

Коалиция общественных организаций и инициатив
«За свободную от табачного дыма Украину»

ТАБАК и ЗАКОН

ИЛИ

Рамочная Конвенция
по борьбе против табака
ратифицирована,
что дальше?

Киев – 2005

Константин Красовский. *Табак и закон, или Рамочная Конвенция по борьбе против табака ратифицирована, что дальше? Киев – 2005, стр*

Текст брошюры подготовлен Константином Сергеевичем Красовским. В 1994 году он работал в Отделе алкоголя, табака и наркотиков Европейского регионального бюро Всемирной Организации Здравоохранения. С 1995 года – исполнительный директор Украинского информационного центра по проблемам алкоголя и наркотиков. С 1996 года – консультант Комитета по охране здоровья, материнства и детства Верховной Рады Украины. С 1997 года – член Координационного Совета по контролю над табаком при Кабинете Министров Украины. Неоднократно участвовал в работе многих международных конференций и совещаний по вопросам контроля над табаком, в том числе 10-й (Пекин, 1997 год), 11-й (Чикаго, 2000 год), 12-й (Хельсинки, 2003 год) Всемирных Конференций “Табак или Здоровье”, выступал на общественных слушаниях по Рамочной Конвенции о Контроле над Табаком в Женеве в октябре 2000 года. К.С.Красовский является координатором Коалиции общественных организаций и инициатив “За свободную от табачного дыма Украину”. Он автор целого ряда книг и брошюр по законодательству и другим аспектам контроля над табаком, помощи бросающим курить и профилактики потребления алкоголя, табака и наркотиков.

При подготовке книги использованы материалы Всемирной организации здравоохранения, Альянса рамочной конвенции, Всемирного банка и других организаций.

Издание осуществлено при финансовой поддержке Международного фонда «Відродження».

Редакторы: Татьяна Андреева и Дарья Семенова.

Отпечатано - Полиграфцентр ТАТ

Тираж 600 экземпляров

Все права защищены

ISBN

© Украинский информационный центр по проблемам алкоголя и наркотиков, 2005

Содержание

Введение	7
Раздел 1.	
Кратко о Рамочной Конвенции ВОЗ по борьбе против табака	11
Почему была принята Конвенция	11
Цель Конвенции	11
Руководящие принципы	12
Общие обязательства	12
Раздел 2.	
Табачные налоги и цены	14
Положения РКБТ	14
Комментарий к положениям РКБТ	14
Источники информации о политике налогообложения табачных изделий	15
Проблемы налогообложения табачных изделий	16
Какая система налогообложения лучше: специфическая или стоимостная?	16
Как лучше повышать налоги: понемногу, но часто или резко и сразу?	17
Не повлияет ли повышение акцизного налога на сигареты на сборы от иных налогов?	17
Следует ли вводить разные ставки акциза для импортных и местных табачных изделий?	18
Нужно ли повышать налоги до определенного уровня их содержания в розничной цене сигарет?	19
Раздел 3.	
Защита от табачного дыма	20
Положения РКБТ	20
Комментарии к положениям РКБТ	20
Проблемы внедрения положений РКБТ в национальное или местное законодательство	21
Приемлемость мер для населения	22
Контроль	23
Разграничение	24
Типичные возражения противников эффективных законодательных мер	26
Степень опасности табачного дыма для здоровья	26
Является ли вентиляция альтернативой запрету курения? ..	26
Запрет курения и права человека	27
Приводит ли запрет курения к экономическим убыткам? ..	28
Термины	29

Примерный текст законодательного акта	30
Раздел 4.	
Состав табачных изделий	32
Положения РКБТ	32
Комментарий к положениям РКБТ	33
Проблемы регулирования и раскрытия состава табачных изделий	34
Компоненты табачных изделий и табачного дыма	34
Добавки	36
Менее вредные табачные изделия	37
Раскрытие состава табачных изделий	38
Термины	39
Примерный текст законодательного акта	40
Раздел 5.	
Упаковка и маркировка табачных изделий	42
Положения РКБТ	42
Комментарий к положениям РКБТ	44
Информирование потребителей	44
Упаковка табачных изделий как средство их рекламы и контр-рекламы	46
Требования к содержанию и оформлению предупреждений о здоровье на упаковке табачных изделий	47
Защита потребителей от дезинформации	56
Может ли потребитель получить менее опасное табачное изделие	56
«Легкие» сигареты как следствие не оправдавшего себя метода измерений	57
Раскрытие сведений о токсичных веществах – разрешение противоречия	59
Использование упаковки для предотвращения курения среди молодежи	61
Маркировка для противодействия контрабанде	63
Типичные возражения противников эффективных законодательных мер по упаковке и маркировке табачных изделий	64
Эффективность медицинских предупреждений	64
Возражения против запрета называть сигареты «легкими» ..	65
Технические и экономические сложности	65
Права интеллектуальной собственности	66
Меры наказания для нарушителей закона об упаковке	66
Термины	67
Примерный текст законодательного акта	67

Раздел 6.	
Информация и просвещение	71
Положения РКБТ	71
Комментарий к положениям РКБТ	72
Какие меры можно предпринять	73
Чего не делать	73
Что делать	74
Примерный текст законодательного акта (постановления правительства)	76
Раздел 7.	
Реклама	78
Положения РКБТ	78
Комментарий к положениям РКБТ	80
Запрет или ограничение рекламы	80
Сроки и этапы введения запрета	81
Стимулирование продажи и спонсорство	82
Трансграничная реклама	83
Контроль соблюдения законодательства	84
Термины	84
Примерный текст законодательного акта	85
Раздел 8.	
Содействие прекращению употребления табака и обеспечение лечения табачной зависимости	88
Положения РКБТ	88
Раздел 9.	
Контрабанда и иные формы незаконной торговли	91
Положения РКБТ	91
Комментарий к положениям РКБТ	92
Что такое незаконная торговля?	92
Что такое контрабанда	94
Как противодействовать контрабанде	95
Раздел 10.	
Торговля табачными изделиями: Продажа несовершеннолетним и несовершеннолетними	99
Положения РКБТ	99
Комментарий к положениям РКБТ	100
Примерный текст законодательного акта	102
Раздел 11.	
Информационные и организационные обязательства	104
Координация деятельности внутри страны	104
Научные исследования, эпиднадзор и обмен информацией	104
Отчетность и обмен информацией	105

Сотрудничество с другими странами и международными организациями	106
Сотрудничество в научно-технической и юридической областях и предоставление соответствующего опыта	107
Раздел 12.	
Финансирование контроля над табаком	109
Положения РКБТ	109
Комментарии к положениям Конвенции	110
Финансирование со стороны самого государства	110
Финансирование из частных источников	111
Финансирование из внешних источников	111
Глобальный фонд	112
Выделение части доходов государства от табачных акцизов на финансирование контроля над табаком (целевой налог)	113
На что расходовать полученные средства	117
Раздел 13.	
Роль неправительственных организаций	120
Положения РКБТ	120
Комментарий к положениям РКБТ	120
Раздел 14.	
Табачная индустрия	122
Положения РКБТ	122
Ответственность табачной индустрии за нанесенный ее продукцией ущерб	122
Табачная индустрия - почему общество нужно защищать от нее?	123
Стратегическая позиция табачной индустрии в отношении Рамочной Конвенции	125
Тактические приемы табачной индустрии	126
Какие меры можно предпринять	129
Вместо заключения. Контрольный список	131
Литература Украинского Информационного Центра по проблемам алкоголя и наркотиков (УИЦПАН)	133

Введение

Среди множества стоящих перед людьми проблем есть такие, которые хотя бы изредка касаются каждого из нас. К ним, безусловно, относятся и проблемы, вызванные табаком. Некоторые из нас курят (например, в Украине это более трети взрослого населения), и у них стоит проблема - как избавиться либо от надоевшей привычки, либо от надоедливых людей, которые стремятся поучать, где и когда нельзя курить. Другие (обычно большинство) сами не курят, но периодически вынуждены вдыхать чужой табачный дым, убирать чужие окурки, отправлять в стирку свитер после посещения прокуренного кафе и т.д.

Если одно и то же действие вызывает различные проблемы у разных людей, им нужно договариваться. Можно договориться в семье, что курильщик в квартире не курит, а если надо покурить - выходит в подъезд. Но в подъезде есть соседи, которым дым тоже не нравится, нужно договариваться и с ними. А как договориться с незнакомыми людьми в кафе? А если эти люди говорят на незнакомом языке?

Если у курильщика есть желание избавиться от того, что медики называют табачной зависимостью, то он вправе рассчитывать на помощь врача. Но у врача тоже есть проблема - такая помощь не входит в его утвержденные обязанности, и ему за нее не платят. Курильщик вроде бы и готов заплатить за такую помощь (ведь в перспективе он явно сэкономит на покупке сигарет), но опять проблема - где гарантия, что помощь будет действенной? Надо договариваться, но уже не просто на уровне врач-пациент, а повыше.

Есть проблемы, в отношении которых курящие и некурящие объединяются - никто из них не хочет, чтобы его дети курили. Но кто может решать эту проблему: родители указывают на учителей, учителя - на родителей, а все вместе - на государство. А может ли государство (кстати, а государство - это кто?) сделать что-то, чтобы конкретный Вася или Петя не начал курить, а Василий Петрович - бросил? Даже если Президент страны лично захочет заняться проблемой конкретного курильщика, то окажется, что в демократическом государстве избавиться от курения против желания невозможно.

Нельзя прекратить курить вместо кого-то, однако можно создать условия, при которых все больше курильщиков захотят и смогут прекратить курить.

Государство, а точнее органы власти не могут решить проблемы конкретного человека, но они могут помочь людям договориться, как

им решать возникающие между ними проблемы: как добиться того, чтобы курение одних не вызывало проблем у других; как обеспечить то, чтобы врач мог и хотел помочь курильщику избавиться от табачной зависимости, как создать условия, в которых дети сами не захотят начинать курить.

Эти проблемы можно решать на уровне домового комитета (там, где он реально работает), чтобы урегулировать проблемы между соседями. Можно решать их на уровне управления здравоохранения, которое обяжет врачей помогать в прекращении курения и научит их делать это эффективно. Можно решить некоторые проблемы на уровне города, власти которого обяжут владельцев всех ресторанов и кафе обеспечить чистый, не загрязненный табачным дымом воздух для всех своих работников и посетителей. Можно на уровне страны решить проблему недопущения поощрения курения, запретив рекламу табака. Органы государственной власти могут решить проблему доступности сигарет для детей, ограничив их продажу или повысить цену сигарет (через рост налогов) так, чтобы многим детям они стали не по карману. Заодно решается проблема того, где взять деньги на лечение тех курильщиков, которые, несмотря ни на что, продолжают курить.

Но что делать в современном мире, где люди путешествуют из страны в страну, привозя при этом сигареты из тех стран, где они дешевле, смотрят телепрограммы и журналы из других стран, где есть реклама? Как решать проблемы людей в той стране, где врачи почти не пытались помочь прекращать курить и поэтому не знают, как это делать эффективно? К счастью, международные связи создают не только проблемы, но и возможности. Государства, как и люди, могут договариваться о том, как решать совместные проблемы, помогая друг другу.

В отношении проблем, вызванных потреблением табака, межгосударственный подход к решению совместных проблем и взаимопомощи начал реализовываться в глобальном масштабе путем принятия межгосударственной Рамочной Конвенции по борьбе против табака.

Текст этой Конвенции обсуждался представителями всех государств мира с 1999 по 2003 год. 21 мая 2003 года представители 192 стран единогласно утвердили этот текст. До 29 июня 2004 года Конвенцию подписало 168 стран. 27 февраля 2005 года РКБТ официально вступила в силу (стала обязательной для выполнения) для тех стран, которые ратифицировали ее (или присоединились к ней). В апреле 2005 года таких стран было 63, но есть все основания полагать, что в течение 2005 года большая часть стран мира станет полноправными участниками Рамочной Конвенции.

Закономерно возникает вопрос: если наша страна ратифицирует Конвенцию, разве все наши сограждане разом бросят курить? Вопрос риторический, потому что Конвенция сама по себе никому не поможет бросить курить. Она решает две основные задачи:

- 1) Устанавливает правила, согласно которым государства смогут решать возникающие между ними связанные с табаком проблемы (например, проблему контрабанды).
- 2) Показывает каждой стране наиболее эффективные пути решения проблем, возникающих внутри этой страны из-за табака (например, защита от табачного дыма или от табачной рекламы).

Очень важно, что предлагаемые Конвенцией пути продиктованы не благими пожеланиями, а реальным опытом стран, которые добились явного успеха в разрешении табачных проблем. Показателем успешности этих мер является не только снижение уровня потребления табака, но и их поддержка большинством населения.

Рамочная конвенция предлагает эффективные меры и обязывает принимать некоторые из них, но вот в какой форме принимать эти меры, зависит от условий каждой страны. Но гораздо большее значение, чем условия, имеет желание и умение наделенных властью людей этой страны решать вызванные табаком проблемы. И если граждане могут сильно повлиять на возникновение такого желания), то умению можно научиться. Как говорят, на ошибках учатся, но лучше учиться на чужих ошибках. Еще лучше учиться на чужих успехах.

