было бы полезно разработать типовые законы для рассмотрения их отдельными государствами, которые могли бы помочь государствам в подготовке национального законодательства и облегчить гармонизацию национальных законодательных подходов»⁶.

Законодательные принципы/ руководящие принципы

23. Другим вариантом могла бы быть разработка набора законодательных и процессуальных принципов (возможно, с включением комментария), который следует включить в национальный режим Стороны по гражданской ответственности, с тем

¹ Украина и Соединенные Штаты Америки.

² Бразилия.

³ Южная Африка.

⁴ Соединенные Штаты Америки.

⁵ Австралия и Соединенные Штаты Америки.

⁶ См. пункт 25 документа A/FCTC/INB2/5 Rev.1.

чтобы повысить до оптимального уровня его полезность в плане борьбы против табака. В любом случае определение такого набора принципов (а также комментария) представлялось бы первым логичным шагом в оказании такой поддержки Сторонам в плане создания своих режимов гражданской ответственности, которая могла бы привести к разработке проектов типовых законов.

24. Одним примером такого подхода служит принятая недавно Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде «Руководящие принципы по разработке национального законодательства в области ответственности, ответных мер и компенсации за ущерб, причиненный действиями, представляющими опасность для окружающей среды» (Руководящие принципы ЮНЕП) и комментарии. Руководящие принципы ЮНЕП были подготовлены для выделения основных проблем, которые государства должны решить при разработке национального законодательства и регламентирующих положений в отношении ответственности, ответных мер и компенсации за ущерб, нанесенный окружающей среде в результате опасной деятельности. Они содержат основные элементы, которые можно включить в национальное законодательство в дополнение к предложенному для возможного принятия краткому конкретному тексту, такому как определения. Цель руководящих принципов ЮНЕП главным образом заключается в оказании помощи развивающимся странам и странам с переходной экономикой в разработке соответствующего национального законодательства или политики по вопросам ответственности, ответных мер и компенсации. Эти руководящие принципы были подготовлены в ответ на принцип 13 Рио-де-Жанейрской декларации по окружающей среде и развитию¹, которые гласят: «Государства должны разрабатывать национальные законы, касающиеся ответственности и компенсации жертвам загрязнения и другого экологического ущерба»².

25. Конференция Сторон также могла бы оказывать поддержку Сторонам путем содействия обмену информацией и взаимной правовой помощи, содержащейся в Статье 19.

Обмен информацией

26. Кроме ответственности и компенсационных аспектов Статьи 19 Сторонам предлагается осуществлять сотрудничество в области обмена информацией.

¹ См.: Доклад Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию, Рио-де-Жанейро, 3-14 июня 1992 г. (публикация Организации Объединенных Наций, Sales No. E.93.I.8 and corrigenda), том I: Резолюции, принятые Конференцией, резолюция 1, приложение I.

² ЮНЕП в 2002 г. провела совещание группы экспертов по правовым вопросам, которая определила и рекомендовала первоочередные проблемы и недостатки, на которые ЮНЕП должна была сосредоточить свои усилия в своей будущей работе в области системы экологической ответственности и компенсации. Была проведена оценка конкретных видов деятельности и сделаны выводы для определения оптимально возможного курса действий, включая вариант по разработке руководящих принципов. Проект был подготовлен консультационной группой экспертов высокого уровня ЮНЕП, и данный текст был далее рассмотрен на межправительственном совещании в 2009 г. до его принятия Советом управляющих в 2010 г.

Требования по представлению докладов, изложенные в Статье 19.2, охвачены схемой отчетности, принятой КС. В целях дальнейшего содействия предоставлению информации и ее обмену, в соответствии со Статьей 19, КС могла бы одобрить изменение соответствующей части схемы отчетности и подробных инструкций, которые помогают Сторонам в ее подготовке, в целях охвата различных аспектов, таких как: включение мер по уголовной ответственности в законодательство Стороны по борьбе против табака в отношении любых его нарушений; существование отдельных положений по уголовной ответственности; связь мер по гражданской ответственности конкретно с борьбой против табака или их применение в качестве общих положений по гражданской ответственности; и включение в положения по гражданской или уголовной ответственности компенсации за неблагоприятные последствия для здоровья и/или возмещение медицинских, социальных или иных соответствующих издержек. Еще одним аспектом, выявленным в докладах Сторон, является то, что, вероятно, отсутствует ясность в отношении того, что подразумевается под словами "соответствующая судебная практика" в Статье 19.2. Этот термин можно было бы разъяснить в подробных инструкциях.

Взаимная правовая помощь

27. Статья 19.3 требует, чтобы Стороны, в соответствующих случаях и по взаимному согласию, оказывали друг другу помощь в осуществлении процессуальных действий, касающихся гражданской или уголовной ответственности. Процедурные аспекты этого обязательства могли бы быть включены в качестве составных частей набора правовых и процедурных принципов (и/или типового закона), который может быть первым шагом, предпринятым по оказанию помощи Сторонам в осуществлении ими Статьи 19.1.

28. Конференция Сторон, возможно, сможет также рассмотреть вопрос о создании правового механизма обмена информацией между Сторонами. Кроме информации по законодательству, регламентирующим положениям и соответствующей судебной практике, уже представленной Сторонами в своих докладах, можно было бы изучить различные иные пути обмена правовой информацией и оказания поддержки. Например, такой механизм мог бы облегчить сотрудничество между Сторонами по защите от правовых проблем, связанных с мерами борьбы против табака (такими, как обмен соответствующими документами и научными докладами), или предоставление консультаций соответствующих экспертов лично или в режиме онлайн, или использование надежно защищенного списка соответствующих экспертов и важных контактных пунктов. Этот вид сотрудничества будет также соответствовать требованию Статьи 22 в отношении сотрудничества Сторон в области, касающейся, среди прочего, опыта в научной и правовой сфере. Кроме того, Статья 19.4 разъясняет тот факт, что РКБТ ВОЗ никоим образом не затрагивает существующих прав доступа Сторон к судебным органам другой Стороны.

Другие возможные подходы

29. Одним подходом, который мог бы быть принят КС по оказанию поддержки Сторонам в их деятельности в соответствии со Статьей 19, могло бы быть создание межправительственного органа по переговорам для подготовки **международного режима гражданской или уголовной ответственности, такого как протокол**. Однако, как указано выше, большинство существующих международных режимов ответственности нелегко согласуются с моделью борьбы против табака и могут предоставить лишь ограниченное руководство Сторонам в их законодательной и иной деятельности в соответствии с данным положением (см. выше пункты 13–18). Например, принятие международного режима гражданской ответственности могло бы рассматриваться в качестве полезной меры в том плане, что он мог бы позволять лицами, которым нанесен вред в результате употребления табачных изделий, предъявлять производителям табачных изделий иски о компенсации. Наиболее распространенный подход к вопросу о гражданской ответственности в законе о договоре включает ограничение ответственности, а часто наложение строгой ответственности. Ни один из этих аспектов не будет обязательно привлекателен или легко согласуемым Сторонами в контексте гражданской ответственности за вред, наносимый употреблением табака.

30. В отношении аспекта Статьи 19, касающегося уголовной ответственности, основное внимание в рамках этого положения могло бы уделяться главным образом разработке национальной системы уголовной ответственности. Поскольку большинство Сторон уже осуществили или находятся в процессе осуществления законодательных мер по выполнению различных обязательств, содержащихся в РКБТ ВОЗ, то они уже приняли или примут решение в отношении того, подпадает или нет нарушение национального законодательства под действие уголовной ответственности. В настоящее время Сторонам оказывается поддержка в процессе разработки и осуществления национального законодательства по борьбе против табака, которое могло бы включать подобные положения уголовного характера. Хотя создание международного режима уголовной ответственности было бы возможно, особенно если бы оно базировалось на основах национальных мер по борьбе против табака, которые используют уголовную ответственность, начинать подобные переговоры может быть преждевременно. Недавно согласованный проект протокола о ликвидации незаконной торговли табачными изделиями не включает конкретных уголовных правонарушений в тексте самого протокола, а вместо этого оставляет на усмотрение каждой Стороны решение о том, какие нарушения считать уголовными¹. Можно предположить, что в настоящее время среди Сторон не наблюдается никакого энтузиазма в отношении международного режима уголовной ответственности.