В данной книге детально анализируются положения Рамочной Конвенции и даются рекомендации, как перевести эти положения в конкретные нормы национального и местного законодательства. Поскольку написание законов – процесс творческий, то даются пояснения, которые позволяют творчески менять букву закона, сохраняя его дух. У любого нового закона всегда будут противники (а в данном случае противодействие табачной индустрии не просто неизбежно, а часто служит показателем эффективности предложенных мер), поэтому в книге обсуждаются аргументы за и против, а также способы закрыть возможные «законодательные дыры», через которые можно обойти эффективные нормы закона.

Однако даже самые эффективные законы лишь помогают решать проблемы между людьми, но не решают их сами по себе. Все мы, курящие и некурящие, можем работать вместе, чтобы принятые властями законы и правила помогли нам иметь как можно меньше проблем, в том числе и вызванных табаком.

И дело не только в том, чтобы помогать органам власти выполнять принятые ими законы и правила, роль активных граждан заключается в том, чтобы убедить представителей органов власти принять такие законы и правила, которые помогают решать возникающие между нами проблемы наиболее эффективным путем. Как сказала известный социолог Маргарет Мид: *«Никогда не сомневайтесь, что маленькая группа думающих граждан может изменить мир, на самом деле только так это и происходит»*. Именно для таких думающих граждан и написана эта книга.

Раздел 1.

Кратко о Рамочной Конвенции ВОЗ по борьбе против табака

С текстом Конвенции и разнообразными материалами о ней можно ознакомиться на сайтах: <http://www.fctc.org> (английский язык), <http://contact.tobinfo.org/subjects/policy/fctc-mater.htm> (русский язык) и <http://www.adic.org.ua/coalition/fctc/index.html> (украинский язык).

В данном разделе мы лишь кратко опишем основы подхода к решению табачных проблем в целом, изложенные в Преамбуле и Статьях 1-5 РКБТ.

Почему была принята Конвенция

1. Распространение табачной эпидемии является глобальной проблемой, которая имеет серьезные последствия для здоровья людей и требует международного сотрудничества;
2. Употребление табака и подверженность табачному дыму оказывают разрушительное воздействие на здоровье людей, а также создает социальные, экономические и экологические последствия во всем мире;
3. Увеличение потребления и производства табачных изделий налагает тяжелое бремя на семьи, бедных людей и системы здравоохранения;
4. Научные данные недвусмысленно подтверждают, что потребление табака и воздействие табачного дыма являются причиной смерти, болезни и инвалидности.

Цель Конвенции

Как указано в статье 3 РКБТ: *«Цель настоящей Конвенции и ее протоколов состоит в защите нынешнего и будущих поколений от разрушительных последствий для здоровья людей, а также социальных, экологических и экономических последствий потребления табака и воздействия табачного дыма посредством обеспечения соответствующих рамок для мер борьбы против табака, подлежащих осуществлению Сторонами на национальном, региональном и международном уровнях, с тем чтобы постоянно и существенно сокращать распространенность употребления табака и воздействия табачного дыма».*

Такая формулировка очерчивает логику действий – принятие на различных уровнях мер, которые сократят распространенность употребления табака и воздействия табачного дыма, что в свою очередь приведет к снижению разнообразных негативных последствий.

Руководящие принципы

1. Каждый человек должен быть проинформирован о последствиях употребления табака и воздействия табачного дыма.
2. Необходимо разработать и поддержать различные меры для:
 - защиты всех людей от воздействия табачного дыма;
 - предотвращения начала, содействия и поддержки прекращения и уменьшения употребления табачных изделий.
3. Для принятия этих мер необходимо международное сотрудничество, выражающееся в передаче технологии, знаний и оказании финансовой помощи.
4. Эти меры необходимы для предотвращения заболеваемости, преждевременной инвалидности и смертности, вызываемых потреблением табака и воздействием табачного дыма.
5. Нужно определить, кто несет ответственность за возникновение вызванных табаком проблем (экологический принцип – загрязнитель платит).
6. При реализации вышеуказанных мер нужно смягчить их последствия для лиц, выращивающих табак, и работников табачной промышленности.
7. Для достижения цели Конвенции необходимо участие гражданского общества.

Общие обязательства

1. Каждая Сторона разрабатывает и осуществляет стратегии, планы и программы по борьбе против табака в соответствии с настоящей Конвенцией.
2. Для этого каждая Сторона:
 - создает координационный механизм по борьбе против табака; и
 - принимает и осуществляет эффективные законодательные, исполнительные, административные и/или иные меры.

3. При разработке и осуществлении своей политики Стороны защищают свою политику от воздействия интересов табачной промышленности.

4. Стороны сотрудничают:

- между собой в разработке предлагаемых мер;
- с международными и региональными межправительственными организациями для достижения целей Конвенции и протоколов;
- целью сотрудничества также является мобилизация финансовых ресурсов для эффективного осуществления настоящей Конвенции.

И хотя вышеуказанные принципы и обязательства кажутся само собой разумеющимися, тем не менее, при возникновении концептуальных проблем при решении того или иного конкретного вопроса, касающегося законодательства и регулирования, полезно еще раз внимательно прочитать эти принципы и обязательства, чтобы найти верный путь решения данного вопроса.

Дальнейшие разделы данной книги можно изучать в любом порядке, так как они посвящены конкретным направлениям контроля над табаком и содержат ссылки друг на друга. Последовательность разделов определена лишь последовательностью статей РКБТ.

Приведенные в конце ряда разделов примерные тексты законодательных актов являются субъективным мнением автора, хотя и могут в некоторых частях совпадать с текстом принятых в различных странах законодательных актов либо официально поданных законопроектов.

Раздел 2.

Табачные налоги и цены

Положения РКБТ

Статья 6. Ценовые и налоговые меры по сокращению спроса на табак

1. Стороны признают, что ценовые и налоговые меры являются эффективным и важным средством сокращения потребления табака различными группами населения, особенно молодежью.

2. Без ущерба для суверенного права Сторон определять и устанавливать свою политику налогообложения каждая Сторона должна учитывать свои национальные цели в области здравоохранения, касающиеся борьбы против табака, и в соответствующих случаях вводить или сохранять меры, которые могут включать:

a) осуществление налоговой политики и, в случае целесообразности, ценовой политики в отношении табачных изделий, с тем чтобы содействовать достижению целей в области здравоохранения, направленных на сокращение потребления табака; и

b) запрещение или ограничение, в соответствующих случаях, продажи безналоговых и беспошлинных табачных изделий лицам, осуществляющим международные поездки, и/или ввоза ими этих изделий.

3. Стороны представляют информацию о ставках налогообложения табачных изделий и тенденциях в потреблении табака в своих периодических докладах Конференции Сторон в соответствии со Статьей 21.

Комментарий к положениям РКБТ

РКБТ не дает никаких количественных рекомендаций по табачным налогам и ценам и не требует их гармонизации между странами. Однако она излагает ряд важных принципов, которым необходимо следовать при определении налоговой и ценовой политики:

1) Признание того, что *«ценовые и налоговые меры являются эффективным и важным средством сокращения потребления табака различными группами населения, особенно молодежью»*, приводит к

необходимости учета этого факта при определении величины ставки налога (а не только прогнозируемой суммы налоговых сборов в бюджет). Обычно повышение ставки налогов приводит к двойному положительному эффекту: рост суммы сборов и снижение потребления табака. Однако точно прогнозировать этот эффект сложно, и боязнь того, что если поднять налог слишком высоко, то сумма сборов может снизиться, нередко приводит лишь к умеренному повышению налога. Если же учитывать двойной эффект, то нужно принять во внимание, что, с точки зрения общества в целом, возможный негативный эффект снижения доходов бюджета будет как минимум уравновешен сокращением потребления табака, что неизбежно приведет к сокращению расходов бюджета на медицинское обслуживание и т.д.

2) Если основной целью антитабачной политики провозглашается сокращение потребления табака среди молодежи, то, согласно РКБТ, для этого следует в первую очередь применять налоговые и ценовые меры. При этом не нужно тратить деньги из бюджета на малоэффективные просветительные мероприятия, направленные исключительно на детскую и молодежную аудиторию, а, наоборот, получать дополнительные деньги в бюджет за счет повышения налогов.

3) При определении ставок акцизных налогов на табачные изделия мнение министерства здравоохранения должно учитываться, как минимум, в той же мере, что и министерства финансов.

Источники информации о политике налогообложения табачных изделий

Различные аспекты политики налогообложения табачных изделий изложены в целом ряде публикаций:

- 1) Обобщение мирового опыта налогообложения табачных изделий сделано в книге Всемирного Банка «Сдерживание эпидемии» http://contact.tobinfo.org/books/curb_epid/ch-4.htm
- 2) Более детальное описание табачных налогов, в том числе по их администрированию, приведено в специальной публикации Всемирного Банка: <http://contact.tobinfo.org/books/tax/index.html>
- 3) История табачных налогов в Украине в 1993–2001 годах изложена в книге «Экономика контроля над табаком в Украине с точки зрения общественного здравоохранения» http://www.adic.org.ua/adic/econ-rep/ch2/chapter_2.htm
- 4) Аргументы за и против повышения табачных налогов в Украине изложены в книге «Проблемы антитабачного

законодательства» <http://contact.tobinfo.org/books/policybook/pb-07.htm>

Проблемы налогообложения табачных изделий

Хотя основные проблемы налогообложения и возможные варианты их решения изложены в вышеупомянутых материалах, ряд этих проблем в странах СНГ имеет свою специфику.

Какая система налогообложения лучше: специфическая или стоимостная?

В последние годы в России и Украине ведутся нескончаемые споры о том, какая система налогообложения лучше: специфическая (когда налог взимается с единицы изделия, независимо от его цены) или стоимостная (когда налог взимается пропорционально цене изделия). Различные эксперты и сами табачные компании настойчиво убеждают, что одна из этих систем лучше другой, разумеется, для наполнения бюджета. И хотя обе стороны приводят вроде бы неотразимые аргументы, переубедить друг друга они не в состоянии, а вот государственные мужи никак не могут решить, что же лучше, и мечутся между двумя системами и всевозможными вариантами их комбинаций.

Между тем, все очень просто. Те табачные компании, которые специализируются на выпуске дешевых сигарет, предпочитают стоимостную систему, а, те, кто выпускает дорогие сигареты – специфическую. Но для прибылей тех и для других величина ставки налога имеет куда большее значение, чем метод определения этой величины той или иной системой. Однако табачные корпорации умело делают вид, что готовы платить любые налоги, а величина ставки налога их интересует только в плане предотвращения контрабанды (повышение ставок якобы ведет к росту контрабанды, а страшнее контрабанды зверя нет).

Очевидно, что государственный интерес можно свести к двум главным целям: рост налоговых поступлений и снижение потребления табака. Для достижения обеих этих целей нужно повышать ставку налогов, а не спорить о виде этой ставки, так как система налогообложения имеет второстепенное значение. Для разных стран на разных этапах их развития предпочтительными являются разные системы налогообложения, но всем странам на всех этапах их развития целесообразно повышать ставки табачных налогов. Опыт всех стран, которые пробовали снижать ставки табачных налогов, будь-то Канада, Швеция или Украина, показал, что такое снижение привело к явным

негативным последствиям, как для бюджета страны, так и для здоровья граждан.

Как лучше повышать налоги: понемногу, но часто или резко и сразу?

Во многих странах (например, в Великобритании и Франции) законодательно предусмотрена ежегодная корректировка ставки налога в соответствии с уровнем инфляции. При этом ставка обычно увеличивается не только на величину уровня инфляции, но и на какую-то дополнительную величину (например, 5%). То есть, при уровне инфляции, скажем, 10%, ставка акцизного налога увеличивается на 15%. Это имеет особое значение при специфической ставке налогообложения, потому что иначе реальная (то есть с учетом инфляции) ставка налогов снижается, и сигареты становятся дешевле относительно иных товаров. Если при этом доходы населения растут, то это будет провоцировать рост потребления табака. Поэтому целесообразно предусмотреть в законе механизм корректировки ставки налогов в соответствии с инфляцией. Однако в случае регулярной корректировки рост цен на сигареты является незначительным и почти не влияет на потребление сигарет.

Опыт ряда стран, например, Новой Зеландии, показал, что только резкое повышение налогов и цен способно существенно повлиять на поведение курильщиков и заставить часть из них прекратить курить.

Экономическая теория позволяет рассчитать оптимальную (с точки зрения доходов бюджета) ставку акцизного налога для конкретных условий в конкретной стране. Для этого используется так называемая кривая Лаффера, которая показывает, при какой ставке дальнейшее ее повышение приводит к снижению доходов бюджета. В большинстве стран реальная ставка налогов существенно меньше оптимальной (например, как показали расчеты, в Украине в 2001 году она была в 2-3 раза меньше). Поэтому наиболее целесообразно резко повысить ставку табачных налогов до оптимальной, а затем ежегодно корректировать эту ставку с учетом инфляции и иных факторов.

Не повлияет ли повышение акцизного налога на сигареты на сборы от иных налогов?

Поскольку предполагается, что повышение акцизного налога приведет к снижению продажи табачных изделий (из-за прекращения курения некоторыми курильщиками и перехода других на контрабандные, то есть не облагаемые налогом изделия), то высказываются опасения, что повышение акцизов приведет к снижению поступлений от иных налогов, в первую очередь, НДС. Однако доходы бюджета от НДС зависят не от количества легально

проданных табачных изделий, а от уплаченной за них в целом суммы. Так как табак вызывает зависимость, лишь относительно небольшая часть курильщиков прекращает курить или снижает потребление. Остальные курильщики либо переходят на более дешевые марки сигарет (которые теперь стоят столько же, сколько стоили ранее предпочитаемые ими сигареты), либо продолжают курить те же марки, но платят за них больше. Расчеты показывают, что даже с учетом роста потребления контрабандных изделий, в результате повышения акцизов общая сумма уплаченных за легальные сигареты денег, скорее всего, возрастет, что приведет к росту поступлений от НДС.

Следует ли вводить разные ставки акциза для импортных и местных табачных изделий?

Хотя желание поддержать «отечественного производителя» всегда политически привлекательно, с точки зрения принципов «свободной торговли» нельзя применять разные правила к импортным и местным изделиям, поэтому ставки акцизов должны быть равны. В то же время никто не может запретить государству вводить импортные пошлины на любые ввозимые в страну товары. В отношении табака есть два способа поддержать отечественное производство. Первый способ заключается во взимании ввозной пошлины на импортные табачные изделия (вдобавок к акцизу и НДС, равных для всех табачных изделий). В некоторых странах (например, в Грузии и Армении) акциз включает в себя как собственно акциз, так и НДС и ввозную пошлину, поэтому там ставки акциза для импортных изделий выше, чем для местных. В тех странах, где транснациональные табачные компании (ТТК) захватили основные табачные фабрики, первый способ уже не имеет значения, так как ТТК выгоднее производить сигареты в стране, чем ввозить их с уплатой пошлины. При этом сигареты все равно остаются импортными, так как более 90% табачного сырья импортируется. В таких условиях целесообразно применить второй способ – повышение ввозных пошлин на табачное сырье, которые фактически являются одним из видов налогообложения табачных изделий (своего рода акцизом), но при этом местные табаководы получают конкурентное преимущество, так как их табачный лист становится относительно дешевле. Такой вид помощи местным табаководам намного предпочтительнее, чем выделение им субсидий, которые, по сути, являются табачными налогами наоборот, то есть они снижают доходы бюджета и провоцируют рост потребления табачных изделий. Именно поэтому ТТК всячески пытаются минимизировать ввозные пошлины на табачное сырье. Например, в Узбекистане корпорация БАТ добилась нулевой пошлины и теперь хвалится акцизными платежами в бюджет, умалчивая о том, сколько бюджет потерял из-за этой нулевой ставки.

Нужно ли повышать налоги до определенного уровня их содержания в розничной цене сигарет?

В некоторых международных рекомендациях предлагается повышать налоги таким образом, чтобы они в целом (т.е. НДС + акциз + другие возможные налоги) составляли определенную процентную часть в розничной цене сигарет. При этом оптимальным уровнем считается от 2/3 до 4/5 розничной цены. Подобная практика действует в странах ЕС, где налоги должны составлять не менее 70% розничной цены пачки наиболее популярной марки сигарет. В Южной Африке правительство провозгласило цель поддерживать налоги на уровне 50% цены. Однако такой подход сопряжен с рядом сложностей (за исключением случая полностью стоимостного налога, исчисляемого от розничной цены). Повышение ставки специфического налога не дает автоматического выхода на искомый показатель. Например, если акциз составлял 33% цены, то его повышение вдвое вряд ли приведет к тому, что его доля составит 66%, так как такое повышение почти неизбежно приведет к росту цены на сигареты. И если производитель решит оставить свою часть цены без изменений, то такое повышение налога вдвое приведет к тому, что доля налога в цене пачки составит чуть менее 50% (66/133). В большинстве случаев производитель при повышении налогов стремится с помощью цены добиться своих целей. Это может быть повышение цены на величину, большую, чем повышение ставки налога, чтобы под шумок повышения налога извлечь дополнительную прибыль. Это может быть даже удержание прежних цен, то есть сознательное сокращение собственной прибыли с целью сохранить рынок и уровень потребления. В разных странах при разных обстоятельствах политика табачных компаний бывает разной. Об этом свидетельствует хотя бы тот факт, что не относящаяся к налогу часть цены сигарет (т.е. себестоимость + прибыль) в разных странах может существенно различаться. Например, в соседних Великобритании и Франции эта часть цены для одной из марок сигарет различалась вдвое. Таким образом, абсолютизировать показатель части налогов в цене сигарет не стоит. Скорее, он служит индикатором возможного прогресса в повышении ставки налога. Если налоги уже составляют не менее 80% цены, то, вероятно, следует ограничиться лишь корректировкой налога по уровню инфляции. Если же налоги составляют менее 50% цены, это означает, что ставку налога можно существенно повышать.

Раздел 3.

Защита от табачного дыма

Положения РКБТ

В Преамбуле и части 1 статьи 8 РКБТ говорится: *«научные данные недвусмысленно подтверждают, что воздействие табачного дыма является причиной смерти, болезни и инвалидности».*

Первый из руководящих принципов Конвенции, Статья 4, часть 1, призывает правительства принять меры *«для защиты всех людей от воздействия табачного дыма».* Часть 2 Статьи 8 обязывает стороны *«принять и осуществлять в областях существующей национальной юрисдикции, определенных национальным законодательством, и активно содействовать на других уровнях юрисдикции принятию и осуществлению эффективных законодательных, исполнительных, административных и /или иных мер, обеспечивающих защиту от воздействия табачного дыма на рабочих местах внутри помещений, общественном транспорте и в закрытых общественных местах и в соответствующих случаях в других общественных местах».*

Косвенным образом этой проблемы касается статья 14, которая призывает стороны *«разработать и осуществить эффективные программы, направленные на содействие прекращению употребления табака, в том числе в таких местах, как учебные заведения, медико-санитарные учреждения, рабочие места и места проведения спортивных мероприятий».*

Комментарии к положениям РКБТ

Конвенция пошла дальше традиционной идеи о «защите прав некурящих» и провозгласила, что любой человек, даже курящий сам, имеет право быть защищенным от принудительного вдыхания табачного дыма, испускаемого другими курильщиками. Обратите внимание, что во всех закрытых производственных и общественных местах, а также в общественном транспорте, курение может быть позволено только в том случае, если оно не создает опасности невольной подверженности табачному дыму.

Помимо защиты здоровья от невольного вдыхания табачного дыма, запрет курения в общественных и рабочих местах решает еще следующие задачи:

- содействие курильщикам в прекращении курения;

- снижение ущерба, обусловленного дымом, пеплом и огнем;
- улучшение здоровья и производительности работников.

Как говорится во внутреннем документе корпорации Philip Morris: *“Полный запрет курения на рабочих местах сильно влияет на объемы продаж табачной индустрии. Курильщики, сталкивающиеся с такими ограничениями, потребляют на 11% - 15% сигарет меньше, чем в среднем, и вероятность их прекращения курения повышается на 84% по сравнению со средним уровнем.”* Запрет курения, подчеркивающий то, что курение опасно для здоровья и социально неприемлемо, может также поставить под сомнение социальные нормы приемлемости курения, которые по-прежнему преобладают во многих местах.

РКБТ не указывает конкретных мер, которые следует принять для защиты от табачного дыма и поэтому их перечень каждое государство должно определить самостоятельно, опираясь, безусловно, на опыт тех стран, которые уже имеют опыт их принятия.

Проблемы внедрения положений РКБТ в национальное или местное законодательство

В отличие от статей 11 и 13, РКБТ не устанавливает сроков введения мер защиты от табачного дыма и поэтому любой гражданин ратифицировавшей РКБТ страны после вступления Конвенции в силу вправе требовать таких мер защиты. Однако Конвенция не дает определения того, какие меры можно считать эффективными. Эту проблему каждому государству придется решать самостоятельно.

Очевидно, что главной проблемой мер защиты от табачного дыма является их соблюдение. В отличие, например, от мер по раскрытию состава табачных изделий, которые должны соблюдать только немногочисленные табачные фабрики и импортеры, эти меры должен соблюдать каждый курильщик. Курильщик же будет соблюдать эти меры при трех базовых условиях:

- 1) внутренней убежденности в обоснованности и справедливости этих мер;
- 2) внешнем контроле их соблюдения со стороны уполномоченных на это лиц, причем наказание за несоблюдение должно восприниматься курильщиком как неотвратимое и адекватное;
- 3) четком понимании того, где курить можно, а где нельзя.

Немедленное введение жестких мер по запрету курения сразу же после ратификации РКБТ без учета этих трех условий приведет к массовому нарушению этих мер и росту негативного настроения ко

всем мерам контроля над табаком в обществе. Поэтому такие меры нужно вводить постепенно, создав предварительно систему их соблюдения. Постепенность не должна означать бесконечного затягивания введения таких мер, а сводится к трем простым правилам:

1) До вступления этих мер в силу население должно быть заблаговременно информировано об этом и не просто информировано, а быть убеждено, что эти меры справедливы, разумны, а власти обладают средствами добиться их соблюдения.

2) Эти меры могут вводиться вначале в тех местах, где необходимость защиты от табачного дыма признается всеми (например, в детских садах), а затем постепенно распространяться на те места, где необходимость таких мер в данном обществе пока ставится под сомнение (например, в барах). По мере изменения общественного мнения (что также требует усилий) список этих мер может расширяться, либо введение мер защиты может быть растянуто во времени (например, в Великобритании в 2004 году правительство обнародовало план, согласно которому ежегодно перечень мест, где запрещено курение, будет расширяться, и бары будут охвачены запретом только в 2008 году).

3) Эти меры могут вводиться не одновременно по всей стране, а вначале в тех учреждениях, городах, районах, которые наиболее готовы принять их. Главная задача национального закона при этом – не мешать введению более жестких мер там, где местные власти готовы их ввести.

При этом остается проблема того, как определить, когда именно вводить те или иные меры. Решить эту проблему поможет изучение трех вышеуказанных условий соблюдения этих мер, которые мы для краткости назовем:

- 1) приемлемость;
- 2) контроль;
- 3) разграничение.

Приемлемость мер для населения

Большинство курильщиков теоретически понимают, что курение вредит их собственному здоровью, и все большее число из них сознает, что исходящий от них дым вредит другим людям. Тем не менее, эти теоретические знания далеко не всегда реализуются практически. Нередко курильщики воспринимают меры по защите от табачного дыма как меры, направленные лично против них, меры, которым они должны сопротивляться. С другой стороны, некурящие в основной своей массе покорно сносят то, что вынуждены вдыхать табачный дым. Поэтому перед введением мер защиты от табачного дыма нужно провести информационную кампанию, направленную на:

- 1) повышение осознания курильщиками того, что именно они создают проблему для здоровья других людей и поэтому ограничение их права курить, где вздумается, является справедливым;
- 2) повышение осознания некурящими (а также курильщиками, которым не нравится чужой табачный дым), что их желание не вдыхать помимо собственной воли чужой табачный дым вполне обоснованно и поддерживается властями.

При этом важно не допустить эскалации войны между курильщиками и некурящими.

На уровне предприятия целесообразнее всего провести собрание трудового коллектива, где курящие, некурящие и администрация создадут комиссию, которая выработает приемлемые для большинства сотрудников правила и меры их соблюдения, причем крайне желательно, чтобы в перечень этих мер входила помощь курильщикам в прекращении курения со стороны администрации.

На уровне общества косвенным показателем приемлемости планируемых мер для населения могут быть материалы СМИ. Широкое обсуждение мер защиты от табачного дыма и наличие большего числа материалов в их поддержку, чем против них, является показателем приемлемости предложенных мер населением.

Прямым показателем приемлемости мер защиты от табачного дыма для населения могут стать результаты опросов населения. Эти опросы могут касаться как собственных мер, предпринимаемых на уровне собственного жилища и своей семьи как курильщиками, так и некурящими, так и в целом представлений об уместности или обоснованности тех или иных политических мер, или правах отдельных групп населения на защиту здоровья от воздействия табачного дыма. Для получения нужных сведений чрезвычайно важно правильно выбрать формулировки вопросов и вариантов ответов.

Контроль

Безусловно, приставить инспектора к каждому курильщику невозможно, поэтому меры контроля следует сосредоточить не столько на индивидуальных курильщиках, сколько на тех, кто контролирует поведение курящих и некурящих людей в пределах данной территории. Очевидно, что директор предприятия сможет найти меры воздействия на своих сотрудников, если этот директор будет знать, что инспектор будет наказывать за курение на рабочем месте не только самого курильщика, но и директора. Аналогично, владелец ресторана найдет меры против курения своих посетителей, как он находит их сейчас, если посетители начинают вести себя неподобающим для данного заведения образом.