31. Кроме того, в настоящее время может возникнуть ряд менее привлекательных аспектов в переговорах по созданию международного режима ответственности. Хотя национальное законодательство по борьбе против табака в настоящее время

¹ См. Статью 14 (*Противоправные деяния, включая уголовные правонарушения*) проекта протокола (документ FCTC/COP/5/6).

относительно хорошо разработано по сравнению с периодом до принятия РКБТ ВОЗ¹, все же существуют другие сложные проблемы в отношении создания планируемого в то время международного режима гражданской ответственности. Например, остаются проблемы международного частного права, такие как сложные проблемы юрисдикции, признания и практики осуществления иностранных судебных решений, коллизионное право и сложные транснациональные корпоративные структуры². Кроме того, международный режим ответственности должен будет заниматься конкретными аспектами вреда, наносимого табаком, включая свидетельские показания, сложность установления причинной связи между конкретным производителем табачных изделий и конкретным заявителем и ограниченные сроки подачи исков; при этом все осложняется проблемой, связанной с тем, что вред от табака возник в результате длительного употребления данных изделий. В то же время были созданы международные экологические режимы для реагирования на ситуации, в которых люди и окружающая среда требовали защиты от неожиданных, случайных и аварийных выбросов вредных продуктов. При этом представляется разумным, чтобы промышленность была ограждена от чрезмерной ответственности, с тем чтобы продолжать свою в основном благотворную деятельность³.

32. Другой возможный подход, который мог бы быть принят Конференцией Сторон для оказания поддержки странам в их деятельности, в соответствии со Статьей 19, заключался бы в том, чтобы сделать выводы из анализа конвенций по правам человека и создать **постоянный орган по приему жалоб в отношении нарушений РКБТ ВОЗ**, поступающих от отдельных лиц, групп и/или от других Сторон. Однако анализ этой возможности может быть лучше оставить на рассмотрение механизма по проверке соответствия РКБТ ВОЗ⁴. Государственная ответственность хотя и обсуждалась на совещании экспертов по правовым вопросам в 2001 г.⁵, не была конкретно включена в РКБТ ВОЗ, а в Статье 19 основное внимание уделено вопросам создания системы уголовной и гражданской ответственности в пределах юрисдикций Сторон, а не созданию международного режима. Однако следует отметить, что нет необходимости придавать государственной ответственности особое значение, поскольку она является принципом обычного международного права, заключающегося в том, что государства

¹ Сравните пункт 16 документа A/FCTC/INB2/5 Rev.1, в котором отмечается, что в 2001 г. отсутствовала надежная законодательная база национальной борьбы против табака, на которой можно было создавать международную систему ответственности.

² Сложные проблемы, связанные с международным частным правом, могут в значительной степени затянуть и осложнить международные переговоры, как это произошло в отношении того, что стало известно под названием "Проект судебных решений", который начался в 1992 г. в качестве Гаагской конвенции по юрисдикции, признанию и практике осуществления судебных решений по гражданским и коммерческим вопросам и закончился в 2005 г. с введением значительно более узкой Гаагской конвенции по выбору судебных соглашений. См. также пункт 17 документа A/FCTC/INB2/5 Rev.1.

³ См. пункт 18 документа A/FCTC/INB2/5 Rev.1.

⁴ См. пункт 30 документа A/FCTC/INB2/5 Rev.1, пункты 22–33 (Механизмы рассмотрения) в *Механизмах отчетности в соответствии с положениями РКБТ ВОЗ* (документ FCTC/COP/5/14).

⁵ См. пункты 9 и 26-30 документа A/FCTC/INB2/5 Rev.1.

могут отвечать за нарушение своих обязательств в отношении какого-либо конкретного режима, как РКБТ ВОЗ. Однако тема государственной ответственности давно стоит в международной повестке дня, и хотя в 2001 г. Комиссией по международному праву были приняты проекты статей и комментариев по ответственности государств за противоправные действия, предпринятые в международном масштабе, до сих пор в данной области не было достигнуто ни одного международного соглашения¹.