В большинстве случаев устного замечания человека, который обладает видимыми полномочиями на данной территории, вполне достаточно для того, чтобы курильщик прекратил курить. Поэтому следует вменить в обязанность делать такие замечания всем, кто обладает подобными полномочиями. В местах, где много посетителей, например, в аэропорту, это могут быть все сотрудники в униформе. В местах с постоянным персоналом это могут быть руководители подразделений. В случае отказа прекратить курить следует наказывать, в первую очередь, за неисполнение законного требования представителя власти, а не за сам факт курения.

Взимание штрафа с курильщика за курение в неполюженном месте является обоснованным, но нужно очень четко прописать, кто именно обязан накладыывать данный штраф, каким образом это оформляется, что делать в случае отказа курильщика заплатить, и куда будет направлена сумма штрафа. При этом штрафу всегда должно предшествовать предупреждение, и лишь отказ прекратить курить либо повторное нарушение должны вести к штрафу.

Разграничение

Необходимо понимать, что многие курильщики являются зависимыми людьми, и им трудно долгое время удерживаться от курения. Целью мер является именно защита от табачного дыма, а не запрет курения. Поэтому необходимым элементом мер защиты от дыма должно быть предоставление альтернативы курению в том месте, где оно запрещено. Идеальное замечание уполномоченного сотрудника должно звучать примерно так: «Извините, но здесь запрещено загрязнять воздух табачным дымом. Вы можете покурить там-то, если хотите, я Вам покажу, где находится место для курения».

При этом права некурящих должны преобладать над правами курильщиков, и места для курения следует выделять, прежде всего, исходя из этого принципа. Это означает:

- 1) выделение мест для курения внутри здания не только не должно быть обязательным, но и в определенных случаях (например, в школе) установление таких мест категорически недопустимо. Большинство курильщиков в состоянии покинуть здание для перекура.
- 2) В качестве помещений для курения нельзя использовать те помещения, которые вынуждены посещать некурящие (например, туалеты).
- 3) Помещения для курения должны быть оборудованы отдельной вентиляцией. Так как вентиляционное оборудование стоит дорого, решение о выделении таких помещений должно быть добровольным, а не обязательным

для владельцев зданий, которые будут оплачивать установку и обслуживание этого оборудования.

- 4) Посетители и сотрудники имеют равные права на защиту от табачного дыма. Это означает, что при решении о запрете курения в ресторане следует в первую очередь руководствоваться правом официантов не дышать табачным дымом, а не правом посетителя покурить после вкусного обеда (во многих странах, к сожалению, руководствуются прямо противоположным принципом из-за боязни потерять клиентов и доходы, хотя, как будет показано ниже, такая боязнь не подтверждается опытом тех стран, где рестораны и бары уже освобождены от табачного дыма).

Для разграничения мест, где можно и где нельзя курить, нужно использовать хорошо заметные и понятные обозначения. В идеале, нужно обозначать только места для курения, подразумевая, что во всех остальных местах курение запрещено. В реальности чаще приходится обозначать места, где курение запрещено. При этом, желательно, чтобы традиционный значок с перечеркнутой сигаретой сопровождался дополнительной информацией, например: о размере штрафа за курение; о том, кто отвечает за выполнение мер по защите от дыма и как этого человека найти; о том, где находится ближайшее место для курения.

Опыт показывает, что для курильщика пепельница является мощным показателем, что курение разрешено, даже если рядом висит значок с перечеркнутой сигаретой. Поэтому меры должны предусматривать полное отсутствие пепельниц в местах, где курение запрещено, и отвечать за это должны владельцы или арендаторы этих мест.

РКБТ требует защиты от табачного дыма «в общественных местах», но при этом остается открытым вопрос, что понимать под «общественным местом». Неоднозначно также упомянутое в РКБТ понятие «закрытых общественных мест». В первоначальном английском тексте РКБТ используется слово “*enclosed*”, что означает не просто закрытое, то есть имеющее крышу и стены, место, а ограниченное какими-то пределами место, например, железнодорожную платформу. В таком случае более приемлемым представляется термин «Место для коллективного использования».

Поэтому в законодательстве необходимо дать четкое определение «общественного места» и желательно перечислить, что именно к ним относится. При этом, безусловно, будут возникать проблемы, так как ряд мест можно считать как жилыми или частными, так и общественными, например, подъезды домов. В данном случае курение в подъездах домов будет законодательно запрещено только в том случае, если они будут упомянуты в перечне законодательного или административного акта.

Типичные возражения противников эффективных законодательных мер

Степень опасности табачного дыма для здоровья

Хотя РКБТ четко говорит о том, что *«воздействие табачного дыма является причиной смерти, болезни и инвалидности»*, некоторые люди, и, прежде всего, табачная индустрия заявляют, что опасность табачного дыма преувеличена и поэтому меры по защите от табачного дыма являются излишними. Для подкрепления таких заявлений табачная индустрия финансирует исследователей, которые оспаривают имеющиеся данные о последствиях воздействия табачного дыма на здоровье.

Тем не менее, никто не может отрицать факта наличия в табачном дыме веществ, вред которых для здоровья человека давно доказан. К ним относятся раздражители и системные яды, такие как синильная кислота, сернистый газ, угарный газ, аммиак и формальдегид. Он также содержит канцерогенные вещества и мутагены, такие как мышьяк, хром, нитрозамины и бензопирен.

И хотя измерение точного воздействия невольного вдыхания табачного дыма на здоровье сопряжено с целым рядом методологических трудностей, в мире уже накоплены данные десятков крупных исследований, которые неопровержимо свидетельствуют о пагубном воздействии табачного дыма. Более подробно эта тема освещена в разделе «Пассивное курение и здоровье» книги «Табак и здоровье» <http://contact.tobinfo.org/books/tob-health/index.html>.

Является ли вентиляция альтернативой запрету курения?

Хотя хорошая вентиляция может помочь уменьшить раздражение, вызываемое дымом, она не устраняет его ядовитые компоненты. Когда вентиляция зон для курящих и зон для некурящих является общей, дым распространяется повсюду. Зоны для курящих помогают защищать некурящих только в тех случаях, когда они полностью закрыты, имеют отдельную систему вентиляции, которая выводит воздух непосредственно за пределы здания без его рециркуляции, и когда у работников нет необходимости проходить через эти зоны.

Многие из вредных компонентов ОТД не могут быть удалены путем вентиляции или фильтрации. Любой человек, вошедший в здание или автомобиль, в котором курили, даже несколько дней назад, может почувствовать запах, известный как “застоявшийся табачный дым”.

Этот запах обусловлен повторным выделением полу-летучих органических соединений, которые абсорбируются на поверхностях здания, стенах, полу, коврах и т.п. Таким образом, фактически, помещения, в которых происходило курение, загрязнены тем, что является, по сути, токсичными отходами. Это явление абсорбции и повторного выделения табачной смолы (десорбции) не должно игнорироваться при обсуждении проблемы курения в зданиях.

Проведенное американскими экспертами в области вентиляционного оборудования в помещениях мест отдыха в 1998 году совещание показало, что нынешние технологии, которые используют разбавление, замещение или очистку воздуха не снижают риска для здоровья от подверженности табачному дыму даже при умеренных уровнях курения до уровней минимального или «приемлемого риска» ни для работников, ни для посетителей (см. Repace J. *Can ventilation control secondhand smoke in the hospitality industry?* <http://www.dhs.ca.gov/tobacco/documents/FedOSHSAets.pdf>).

Независимая научная рабочая группа, созданная Управлением здоровья и безопасности и Отделом контроля над табаком в Ирландии, согласилась с такими результатами. Одна из проблем с отдельными помещениями для курения заключается в том, что достаточно трудно поддерживать на должном уровне работу вентиляционной системы и ее ремонт.

Расчеты на моделях показали, что даже при умеренном уровне курения ни одна система вентиляции не в состоянии минимизировать содержание вторичного дыма до допустимых уровней без усиления вентиляции до непрактичного уровня. Поэтому запрет курения является единственной практически осуществимой мерой защиты находящихся в помещении людей от токсичных выбросов горения табака.

Запрет курения и права человека

Одним из наиболее распространенных возражений против введений ограничений курения в общественных местах является утверждение о том, что они нарушают права курящих. Но ни одна страна не позволяет одной личности вредить другой в погоне за удовольствием или при удовлетворении вредной привычки. Существует базовый принцип прав человека, который часто выражается таким образом: “Ваша свобода махать руками заканчивается там, где начинается мой нос”. Именно так, а не “свобода моего носа кончается там, где другой человек размахивает руками”, ибо рука делает больно носу, а не наоборот. В применении к табачному дыму это утверждение можно перефразировать как “Ваша свобода курить заканчивается там, где начинается воздух, которым я дышу”. В случае с курением некурящий не наносит курящему вреда своими действиями. Он просто вынужден

находиться в каком-то общем с курящим пространстве. Курящий же, из-за того, что зажигает сигарету, испускает табачный дым, который наносит вред не только ему самому, но и окружающим. Любый человек имеет право на защиту от действий, которые наносят ему вред. Ограничение возможностей производить действия, которые наносят или могут нанести ущерб, не являются нарушением прав человека.

Данные ограничения не покушаются на свободу отравлять свой организм табачным дымом, они только защищают от отравления организмы других людей.

Отсутствие запрета на курение является нарушением прав людей, больных астмой, аллергией или сердечно-сосудистыми заболеваниями, поскольку фактически означает для них запрет заходить в рестораны и другие места с отравленным табачным дымом воздухом.

Во всем мире табачной индустрией была запущена кампания, пропагандирующая «вежливость выбора» в качестве альтернативы запрету курения в общественных местах. Это подразумевает, что серьезная проблема вторичного дыма может быть просто решена курильщиками, просящими о разрешении прежде, чем они закурят, или при наличии отдельных зон для курения и для некурящих. Вторичный дым тут изображается как простое раздражение для некурящих, а не проблема для здоровья. Рассуждения, лежащие в основе кампании «Вежливость Выбора», исходят из предположения, что канцерогенные вещества становятся менее вредными, если их выделение происходит в вежливой обстановке.

Приводит ли запрет курения к экономическим убыткам?

Табачная индустрия заявляет, что в результате введения запретов или ограничений курения пострадает бизнес гостиниц, ресторанов и прочих предприятий сферы услуг. Питаемая «мрачными прогнозами» табачной индустрии о финансовых убытках, индустрия сферы услуг в тех странах и местах, где обсуждается возможность запретов или ограничений курения, нередко выступает с резкими протестами против подобных мер.

Тщательные и заслуживающие доверия исследования о финансовом воздействии политических мер освобождения от табачного дыма для индустрии сферы услуг представили результаты, которые противоречат экономическим заявлениям табачной индустрии. Был проведен обзор (см. Scollo M, Lal A, Hyland A, Glantz S. Review of the quality of studies on the economic effects of smoke-free policies on the hospitality industry. *Tob Control*. 2003 Mar;12(1):13-20. <http://tc.bmjournals.com/cgi/content/abstract/12/1/13>) более 100

исследований из Канады, Великобритании, США, Австралии, Новой Зеландии, Южной Африки, Испании и Гонконга, сравнивающих качество и источники финансирования исследований с их результатами. В исследованиях, основанных на объективных и надежных мерах измерения, таких как отчеты об уплате налогов, данные за несколько лет до и после введения мер по освобождению от табачного дыма, там где велся контроль изменения экономических условий, и там где использовались статистические тесты для контроля сопутствующих тенденций и вариаций данных, не было обнаружено никакого негативного воздействия и даже позитивный эффект таких мер. Авторы также обнаружили несколько объективных исследований, выявивших негативное экономическое воздействие, но подавляющее большинство научных данных подтверждает, что запреты курения выгодны для здоровья общества и при этом не вызывают негативного экономического воздействия.

С другой стороны, исследования в основном финансировавшиеся табачной индустрией или ее союзниками, были основаны, главным образом, на прогнозах, субъективных впечатлениях и оценках, а не на объективных, проверяемых данных. Практически ни одно из этих исследований не было напечатано в научном рецензируемом журнале. В таких исследованиях обычно обнаруживалось негативное воздействие мер регулирования по освобождению от табачного дыма. Следующая цитата из меморандума корпорации Филип Моррис в отношении мер ограничения курения в ряде мест США обнажает экономическую тактику запугивания табачной индустрии: «... часто используемые индустрией экономические аргументы с целью напугать ограничениями курения более не работают, если они вообще когда-либо работали. Этим аргументам общественность просто не доверят, что неудивительно, учитывая, что наши мрачные прогнозы в прошлом редко оправдывались.»

Термины

Обычно в законодательном акте определение терминов дается в первой статье, но поскольку термины обычно используются для конкретизации положений последующих статей, мы дадим их описание отдельно.

- **Курение табачных изделий** – действия, которые приводят к сгоранию табачных изделий, в результате чего образуется табачный дым, который вдыхается и выдыхается курильщиком, а также выделяется в воздух;
- **Место для коллективного использования** – любое место, открытое для посещения людьми, закрытое, полузакрытое или открытое, где: 1) люди находятся на близком расстоянии друг к другу; 2) есть основания считать, что курение может нанести ущерб находящимся в пределах этого места людям.

- **Закрытые общественные места** – любые места (в том числе рабочие), к которым люди имеют доступ свободно, по приглашению или по обязанности, которые размещаются в здании или сооружении (включая туннели и подземные переходы).
- **Помещение для курения** – помещение в закрытых общественных местах, которое отделено от других мест сооружения или здания полом, стенами, потолком и дверьми, и которое имеет отдельную систему вытяжной вентиляции, которая выводит воздух за пределы здания (сооружения).

Примерный текст законодательного акта

Рекомендуемые положения выделены жирным шрифтом.

Курсивом выделены компромиссные положения, которые не вполне соответствуют целям защиты людей от табачного дыма, но которые могут быть политически целесообразны там, где более последовательные меры пока неприемлемы.

Жирным курсивом выделены те положения, которые необходимы при наличии компромиссных положений, но утрачивают смысл при введении последовательных мер.

Постановление (статья). Защита от табачного дыма

С целью защиты людей от вынужденного вдыхания табачного дыма, а также порчи имущества из-за возможного пожара либо пропитывания веществами табачного дыма, курение табачных изделий запрещается:

- 1. В городском общего пользования и пригородном транспорте, в такси, в воздушном, железнодорожном транспорте, а также в закрытых местах морского и речного транспорта;**
- 2. В местах для коллективного использования, таких как стадионы, детские площадки, железнодорожные платформы;**
- 3. В закрытых общественных местах, кроме отдельных учреждений общественного питания или отдыха;**
- 4. В других местах, определенных местными органами исполнительной власти, органами местного самоуправления в рамках их полномочий, а также физическими или юридическими лицами, которые владеют или используют здания, сооружения, помещения, земельные участки, транспортные средства.**
- 5. В заведениях общественного питания или отдыха, кроме тех, в которых, в соответствии с нормативными актами или по решению собственника (арендатора), не разрешается курение табачных изделий, должны быть отведены равноценные по площади обслуживания места, защищенные от табачного дыма, в которых курение не разрешается, а также служебные помещения, защищенные от табачного дыма для отдыха обслуживающего персонала. Нормативные акты, касающиеся определения и оборудования мест, где разрешено и где**

запрещено курение в местах общественного питания или отдыха, разрабатываются и утверждаются центральным уполномоченным органом исполнительной власти в сфере здравоохранения.

6. В закрытых общественных местах (кроме детских, учебных, спортивных и лечебных учреждений) по решению владельца или арендатора могут быть выделены отдельные помещения для курения. Не разрешается отводить для помещений для курения такие помещения, которые вынуждены посещать сотрудники, которые не курят, или посетители. Общая площадь помещений, где разрешено курение, не должна превышать 20 (10, 5) % общей площади здания (сооружения, этажа). Требования к оборудованию помещений для курения утверждаются центральным уполномоченным органом исполнительной власти в сфере здравоохранения.

7. Данный акт в никакой мере не обязывает владельца или арендатора помещения выделять отдельные помещения для курения.

8. Обязательства по выполнению данного акта.

- К обязанностям владельца или арендатора общественного места или места для коллективного использования, владельца или водителя общественного транспорта, относится принятие всех разумных мер, которые обеспечат отсутствие табачного дыма в местах, где курение запрещено. К таким мерам, среди прочего, относится: просьба курящему в неполюженном месте человеку прекратить курение; требование к продолжающему курить человеку покинуть помещение, здание или средство общественного транспорта, если это можно сделать безопасно; отказ в дальнейшем обслуживании; в случае, если курит работник – применение дисциплинарных мер; при отказе прекратить курить и покинуть помещение – обращение за помощью к работнику правоохранительных органов.

- Владельцам или арендаторам общественного места или места для коллективного использования, владельцам или водителям общественного транспорта во всех местах, где запрещено курение, запрещается размещать пепельницы. Они также обязаны разместить в этих местах знаки о запрете курения, согласно правилам, утвержденным центральным уполномоченным органом исполнительной власти в сфере здравоохранения.

9. При интерпретации положений данного акта права некурящих граждан или работников должны иметь приоритет, и вопросы о том, разрешено курение или нет в какой-либо конкретной ситуации, должны решаться в пользу защиты права людей не вдыхать вынужденно табачный дым.

10. Данный акт не ограничивает полномочий местных властей вводить более строгие меры по защите людей от табачного дыма, если они не противоречат положениям данного акта.

Раздел 4.

Состав табачных изделий

Положения РКБТ

В Преамбуле РКБТ признается, что «сигареты и некоторые другие изделия, содержащие табак, являются высокотехнологичными изделиями, разработанными таким образом, чтобы создавать и поддерживать зависимость, и что многие содержащиеся в них компоненты и выделяемый ими дым являются фармакологически активными, токсичными, мутагенными и канцерогенными».

Исходя из этого, РКБТ в статьях 9 и 10 определяет более конкретные обязательства сторон в отношении регулирования состава табачных изделий и его раскрытия.

Статья 9.

Регулирование состава табачных изделий

Конференция Сторон в консультации с компетентными международными органами предлагает руководящие принципы испытания и измерения состава табачных изделий и выделяемых ими продуктов, а также регулирования этого состава и выделяемых продуктов. Каждая Сторона принимает и осуществляет в случаях, одобренных компетентными национальными органами, эффективные законодательные, исполнительные, административные или иные меры по такому испытанию и измерению, а также по такому регулированию.

Статья 10.

Регулирование раскрытия состава табачных изделий

Каждая Сторона, в соответствии со своим национальным законодательством, принимает и осуществляет эффективные законодательные, исполнительные, административные или иные меры, требующие от изготовителей и импортеров табачных изделий раскрывать правительственным органам информацию о составе табачных изделий и выделяемых ими продуктах. Кроме того, каждая Сторона принимает и осуществляет эффективные меры по информированию общественности о токсических составляющих табачных изделий и продуктах, которые они могут выделять.

Комментарий к положениям РКБТ

1. В случае табачных изделий для курения мы имеем дело с регулированием состава двух различных субстанций: регулюемого, но не сгоревшего табачного изделия и табачного дыма. И хотя фактически можно регулировать только состав изделия, вред здоровью наносит именно дым, поэтому регулирование состава изделия должно основываться на том, какой дым получается при том или ином составе.
2. Регулировать состав изделия на основании состава дыма можно только при наличии адекватных методов измерения состава дыма. РКБТ признает важность *«испытания и измерения состава табачных изделий и выделяемых ими продуктов, а также регулирования этого состава и выделяемых продуктов»*, но в то же время говорит лишь о том, что «руководящие принципы испытания и измерения» состава, а также его регулирования лишь предстоит предложить (а до этого разработать в консультации с компетентными международными органами) Конференции сторон.
3. Этими положениями РКБТ косвенно признает, что в настоящее время не существует адекватных методов испытания и измерения состава табачных изделий и выделяемых ими продуктов и их лишь предстоит разработать, также как и методы регулирования их состава.
4. Тем самым РКБТ показала, что не признает в качестве адекватного существующий метод измерения состава дыма табачных изделий в курительной машине, одобренный Международной Организацией Стандартизации (ISO).
5. РКБТ не обязывает вводить никаких количественных ограничений на состав сигарет, в частности смол и никотина, измеренных по методу ISO.
6. При этом РКБТ не запрещает вводить любые качественные ограничения на включение в состав табачных изделий любых компонентов, помимо табака. При этом для включения этих компонентов должен действовать базовый медицинский принцип «Не навреди» – то есть производитель обязан доказать государственным органам безвредность включаемого компонента, а не наоборот.
7. РКБТ требует *«от изготовителей и импортеров табачных изделий раскрывать правительственным органам информацию о составе табачных изделий и выделяемых ими продуктов»*. Эти органы обязаны принять меры по *«информированию общественности о токсических составляющих табачных изделий и продуктах, которые они*

могут выделять». Это означает, что правительственные органы получают полную информацию о составе, но из этой информации они предоставляют информацию только о токсичных компонентах. Вопрос о том, относится компонент к токсичным или нет, очевидно, должен решаться этим же правительственным органом.

Проблемы регулирования и раскрытия состава табачных изделий

Законодательство о регулировании и раскрытии состава табачных изделий сталкивается со следующими проблемами:

- 1) содержание каких компонентов табачных изделий и табачного дыма следует измерять и какими методами;
- 2) как регулировать применение добавок к табачным изделиям;
- 3) как сделать табачные изделия менее вредными и как можно удостовериться, что те или иные табачные изделия наносят меньше вреда;
- 4) как добиться баланса между информированием потребителей о составе табачных изделий и сохранении коммерческой тайны этого состава.

Компоненты табачных изделий и табачного дыма

Фабричные табачные изделия и их дым содержат тысячи химических соединений, включая более шестидесяти канцерогенных веществ. Подробно состав табачного дыма описан в Главе 4 книги «Табак и здоровье» (см. <http://contact.tobinfo.org/books/tob-health/37-44.pdf>).

Многие токсичные или вредные вещества содержатся непосредственно в табачном листе или образуются при сгорании. Другие химические вещества добавляются в процессах выращивания, обработки, хранения и производства. К ним относятся пестициды, противогрибковые агенты и различные консерванты.

Многочисленные вещества табачного дыма вызывают разные заболевания. Угарный газ, окись азота, синильная кислота, кадмий, цинк, и смола способствуют развитию сердечно-сосудистых заболеваний. Синильная кислота, летучие альдегиды, окись азота, угарный газ и смола способствуют развитию хронической обструктивной болезни легких. Полициклические ароматические углеводороды (ПАУ), специфические для табака нитрозамины (Здесь имеется в виду, что среди разных по химическому составу веществ, относящихся к группе нитроаминов, существуют такие, которые присутствуют только в табаке, а потому их наличие в воздухе или

биологических жидкостях однозначно свидетельствует о табачном происхождении этих загрязнений), полоний-21, формальдегид, ацетальдегид, бутадиен и металлы способствуют развитию рака гортани и легкого. Специфические для табака нитрозамины (наряду с ПАУ) также могут вызвать рак ротовой полости, рак пищевода и рак поджелудочной железы. Ароматические амины способствуют развитию рака мочевого пузыря. Никотин, вторичные алкалоиды Nicotiana и ароматические компоненты способствуют развитию табачной зависимости. Использование некоторых химических веществ, присутствующих в табачном дыме, например, 2-аминонафталина и 4-аминодифенола, в некоторых странах запрещено или ограничено, потому что они не имеют безопасного уровня воздействия.

В регулировании состава табачных изделий важно отойти от таких ошибочных показателей как смолы и никотин. Смола, по определению, - это смесь всех веществ, оставшихся на фильтре курительной машины за исключением никотина и воды. Понятно, что вред потребления табачных изделий зависит не столько от количества смолы, сколько от ее состава, в первую очередь - от присутствия канцерогенных веществ. Различные марки табачных изделий, предлагающиеся в настоящее время на рынке, содержат существенно отличающиеся уровни мощных канцерогенных веществ, таких как специфические для табака нитрозамины и полициклические ароматические углеводороды (ПАУ). Это означает, что уровень этих соединений может быть уменьшен до уровня, по крайней мере, столь же низкого, как это имеет место в марке, содержащей самый низкий их уровень.

Целесообразность снижения показателей никотина в сигаретах подвергается сомнению многими экспертами, так как зависимые курильщики курят ради получения своей дозы никотина и при снижении его содержания они вынуждены курить больше или затягиваться глубже, что усугубляет вред их здоровью. В настоящее время табачные изделия являются более токсичными, канцерогенными и опасными для здоровья и окружающей среды, чем им необходимо быть для поступления никотина. Тем не менее, до настоящего времени ни в одной стране не было принято разносторонних требований к регулированию состава табачных изделий. Ошибочные методы испытания, используемые в настоящее время для измерения уровней смол, никотина и угарного газа (см. Раздел 5 «Упаковка и маркировка»), усложняют возможности регулирования табачных изделий.

По этим причинам наиболее целесообразно использовать подход простого наделения широкими законными полномочиями Министерства здравоохранения (или иного регулирующего органа) для разработки требований и стандартов для компонентов, продуктов сгорания, композиции изделия и методов испытания.

Разработка этих требований и стандартов должна опираться на передовой международный опыт. Научный консультативный комитет ВОЗ по регулированию табачных изделий (SACTob) был уполномочен разработать руководящие принципы подхода к табачным изделиям и методам их испытания и эта работа продолжается (см. (http://www.who.int/entity/tobacco/sactob/recommendations/en/modified_ru.pdf)). Правительство Канады хорошо продвинулось по пути к установлению регулирующего режима для табачных изделий (см. <http://contact.tobinfo.org/books/policybook/pb-29.htm>). Некоторые органы власти стремятся установить требования к составу табачных изделий, которые понижают их способность к воспламенению в целях предотвращения столь часто вызываемых сигаретами пожаров. Конференция Сторон РКБТ также наделена полномочиями разработать руководящие принципы для регулирования табачных изделий и их тестирования. Поэтому следует ожидать, что вскоре такое руководство появится.