33. Во время дискуссии, упомянутой выше в пунктах 14 и 15, также поднимается вопрос о том, будет ли **создание механизма фонда** надлежащей мерой в отношении аспекта о компенсации в Статье 19. Такой фонд мог бы преследовать несколько общих или конкретных целей, включая финансирование предупредительных мер, поддержку мониторинга и оценки, предоставление компенсации жертвам ущерба, нанесенного табачной промышленностью, или выполнение функций в качестве фонда по покрытию затрат, связанных с судебными разбирательствами, в отношении других отдельных лиц или Сторон при рассмотрении исков о гражданской ответственности. Кроме того, данный фонд можно было бы учредить как на национальной, так и на международной основе, либо на обоих уровнях. Однако представляется, что возможность создания некоторого механизма фонда следует рассматривать после оказания поддержки Сторонам в создании систем гражданской и уголовной ответственности в своих юрисдикциях.

Группа экспертов

34. В свете проведенного выше анализа КС может пожелать рассмотреть вопрос о создании группы экспертов для дальнейшей разработки средств, с помощью которых КС может оказывать поддержку Сторонам в осуществлении их деятельности в соответствии со Статьей 19, в частности в контексте режимов гражданской ответственности. При проведении такой работы данная группа экспертов может рассмотреть национальный опыт в области ответственности, выявить примеры передового опыта и представить рекомендации КС на ее шестой сессии в отношении соответствующих механизмов по оказанию поддержки.

35. Конференция Сторон может также пожелать предложить данной группе экспертов изучить возможность подготовки набора проектов принципов (включая комментарии) разработки системы гражданской и уголовной ответственности, а также компенсации, включая возможную разработку типового закона, для рассмотрения на шестой сессии Конференции Сторон.

¹ Данный проект в 2002 г. был представлен пятьдесят шестой сессии Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций (в качестве документа A56/10), и совсем недавно он был рассмотрен во время ее шестьдесят пятой сессии в 2011 г. Этот пункт снова стоит в предварительной повестке дня Генеральной Ассамблеи на 2013 г., который будет затем рассмотрен с целью принятия решения на основе этих статей по вопросу создания конвенции об ответственности государств за противоправные действия в международном масштабе и за другие соответствующие действия.

36. Кроме вопросов, изложенных выше, данная группа экспертов может рассмотреть дополнительные вопросы с целью усиления проектов принципов и оказания дополнительной поддержки Сторонам в осуществлении ими Статьи 19, включая:

- (a) возможные основы политики в отношении принятия законодательства об ответственности табачной промышленности (включая, например, средства сдерживания, возмещение затрат и просвещение населения);
- (b) руководство в отношении того, как получать юридические консультации экспертов;
- (c) информацию о том, как лучше всего привлечь местных юристов к судебным разбирательствам в целях повышения потенциала;
- (d) предложения в отношении роли гражданского общества;
- (e) руководство в отношении того, как лучше всего использовать просвещение населения для содействия достижению целей судебного производства, особенно в тех случаях, когда оно осуществляется Стороной;
- (f) как найти необходимые документы и другие фактические данные и добиться их принятия;
- (g) как лучше всего в одном месте собрать уже имеющийся основной доказательный материал;
- (h) руководство по таким процедурным вопросам, как групповой иск;
- (i) рассмотрение оптимальных путей участия в эффективном международном сотрудничестве; и
- (j) предоставление рекомендаций КС в отношении дополнительных мер, которые она может принять для содействия осуществлению Статьи 19.

ДЕЙСТВИЯ КОНФЕРЕНЦИИ СТОРОН

37. Конференции Сторон предлагается принять настоящий доклад к сведению и представить дальнейшие руководящие указания.

ПРИЛОЖЕНИЕ

**ИСПОЛЬЗОВАНИЕ СУЩЕСТВУЮЩИХ ПРАВОВЫХ РЕЖИМОВ
В ОТНОШЕНИИ ГРАЖДАНСКИХ И УГОЛОВНЫХ СУДЕБНЫХ ДЕЛ**

(a) Гражданские кодексы и режимы гражданской ответственности

Многие страны предусматривают компенсационное возмещение признаваемого количественного ущерба, нанесенного другими сторонами, посредством применения положений общего права по нарушениям или наказаниям, конкретно указанных в гражданских кодексах. Область ведения судебных дел против табака широко представлены в таких случаях, главным образом в Соединенных Штатах Америки, но также и в других странах. Эти случаи охватывают все основные области борьбы против табака, включая как курильщиков, так и некурящих, частные и государственные стороны в судебном деле, иски отдельных лиц, а также групповые иски. Точные причины подачи исков часто касаются конкретных областей юрисдикции, но могут включать одну или несколько следующих областей: строгую ответственность, нарушения в производстве, совершенные по неосторожности, нарушение подразумеваемой гарантии, мошенничество потребителей, неправильное представление дела или тайный сговор.