Добавки

Проблема табачных добавок подробно освещена в Главе 5 книги «Табак и здоровье» (см. <http://contact.tobinfo.org/books/tob-health/45-51.pdf>)

Проблема добавок вызвана не столько их непосредственной токсичностью (в таком случае их запрет не подлежит сомнению), сколько их побочным воздействием. Добавки преднамеренно вводятся в табачные изделия в течение производственного процесса для выполнения различных функций, в частности, чтобы сделать изделия более приемлемыми для потребителей. Например, некоторые ароматизаторы могут улучшить вкус, что облегчает начало курения молодыми людьми. В присутствии других добавок дым становится менее едким и его легче вдыхать, в то время как иные добавки продлевают горение сигареты. Аммиак изменяет pH дыма, тем самым способствуя преобразованию никотина из связанной формы в свободную, что увеличивает его поглощение и делает изделие потенциально более способным вызывать зависимость.

РКБТ (статья 4, пункт 2) исходит из *«необходимости принятия мер для предотвращения начала, содействия и поддержки прекращения и уменьшения употребления табачных изделий в любой форме»*. Добавки же, как правило, применяются в прямо противоположных целях. Поэтому вполне оправданным может быть требование регулирующих органов о предоставлении производителем информации о причинах добавления каждой добавки. Эта информация должна быть представлена для рассмотрения экспертам, не связанным с табачной индустрией. Если, по мнению экспертов, включение добавки приводит к последствиям, противоположным вышеуказанным целям РКБТ, то использование этой добавки должно быть запрещено.

Следует запрещать использование добавок, которые делают табачные изделия более привлекательными и облегчающими начало курения среди молодежи, например, подсластителей, ментола или других ароматизаторов, которые изменяют едкость или маскируют истинный запах табачного дыма.

Возможно, в отношении тех добавок, которые уже легально применяются в табачных изделиях, процесс пересмотра правомерности их введения может потребовать времени. Что же касается новых добавок, то регулирующий орган должен быть наделен полномочиями принимать решения о том, разрешать добавление данного вещества или нет, исходя из вышеприведенных принципов.

Менее вредные табачные изделия

Табачные компании периодически выпускают новые виды табачных изделий, например, изделия, которые нагреваются, а не горят. Компании утверждают, что эти изделия менее опасны и испускают дым, который менее вреден.

Более подробно вопрос о возможности создания менее опасных табачных изделий освящен в Главе 6 книги «Табак и здоровье» (см. <http://contact.tobinfo.org/books/tob-health/52-60.pdf>). Выводы этой Главы сводятся к следующему:

1. На основании существующих научных данных нельзя обоснованно утверждать, что употребление какого-либо вида табачных изделий менее опасно для здоровья, чем употребление другого табачного изделия.
2. Утверждения производителей старых и новых табачных изделий о том, что их изделия менее вредны для здоровья, чем другие, являются заведомым обманом потребителей.
3. Хотя создание менее вредных табачных изделий теоретически возможно, для оценки их вреда потребуются длительные и дорогостоящие исследования, поэтому ожидать появления на рынке действительно менее опасных табачных изделий в ближайшем будущем не приходится.
4. Даже если менее вредные табачные изделия будут когда-либо созданы, потенциал улучшения здоровья при переходе на такие изделия будет существенно меньше, чем при полном прекращении потребления любых табачных изделий.

Исходя из этого, законодательство должно строго запрещать заявления о том, что те или иные табачные изделия менее опасны для здоровья, до тех пор, пока не получено достаточных научных данных об их воздействии на здоровье. Научные данные должны включать эпидемиологические и другие исследования за адекватный отрезок времени, демонстрирующие, что изделие значительно уменьшит вред

индивидуальному потребителю табака. Научные данные также должны привлечь во внимание увеличение или уменьшение вероятности того, что текущие потребители табака прекратили бы их потребление, или того, что люди, не потреблявшие табачных изделий, начали бы их употреблять.

Законодательство должно наделить Министерство здравоохранения (или иной регулирующей орган) правом создания правил для испытания тех табачных изделий, производители которых утверждают, что эти изделия менее опасны для здоровья. До тех пор, пока эти испытания не проведены в полном объеме, и пока их результаты не подтвердили заявления производителей, этим производителям должно быть запрещено делать любые публичные заявления о воздействии этих изделий на здоровье под угрозой изъятия этих изделий с рынка.

Раскрытие состава табачных изделий

Информация о составе табачных изделий и табачного дыма может предоставляться как правительству, так и общественности, и иметь как качественный (присутствует компонент или его нет), так и количественный характер (сколько его содержится в изделии или дыме этого изделия). При этом понадобится перечень компонентов, информацию о которых требуется сообщить (особенно это касается табачного дыма, который содержит около 5000 веществ), а также наличие утвержденных правительственным органом и технически выполнимых производителем методов измерения.

Перечень должен состоять из двух частей: компоненты табачного изделия и компоненты, выделяемые им при потреблении (в случае курительных изделий – табачного дыма). Для первого перечня вещества можно разделить на три группы:

- 1) вещества, которые попали в табачное изделие случайно (например, радиоактивные вещества, попавшие в состав табачного листа с атмосферными осадками);
- 2) вещества, которые попали в состав *компонентов* табачного изделия (табачного листа, сигаретной бумаги и т.п.) в результате преднамеренных действий производителей этих компонентов, но не непосредственного производителя табачного изделия *в целом*, который мог не знать об использовании тех или иных веществ его поставщиками;
- 3) вещества, намеренно добавляемые в табачные изделия в процессе их изготовления. В этом случае производитель разрабатывает технологию добавления этих веществ и владеет точной количественной и качественной информацией об их содержании в каждом изделии. Количественная и качественная информация, касающаяся веществ третьей

группы, должна быть предоставлена государственному органу в полном объеме.

В отношении раскрытия для общественности состава добавок к табачным изделиям в положениях РКБТ наблюдается определенный парадокс: можно раскрывать состав только токсичных компонентов, но нельзя разрешать включение веществ, если они являются токсичными. Этот парадокс может разрешаться через применение более базового принципа защиты прав потребителя о том, что потребитель имеет право на получение информации о составе потребляемого им изделия безотносительно того, является ли тот или иной компонент изделия вредным или полезным. Особое значение эта информация имеет для уязвимых групп населения, например, тех людей, которые дают необычную реакцию на поступление конкретного компонента. Для сохранения в тайне рецептуры изделия возможно ограничить эту информацию качественными характеристиками.

Информирование общественности о токсических составляющих табачных изделий и выделяемых ими веществ может осуществляться в двух формах: реактивной и проактивной.

Реактивное информирование означает, что информация предоставляется только по запросу. В таком случае важно определить, кто может подавать запрос – любой гражданин страны или только какие-то организации.

Проактивное информирование означает, что государственные органы сами активно распространяют информацию среди граждан и организаций. Для такого информирования необходимо иметь специальные средства.

В качестве варианта, минимального по затратам, но потенциально максимального по охвату населения, может быть рекомендовано размещение всей информации, с которой общественность имеет право ознакомиться, на открытом веб-сайте регулирующего органа. В таком случае любой человек, владеющий государственным языком (языками) страны, сможет ознакомиться с данной информацией.

Термины

Ингредиенты табачных изделий – любое вещество, соединение или компонент, помимо табака и воды, которые введены в табачное изделие во время обработки, производства или упаковки, в том числе те, которые в соответствующих случаях содержатся в бумаге, фильтре или подобной части табачного изделия. Термин «добавки» также охватывает любые остатки пестицидов, фунгицидов и других веществ, попавших в табачные изделия в процессе выращивания табачного листа, его сбора, обработки, хранения и других стадий подготовки табачного изделия для потребления.

Составляющие табачного дыма – любые химические вещества и соединения (в форме газа, пара или частичек), которые содержатся в табачном дыме.

Примерный текст законодательного акта

Акт (статья). Регулирование состава табачных изделий.

Преамбула. Учитывая, что содержащиеся в табачных изделиях компоненты и выделяемый ими дым являются фармакологически активными, токсичными, мутагенными и канцерогенными, состав табачных изделий и табачного дыма строго контролируется соответствующими государственными органами, а потребители табачных изделий информируются обо всех компонентах табачных изделий и табачного дыма, которые могут нанести ущерб их здоровью.

1. Каждый производитель или импортер табачных изделий ежегодно, начиная с даты официальной публикации данного Акта, предоставляет центральному уполномоченному органу исполнительной власти в сфере здравоохранения информацию обо всех ингредиентах каждой марки табачных изделий и составляющих табачного дыма этих изделий, согласно утвержденному этим органом перечню и правилам.
2. Производитель или импортер табачных изделий ежегодно предоставляют центральному уполномоченному органу исполнительной власти в сфере здравоохранения информацию обо всех ингредиентах табачных изделий, намеренно включенных в их состав в рамках технологии их производства, независимо от того, включены эти ингредиенты в перечень, указанный в пункте 1, или нет.
3. При производстве (импорте) марки табачного изделия, сведения о которой не предоставлялись в предшествующем году, упомянутые в пп. 1 и 2 сведения должны быть предоставлены не менее чем за 6 месяцев до появления этой марки изделия в розничной продаже.
4. Центральный уполномоченный орган исполнительной власти в сфере здравоохранения определяет и утверждает методы измерения наличия или содержания веществ, которые должны сообщаться этому органу согласно п. 1, а также определяет и утверждает перечень организаций и учреждений, которые имеют право проводить данные измерения.
5. Центральный уполномоченный орган исполнительной власти в сфере здравоохранения имеет право устанавливать предельно допустимые значения содержания в табачном изделии ингредиентов или составляющих табачного дыма, в отношении которых есть основания полагать, что они характеризуются одним из следующих пунктов: а) обладают токсичным, мутагенным или канцерогенным действием; б) облегчают вдыхание табачного дыма; в) способствуют формированию табачной зависимости у потребителей табачных изделий.

6. Центральный уполномоченный орган исполнительной власти в сфере здравоохранения обязан ежегодно публиковать перечень веществ, в отношении которых установлены предельно допустимые значения их содержания в табачных изделиях и табачном дыме, с указанием этих предельно допустимых значений. Табачные изделия, в которых содержание хотя бы одного ингредиента или составляющей табачного дыма превышает предельно допустимые значения, должны быть изъяты из продажи в течение 3 месяцев после официальной публикации перечня.

7. Центральный уполномоченный орган исполнительной власти в сфере здравоохранения обязан ежегодно выпускать и обновлять перечень веществ, которые запрещено добавлять в табачные изделия в процессе технологии их производства на основании причин, перечисленных в пункте 5. Табачные изделия, в которых присутствуют такие ингредиенты, должны быть в течение 3 месяцев после официальной публикации перечня изъяты из продажи.

8. Полученная центральным уполномоченным органом исполнительной власти в сфере здравоохранения информация об ингредиентах каждой марки табачных изделий является общедоступной и должна предоставляться гражданам без ограничений, за исключением сведений об особенностях приготовления (формулы) табачных изделий.

9. Полученная центральным уполномоченным органом исполнительной власти в сфере здравоохранения информация о составляющих табачного дыма каждой марки табачных изделий является общедоступной и должна предоставляться гражданам без ограничений.

10. Центральный уполномоченный орган исполнительной власти в сфере здравоохранения обязан информировать граждан через средства массовой информации, сеть Интернет и другими способами об ингредиентах табачных изделий и составляющих табачного дыма, которые могут нанести вред здоровью потребителей этих изделий и окружающим их людям, в том числе сообщать, в чем заключается вред каждого из этих ингредиентов табачных изделий и составляющих табачного дыма.

11. Производители и импортеры табачных изделий не имеют права делать никаких публичных заявлений о том, что выпускаемые или импортируемые ими изделия не опасны для здоровья или менее опасны для здоровья, чем другие табачные изделия, если они не получили для этого специального разрешения центрального уполномоченного органа исполнительной власти в сфере здравоохранения. Данное разрешение может быть дано только после тщательной проверки подобных заявлений согласно утвержденной этим органом процедуре.

Раздел 5.

Упаковка и маркировка табачных изделий

Положения РКБТ

Первый из руководящих принципов Конвенции, Статья 4, часть 1, гласит: «Каждый человек должен быть проинформирован о последствиях для здоровья, наркотическом характере и смертельной опасности в результате употребления табака и воздействия табачного дыма».

Статья 11 «Упаковка и маркировка табачных изделий»

Статья налагает на стороны следующие обязательства:

1. Каждая Сторона в течение периода трех лет с момента вступления настоящей Конвенции в силу для данной Стороны в соответствии со своим национальным законодательством принимает и осуществляет эффективные меры, с тем чтобы:
 - a) упаковка и маркировка табачных изделий не стимулировали продажу табачного изделия любым путем, который является ложным, вводящим в заблуждение или обманным, либо создающим неправильное впечатление о его характеристиках, воздействии на здоровье, опасностях или выделяемых продуктах, включая любой термин, описание, торговую марку, символический или любой иной знак, которые прямо или косвенно создают ложное впечатление о том, что определенное табачное изделие является менее вредным, чем другие табачные изделия. Они могут включать такие термины, как «с низким содержанием смол», «легкие», «очень легкие» или «мягкие»; и
 - b) на каждой пачке и упаковке табачных изделий и на любой внешней упаковке и в маркировке таких изделий также содержались предупреждения о вреде для здоровья, описывающие пагубные последствия использования табака, и могли приводиться другие соответствующие сообщения. Такие предупреждения и сообщения:
 - i) утверждаются компетентными национальными органами,
 - ii) периодически меняются,

- iii) являются крупными, четкими, видимыми и легко читаемыми,
 - iv) занимают 50% основной маркированной поверхности или более, но ни в коем случае не менее 30% основной маркированной поверхности,
 - v) могут быть выполнены в виде рисунков или пиктограмм, либо включать их.
2. На каждой пачке и упаковке табачных изделий и на любой внешней упаковке и в маркировке таких изделий, в дополнение к предупреждениям, предусмотренным в пункте 1(б) настоящей Статьи, должна содержаться информация о соответствующих компонентах табачных изделий и выделяемых ими продуктах, как это определено национальными органами.
 3. Каждая Сторона требует, чтобы предупреждения и другая текстуальная информация, указанные в пункте 1(б) и в пункте 2 настоящей Статьи, фигурировали на каждой пачке и упаковке табачных изделий и на любой внешней упаковке и в маркировке таких изделий на ее основном языке или основных языках.
 4. Для целей настоящей Статьи термин «внешняя упаковка и маркировка» применяется в отношении табачных изделий к любой упаковке и маркировке, используемой в розничной продаже данного изделия.

Косвенным образом этой проблемы касается статья 15, которая требует от сторон принятия эффективных мер, чтобы «гарантировать, что все пачки и упаковки табачных изделий и любая внешняя упаковка таких изделий были маркированы для оказания Сторонам помощи в определении происхождения табачных изделий и, в соответствии с национальным законодательством и соответствующими двусторонними и многосторонними соглашениями, оказания Сторонам помощи в установлении точки отклонения, а также мониторинга, документирования и контроля за движением табачных изделий и их юридическим статусом».

Кроме того, стороны будут:

- a) требовать, чтобы все отдельные пачки и упаковки табачных изделий для розничной и оптовой реализации, которые продаются на ее внутреннем рынке, содержали следующий текст: «Продажа разрешается только в (включить название страны, субнациональной, региональной или федеральной территориальной единицы)» или содержали любую другую эффективную маркировку, указывающую конечный пункт назначения или помогающую органам определить, поступило ли данное изделие на законном основании для продажи на внутреннем рынке; и

- б) *рассматривать в соответствующих случаях вопрос о создании системы практического отслеживания и режима отслеживания, которая далее защитит систему распределения и поможет расследованию случаев незаконной торговли.*

Информация на упаковке или маркировка должна быть представлена разборчиво и /или на основном языке или основных языках».

Статья 16, пункт 3, обязывает стороны «стремиться запретить продажу сигарет поштучно или в небольших упаковках, которые увеличивают доступность таких изделий для несовершеннолетних».

Комментарий к положениям РКБТ

На первый взгляд, упаковка и маркировка табачных изделий является проблемой только производителей табачных изделий и не имеет отношения к защите здоровья людей. Однако Рамочная Конвенция на основе практического опыта многих стран показывает, что с помощью законодательного регулирования маркировки и упаковки табачных изделий можно решить целый ряд важных для защиты здоровья задач:

- 1) Повысить информированность настоящих и потенциальных потребителей табачных изделий о различных видах негативного воздействия потребления этих изделий (Статья 11, пункт 1б).
- 2) Защитить потребителей табачных изделий от дезинформации, которая намеренно или ненамеренно может распространяться на упаковке (Статья 11, пункт 1б).
- 3) Предоставить потребителям информацию о компонентах табачных изделий и выделяемых ими продуктах (Статья 11, пункт 2).
- 4) Помочь правоохранительным органам и потребителям отличать легальные табачные изделия от контрабандных (Статья 15 РКБТ).
- 5) Воспрепятствовать перерастанию подростковых экспериментов с курением в табачную зависимость (Статья 16, пункт 3).

Информирование потребителей

Система предупреждений должна сообщить потенциальным и нынешним потребителям как о природе связанных с приобретаемым товаром видов риска, так и о величине наносимого им вреда, в том числе следует давать прогноз о возможном заболевании вследствие потребления данного товара.

Распространение общих принципов защиты прав потребителей на табачные изделия

Несмотря на то, что детали законодательства о защите прав потребителей различаются в разных странах, существует общепринятое соглашение по поводу общих принципов *Рекомендации ООН по защите потребителя* (United Nations Conference on Trade and Development. *United Nations 'guidelines for consumer protection*. Geneva, United Nations, 2001.). Эти рекомендации признают право потребителя:

- быть защищенным на рынке от вреда здоровью и безопасности и
- получать «адекватную информацию, чтобы иметь возможность сделать информированный выбор» - включая выбор, касающийся риска.

Как свидетельствует история, торговля табачными изделиями грубо попирала оба этих принципа. Потребители всегда были подвержены исключительно высоким уровням риска: уровень преждевременной смертности среди долговременных потребителей табака составляет 50%. И им не предоставлялось достоверной информации, так как кровный интерес табачной индустрии заключается в том, чтобы потребители знали как можно меньше о катастрофических последствиях зависимости от табачных изделий для здоровья.

Уязвимые группы

Законодательство о защите прав потребителей обязывает всех производителей предупреждать как о природе, так и величине риска, связанного с выпускаемыми ими изделиями. Третьим важным принципом защиты прав потребителя является то, что долг предупреждать может принимать различные формы в зависимости от того, кто является покупателями (или потенциальными покупателями). Например, в том случае, если изделие предназначено для использования слепыми людьми, производителю будет сложно уйти от ответственности за наносимый изделием ущерб, сославшись на наличие письменного предупреждения.

В более обобщенном виде закон о защите прав потребителей предполагает проведение целенаправленных усилий, чтобы защитить различные виды *уязвимых групп*.

Табачный маркетинг в основном направлен на две уязвимые группы: это дети/подростки (которых индустрия должна соблазнять, чтобы заменить умирающих или прекращающих курить потребителей) и зависимые взрослые. В случае с подростками уязвимость очевидна: общество вполне обоснованно предполагает, что они не будут способны сделать информированный выбор между обещанием немедленного,

хоть и символического, вознаграждения (какой является социальная приемлемость и причастность) и перспективой ужасных последствий через несколько десятилетий (таких как смерть в среднем возрасте). Также не ожидается, что сухая научная информация победит эмоциональное влияние тщательно построенных образов.

В случае же зависимых курильщиков их уязвимость к дезинформации вытекает из феномена когнитивного диссонанса (познавательного несоответствия): сложно продолжать верить в одно, делая другое. Особенно те курильщики, которые психологически не могут воздержаться от выкуривания своей следующей сигареты, с большей вероятностью не будут принимать во внимание информацию о риске для здоровья. Они легче попадают на удочку псевдоаргументов, обычно выдвигаемых табачной индустрией («Не доказано, что курение вызывает рак», «Табак вызывает зависимость в том же смысле, что и хлеб вызывает зависимость» и так далее).

Необходимость пробиваться через когнитивный диссонанс и эффективно взаимодействовать с детьми и подростками помогает объяснить, почему недостаточно проводить образовательные программы в школах или информационные кампании в СМИ, а нужно использовать упаковки табачных изделий. Более того, чтобы помочь снизить когнитивный диссонанс, предоставление информации о здоровье на табачной упаковке должно включать помощь курильщикам, желающим прекратить курить: ясно, что проще воспринимать информацию о здоровье, когда есть хотя бы некоторая надежда, что сможешь что-то сделать со своей зависимостью.

Упаковка табачных изделий как средство их рекламы и контр-рекламы

Табачные изделия необычны во множестве отношений. Одним из их свойств является уникальный характер изделия в смысле риска. Табак вызывает зависимость у детей и не имеет безопасного уровня потребления. Табачные изделия несут ущерб в огромных масштабах, вызывая смерть почти половины своих долгосрочных потребителей.

Несмотря на это, правительства позволили таким изделиям поставаться на рынок в одной из наиболее замысловатых и очаровательных торговых одежек, которые когда-либо были разработаны. Послание для потребителей и потенциальных начинающих курильщиков из числа детей и подростков, выраженное в виде дизайна упаковки, сообщало, что находящееся внутри изделие является нормальным, законным и безопасным.

Эффективная маркировка пачек и система предупреждений на них могут серьезно противостоять косвенным уверениям, которые несет привлекательная упаковка. Такая система предупреждений может

стать чрезвычайно рентабельной просветительной кампанией здравоохранения, благодаря: 1) целенаправленному действию этой маркировки; 2) огромному количеству потенциальных клиентов и 3) низкой стоимости этой меры.

Кроме того, предупреждения на пачках прямо связаны с проблемой полного устранения табачной рекламы. Хотя во многих странах такая реклама запрещена или ограничена, в большинстве из них была проигнорирована основная уловка табачного маркетинга – непосредственно сигаретная пачка. Вся табачная реклама, спонсорство и рекламные действия в местах торговли, в конечном счете, связаны с дизайном пачки, подобно тому, как спицы связаны с центром колеса. Но как бы ни была важна для индустрии упаковка до настоящего времени, по мере того, как запреты рекламы повсеместно вступают в силу, производители сосредотачивают все большее внимание на пачке как таковой. Поэтому, если большие по размеру предупреждения на пачке уменьшают возможности индустрии использовать остаток пачки для обмена, незаметного в привлекательной упаковке, это является еще одним преимуществом для здравоохранения.

Требования к содержанию и оформлению предупреждений о здоровье на упаковке табачных изделий

Содержание

Согласно РКБТ, предупреждения (в том числе их содержание) *«утверждаются компетентными национальными органами»*. В данном случае применено слово «компетентный», а не «полномочный», что означает, что, хотя у избранных народом депутатов парламента полномочий, безусловно, больше, чем у назначенных чиновников Министерства здравоохранения, но в данном случае чиновники в силу своих должностных обязанностей обязаны быть более компетентны в данном вопросе. Чиновники также обычно лучше знают, каких экспертов лучше привлечь для определения содержания предупреждений. Поэтому предпочтительней будет, если национальный закон не будет определять содержание предупреждений, а лишь требования к их оформлению и ротации, обязав при этом Министерство здравоохранения или иной компетентный национальный орган своевременно определять содержание этих предупреждений.

В отношении текста предупреждений нет «золотого стандарта», так как один и тот же текст может по-разному воздействовать на курильщиков разных стран, особенно в переводе. Поэтому при разработке текста целесообразно будет ознакомиться со всеми существующими примерами текстов, но после этого составить тексты,

наиболее подходящие для данной страны. Целесообразно провести тестирование этих текстов в фокус-группах и выбрать наиболее действенные. При составлении этих текстов следует также учитывать следующие рекомендации, сформулированные канадскими сторонниками контроля над табаком (см. http://www.who.int/entity/tobacco/training/success_stories/en/best_practices_canada_package.pdf):

1. Выбирайте предупреждения, которые охватывают природу риска и величину опасности. Предупреждения должны давать информацию о конкретных заболеваниях и прогноз в случае развития связанного с табаком заболевания.
2. Обнадеживающая информация о прекращении курения работает хорошо тогда, когда следует за предупреждением, повышающим обеспокоенность. Но информация о прекращении курения не должна затенять цель системы предупреждений, выраженную выше в пункте 1.
3. Риск заболевания следует связывать с изделием (например, сигаретами), а не с индивидуальным поведением (например, курением).
4. Не следует забывать о некурящих как о целевой группе системы предупреждений. Предупреждения о пассивном курении представляют для них большой интерес. Некурящие супруги, дети и друзья читают предупреждения и подталкивают курильщиков к прекращению курения.
5. Предупреждениям должны предшествовать соответствующие выделенные цветом слова, такие как ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ.
6. Лучше всего работают персонализированные сообщения, например «Сигареты могут убить Вас!».
7. Двусмысленных выражений, таких как «относится к», «связан с» или «возможно» следует избегать в той степени, насколько позволяют научные данные. Важно указать причинно-следственную связь, например, «Сигареты могут вызвать у Вас рак легких».
8. Следует избегать в предупреждениях словесных блоков, создаваемых сложными или многословными формулировками.
9. Пассивное курение (особенно смерть от вызванных пассивным курением заболеваний) и зависимость являются темами предупреждений, которые вызывают особый дискомфорт у табачной индустрии.
10. Не следует начинать сообщение с названия уполномоченного органа, который является автором предупреждения, например, «Минздрав предупреждает: Курение ...». Такой

порядок формулировки создает блок слов, который позволяет скептическому курильщику игнорировать остальную часть предупреждения. В Канаде авторство Федерального департамента здравоохранения напечатано мелким шрифтом внизу предупреждения. В других странах оно вообще не указывается.