(b) Конституции

Меры по защите прав человека, гарантируемые в некоторых конституциях, главным образом прав, касающихся жизни, здоровья или чистой окружающей среды, создали основу успешных правовых аргументов, в частности в отношении курения в общественных местах, наносящего вред некурящим¹. Однако их сравнительно редко оспаривают.

(c) Законы по борьбе против табака

В настоящее время во многих странах имеются всеобъемлющие законы по борьбе против табака, охватывающие все стороны табачного бизнеса, начиная от первоначальных затрат сельскохозяйственного характера, за которыми следуют производство, упаковка, маркетинг и стимулирование продажи, сбыт, и заканчивая конечным употреблением табачных изделий потребителем. Эти аспекты, затрагиваемые в последние годы в ходе переговоров по РКБТ ВОЗ, являются слишком многочисленными для полного перечисления. Однако в целом можно сказать, что эти противотабачные законы часто объединяют и далее развивают в конкретном табачном контексте правовые принципы и задачи политики, существующие в законах более

¹ Результаты обсуждения конституционных случаев в Бангладеш, Индии, Непале и Уганде, см.: Gostin LO. Табачные войны – глобальные стратегии ведения судебных дел (The ‘tobacco wars’ – global litigation strategies), *JAMA*, 2007, 298:2537–2539.

общего применения. Действуя таким образом, они вносят дополнительную ясность и позволяют заинтересованным сторонам действовать более уверенно, поскольку их действия соответствуют их правовым обязательствам.

(d) Законы о защите прав потребителя

Законы о защите прав потребителя можно рассматривать в качестве одновременно действующего дополнения к обязательному праву, в котором некоторые стандартные принципы гражданского правонарушения в целях обеспечения взаимосвязи между производителем и потребителем изложены в качестве обязательств по закону. Законами, наиболее связанными с табачным контекстом, являются законы о защите прав потребителя, касающиеся ложной, вводящей в заблуждение или обманной рекламы или стимулирования продажи. Табачные дела, основанные на законе о защите прав потребителя, до настоящего времени были в основном связаны с вводящими в заблуждение определениями, такими как "легкие" или "мягкие".

Как и в ряде других потенциальных причин возбуждения судебных дел в этом подходе произошло изменение. Во многих юрисдикциях правовые аргументы сохранения ответственности табачных компаний исходят из первоначального закона общего применения, от которого данный принцип экстраполируется на ситуацию с табаком. В области защиты прав потребителя, как и в других областях, эти общие законы в настоящее время были в значительной степени заменены конкретными противотабачными законами, касающимися в более явной форме рассматриваемой области.

(e) Медицинские услуги и законодательство по медицинскому страхованию

В определенных крупных судебных исках в отношении табака иногда забывается то, что к органам власти могут присоединяться в качестве истцов частные страхователи. Однако суды обычно отклоняют рассмотрение дел по искам третьих сторон в порядке суброгации (таких, как страховые компании), главным образом на том основании, что иск страховой компании слишком далек от какого-либо правонарушения, который может возникнуть между страховой компанией и курильщиком.

(f) Ущерб, наносимый табаком, и законодательство о возмещении издержек на медицинские услуги

Воодушевленные успешным проведением судебных дел по возмещению государственных расходов в Соединенных Штатах Америки, органы власти в других странах начали возбуждать аналогичные иски, возможно наиболее заметные в последнее время в Канаде. Канадские провинции, добывающиеся возмещения затрат по оказанию медико-санитарных услуг в связи с вредом, нанесенным потреблением табака, следовали по пути, первоначально использованному в штате Флорида в Соединенных Штатах Америки, путем введения законодательства, конкретно относящегося к табаку, с целью облегчения подачи исков по возмещению издержек, а не использования традиционной системы наказаний за нарушения или деликтного

закона общего применения. Такое законодательство обычно предусматривает прямую подачу судебного иска органами власти по собственной инициативе, независимо от какого-либо иска, который могут подать отдельные курильщики. Последующее ведение судебного дела органом власти затем заключается в получении возмещения денежных сумм в соответствии с положениями некоторых систем наказаний за нарушения, связанные с табаком, которые определены в законодательстве. Данное законодательство также обычно стремится к упрощению вопроса: например, в канадских делах законодательство позволяет распределение ответственности за весь объем нанесенного ущерба на различных ответчиках табачной промышленности на основе их доли продаж табачных изделий на рынке.

(g) Законы по рекламе и маркировке и регламентирующие положения по рекламе продукции

Независимо от общих законов по охране прав потребителя, оберегающих население от ложной или вводящей в заблуждение рекламы, или рекламы, конкретно связанной с табаком, со стимулированием продажи или маркировкой на упаковках, законодательство во многих юрисдикциях обеспечивает причину подачи иска против табачных компаний со стороны государственных официальных лиц или в некоторых случаях со стороны отдельных частных лиц. Действующее законодательство обычно устанавливает штрафы или другие меры наказания, и может также предусматривать упрощенные судебные процедуры, которые в некоторых юрисдикциях известны как мелкие преступления.

(h) Законодательство по таможенным пошлинам и акцизным сборам

Ответственность табачной промышленности за нарушения законов о таможенных пошлинах и акцизных сборах имеет большое значение как с точки зрения получения доходов, так и последствий для здоровья населения связанных с продажей контрабандных сигарет, поступающих на рынок, по сниженным ценам. Уголовное преследование табачных компаний и их руководства за нарушение этих законов, такое как дело, связанное с соучастием компании R.J. Reynolds Tobacco в контрабандном ввозе табачных изделий в Канаду, привело к уголовным санкциям, включая лишение свободы, и серьезным финансовым санкциям в сделках между сторонами о признании подсудимым своей вины. В Европе дело Европейского союза в 2004 г. против компании Philip Morris привело к выплате 1,25 млрд. долл. США.

(i) Законодательство против рэкетирства и коррупции

Правительство Соединенных Штатов Америки успешно выиграло судебное дело против рэкетирства у крупных американских табачных компаний с возмещением ущерба, что привело к вынужденному изменению поведения со стороны обвиняемых табачных компаний, но без денежных штрафов. В то же время аналогичные иски, предъявляемые иностранными правительствами в американских судах, по процедурным или юрисдикционным причинам отклоняются до рассмотрения существа дела.

(j) Законы о труде

Хотя общие законы о труде, связанные с безопасными условиями работы, применялись в судах работниками, выступившими против курения на рабочих местах, в настоящее время многие юрисдикции ввели специальные законы против табака, касающиеся курения в закрытых помещениях на рабочих местах (и в некоторых случаях также и на открытых рабочих местах). Что касается ответственности, то она обычно падает на работодателя или на курящего коллегу по работе, поэтому наказания сравнительно небольшие, по крайней мере за первое нарушение. (Следствием этого является то, что хотя табачные компании часто спонсируют политическую оппозицию против принятия законов о курении на рабочих местах, их не привлекают к ответственности, когда нарушаются эти законы.)

(k) Законодательство по торговой практике

Законы по добросовестной торговой практике, особенно касающиеся ценообразования, открывают широкие возможности для привлечения к ответственности табачных компаний. В самом начале цепочки табачного бизнеса имеются иски против табачных компаний за участие в делах, связанных с мошенничеством, при покупке табачного листа у фермеров. Однако также существуют документальные данные, свидетельствующие о том, что табачные компании в ряде стран¹ вступали в сговор при установке розничных цен на свои сигареты. Законы о конкуренции во многих странах предусматривают принятие санкций как гражданского, так и уголовного характера; и учитывая, что эти законы направлены на то, чтобы изменить поведение иногда крупных корпораций, применяемые штрафы могут быть очень существенными.

= = =

¹ The price is not quite right. *The Economist*, 5 July 2001. (доступно на сайте: <http://www.economist.com/node/687703>).