Размер

Очевидно, что чем больше размер предупреждения, тем больше информации для потребителя там можно разместить и тем меньше на пачке места останется для табачной рекламы. Особое положение занимают страны, где действует несколько государственных языков и предупреждения должны быть приведены на каждом из них. Поэтому РКБТ указывает, что предупреждения *«занимают 50% основной маркированной поверхности или более, но ни в коем случае не менее 30% основной маркированной поверхности»*. Упаковка табачных изделий, как правило, имеет форму параллелепипеда, и под основными маркированными поверхностями подразумеваются наибольшие по площади стороны параллелепипеда, которые можно разделить на переднюю (обычно с той стороны, где открывается пачка) и заднюю.

К 2005 году наибольшие по размеру предупреждения были в следующих странах:

- Канада, Таиланд и Сингапур - 50% (по 50% передней и задней стороны);
- Бразилия - 50% (100% одной из сторон);
- Европейский Союз - от 48% (43% - передняя, 53% - задняя, включая рамку) в одноязычных странах (Великобритания) до 56% (48% - передняя, 63% - задняя, включая рамку) в трехязычных странах (Бельгия).

Важное значение имеет и расположение предупреждения. Верхняя часть основной поверхности является главным для покупателя местом пачки. Законодательно нужно занять ее в интересах здоровья общества.

В качестве рекомендации можно сказать, что размер предупреждения 30% является абсолютным минимумом, с которым будет согласна даже табачная индустрия. Но стремиться надо к тому, чтобы сделать размер как можно больше (проведенные в Канаде исследования показали, что предупреждения размером 80% будут более действенны, чем нынешние 50%). При определении размера предупреждений важно учитывать размеры рамки (см. ниже). В качестве вариантов можно рассмотреть разные размеры предупреждений на передней и задней стороне пачки (как в Австралии или ЕС) или полностью занять предупреждением одну из сторон пачки (как в Бразилии). Последний

вариант позволяет добиться максимальной четкости в передаче изображения или увеличить размер текста.

Текст или рисунок

Текст РКБТ (статья 11, пункт б5) говорит о том, что предупреждения *«могут быть выполнены в виде рисунков или пиктограмм, либо включать их»*. Таким образом, РКБТ не обязывает, но рекомендует делать предупреждения в виде рисунков или пиктограмм.

Известно, что лучше один раз увидеть, чем сто раз услышать (а в данном случае прочитать). Исследования убедительно показывают, что рисунки в большей степени влияют на курильщиков, чем текст, поэтому те страны, где ранее всего были введены текстовые предупреждения, постепенно переходят к графическим.

С примерами таких предупреждений можно ознакомиться в Интернет:

Канада: Предупреждения, используемые в настоящее время : http://www.nsra-adnf.ca/news_info.php?cPath=22&news_id=78

Бразилия: старые (действовали с 2002 года): http://www.anvisa.gov.br/divulga/noticias/040601_1.htm и новые (с августа 2004 года) : http://www.inca.gov.br/english/cigarrete_packages.html

Таиланд: http://www.thpinhf.org/packaging_labeling.htm

Австралия (одобрены в июне 2004 года, но пока не введены): <http://www.health.gov.au/pubhlth/strateg/drugs/tobacco/warnings/cigarettes3090.pdf>

В октябре 2004 года Европейский Союз предложил своим членам 42 варианта таких графических предупреждений на всех языках ЕС. С вариантами этих предупреждений на английском языке можно ознакомиться: http://europa.eu.int/comm/health/ph_determinants/life_style/Tobacco/Documents/en_pictures.pdf

Безусловно, предупреждения с рисунком более действенны, но табачная индустрия будет заявлять, что технически не готова их ввести в слаборазвитых странах. Вариантом решения этой проблемы является положение закона, что вопрос о том, что именно должно появиться на предупреждении – текст или рисунок, и каково будет их содержание, определяется постановлениями Министерства здравоохранения, а национальный закон определяет лишь размер предупреждений и базовые требования к их оформлению.

Цвет и фон

Текст РКБТ (статья 11, пункт б3) говорит о том, что предупреждения должны быть *«крупными, четкими, видимыми и легко читаемыми»*.

Это общее требование требует расшифровки в тексте национальных актов. В прошлом законодательные акты ряда стран требовали, чтобы текст предупреждений был написан четкими буквами на «контрастном фоне». Так как термин «контрастный» не имеет четкого юридического определения, то табачные фирмы стали использовать такие цвета, чтобы текст был как можно меньше заметен (например, синие буквы на голубом фоне).

Неопределенность цвета букв предупреждения приводит к двум проблемам:

- табачные фирмы подбирают для каждой пачки цвета таким образом, чтобы текст предупреждения сливался с дизайном пачки и был менее видимым;
- предупреждения печатались отражающим цветом (золотистым или серебристым), в результате чего предупреждения на свету становились незаметными.

Поэтому необходимо четко определять как цвет букв, так и фона. В последние годы основными вариантами цветовой гаммы были черные буквы на белом фоне или белые буквы на черном фоне.

По мнению канадских экспертов, в предупреждениях, состоящих только из текста, белые буквы на черном фоне являются более действенными, чем обратный вариант, особенно если они очерчены белой границей. Попытки спрятать текст послания в цветах пачки следует пресекать. Шрифт предупреждений и размер букв также можно подобрать таким образом, чтобы текст был менее читаемым. Доказать же нарушение общих требований закона о четкости, видимости и легкочитаемости будет нелегко. Поэтому лучше, чтобы в тексте законодательного акта были либо прописаны требования к шрифту (как это сделано в Таиланде), либо сделано указание, что требования к шрифту указываются в подзаконном акте, который должно подготовить Министерство здравоохранения.

В Канаде для обеспечения контроля за качеством печати правила регулирования уточняют, что «предупреждения и информация о здоровье» должны быть взяты из электронных изображений, полученных в Федеральном департаменте здравоохранения, и что качество должно быть «максимально возможно близким к цвету», предоставленному в исходном документе Федерального департамента здравоохранения.

Рамка

Чтобы предупреждение явно отделялось от остального рисунка пачки, нужно в законодательном акте предусмотреть, чтобы оно было окружено рамкой. В законе (или подзаконном акте) нужно оговорить толщину линий рамки, их цвет (например, того же цвета, что и буквы

текстового предупреждения). Очень важно четко оговорить вопрос о том, входит ли рамка в размер оговоренного законом предупреждения (например, 30%), или она охватывает дополнительную площадь. Нечеткость формулировки привела к тому, что в некоторых странах ЕС табачные компании оспаривали этот вопрос в суде. С учетом рамки площадь предупреждений может существенно возрасти. Например, введенные в 1994 году в Канаде предупреждения занимали 25% стороны пачки, а с учетом рамки – 40%.

Количество предупреждений, их ротация и сроки их введения

В тексте РКБТ предупреждения упоминаются во множественном числе, что означает, что их должно быть минимум два. В настоящее время в Канаде действует 16 различных предупреждений, в Таиланде 14, в Австралии их будет 14. В Европейском Союзе в настоящее время Директива 37/2001 требует, чтобы на передней стороне пачки размещалось одно из 2 основных предупреждений, а на задней – одно из 14 дополнительных.

При таком количестве предупреждений возникает проблема их равномерного распределения на пачках. Когда в Канаде было 8 предупреждений, закон требовал, чтобы в одном блоке из 10 пачек были пачки со всеми 8 вариантами.

Эта проблема может решаться двумя способами:

1) закон может определять, что каждое из предупреждений должно печататься на равном числе пачек, производимых в течение определенного периода времени (например, месяца или года) или определенной партии (например, миллиона пачек). Поскольку технически это требование может быть трудновыполнимо, можно установить допустимую норму отклонения (например, плюс-минус 5%).

2) закон может определять временной период, в течение которого производятся пачки с каждым предупреждением (например, если утверждено 6 вариантов предупреждений, то каждые два месяца выпускаются пачки с новым предупреждениями). Это, в частности, позволит четко знать время выпуска каждой пачки.

Текст РКБТ (статья 11, пункт б2) говорит о том, что предупреждения *«периодически меняются»*. Даже самый лучший текст или рисунок со временем приедаются и становятся незаметными. Поэтому следует предупреждать тривиальность посланий, создав схему регулярных изменений системы предупреждений. Периодичность таких изменений должна учитывать технические возможности табачной индустрии, но при этом быть достаточно частой (например, в

Австралии закон требует, чтобы 7 из 14 предупреждений менялись ежегодно, то есть каждое предупреждение служит 2 года).

РКБТ определяет, что положения, изложенные в подпунктах а и б пункта 1 Статьи 11 должны начать действовать *«в течение периода трех лет с момента вступления настоящей Конвенции в силу для данной Стороны в соответствии со своим национальным законодательством»*.

Очевидно, что переход на новые предупреждения потребует времени, так как:

- 1) уже произведены, но еще не проданы пачки без новых предупреждений;
- 2) уже напечатаны пачки без новых предупреждений для еще не расфасованных сигарет;
- 3) подготовка к печати новых пачек требует времени.

При решении вопроса о сроках введения табачная индустрия будет выдвигать множество причин, чтобы затянуть появление новых предупреждений. Нужно очень хорошо разбираться в табачном производстве, чтобы понять, какие из этих причин обоснованы, а какие – нет. Определять сроки можно двумя способами:

- 1) можно изучить опыт других стран и будет разумно сказать, что если даже для введения предупреждений с рисунками табачной индустрии хватило 6 месяцев в Канаде, 12 месяцев в Бразилии и Таиланде или 18 месяцев в Австралии, то этого времени будет достаточно и в другой стране. При этом можно использовать опыт Канады, в которой сроки введения новых предупреждений на тех марках, которые занимали менее 2% рынка, были на 6 месяцев больше.
- 2) Можно попытаться выяснить, существуют ли в стране нормы предельного срока хранения сигарет. Хотя с медицинской точки зрения нет оснований полагать, что сигареты, пролежавшие дольше предельного срока хранения, вреднее для здоровья, чем свежие, но такие требования являются неотразимым аргументом против утверждений о том, что табачной индустрии надо распродать старые запасы. Предельный срок хранения сигарет может составлять от 6 до 12 месяцев.

Таким образом, период в 12-18 месяцев представляется вполне реалистичным сроком для введения новых предупреждений, и табачной индустрии будет трудно найти аргументы, чтобы удлинить его. Важно указать, что в течение этих 12-18 месяцев будут действительны как старые, так и новые предупреждения, а после истечения этого периода – только новые. Требования к новым предупреждениям (текст, рисунок, оформление) должны быть известны на момент отсчета данного периода, иначе у табачной

индустрии появится законное основание добиваться удлинения этого срока.

В Австралии будет введено 14 предупреждений, при этом каждые 12 месяцев 7 предупреждений будет меняться на 7 новых. Общий срок действия каждого предупреждения составит, таким образом, 2 года. При этом на каждой марке предупреждения также должны равномерно меняться в течение 12 месяцев. В Канаде правительство обязалось менять сообщения раз в три года.

Подытоживая мировой опыт, можно дать следующие рекомендации:

- 1) количество предупреждений может составлять от 6 до 16;**
- 2) срок введения новых предупреждений должен составлять от 12 до 18 месяцев;**
- 3) предупреждения должны меняться таким образом, чтобы каждое из них действовало от 18 до 36 месяцев.**
Целесообразнее менять не все предупреждения сразу, а равномерными частями.

Дополнительная информация для потребителей на вкладышах в пачки

Табачные компании в последнее время стали активно использовать листки, вкладываемые в пачки, для дополнительной рекламы своей продукции. Этот способ влияния на потребителей следует использовать и в интересах здоровья.

В Канаде закон предусматривает, что в пачку вкладывается один из 16 различных листовок с разнообразной информацией, например, о прекращении курения. Поочередно сменяющиеся сообщения внутри пачки являются для курильщика «сюрпризом», который будет раскрыт только после совершения покупки. Среди шестнадцати внутренних сообщений содержатся следующие: девять позитивных сообщений, поощряющих прекращение курения (начинающиеся со слов «Вы МОЖЕТЕ бросить курить!»), и еще семь подробных сообщений, дополняющих наружные сообщения и начинающихся такими вопросами как:

- «Если у меня рак легкого, каковы мои шансы выжить?»
- «Может ли вторичный дым повредить моей семье?»
- «Может ли табак повреждать мозг?»

При этом важно, чтобы эти вкладыши не конкурировали с вкладышами табачной индустрии, тем более что индустрия с помощью таких вкладышей будет стремиться минимизировать воздействие предупреждений. Например, в Бразилии, где предупреждение занимает 100% одной стороны пачки, некоторые компании начали вкладывать в пачки рекламные вставки такой же точно формы и

размера, как и фотографическое предупреждение, чтобы курильщики могли ими прикрывать предупредительные изображения. Поэтому в законе важно предусмотреть запрет на вложение любых других листов, помимо предусмотренных законом.

Предупреждения и ответственность за нанесенный потребителям ущерб

В тех странах, где законодательство пока не регулирует наличие медицинских предупреждений на пачках, табачная индустрия поддерживает введение законодательных требований о введении минимальных по размеру и абстрактных по содержанию предупреждений. Она делает это для того, чтобы снять с себя ответственность за наносимый потребителям ущерб (мол, Минздрав предупреждал, поэтому никаких исков о возмещении ущерба не принимаем...).

Между тем, никакие предупреждения на пачках не отменяют долгосрочных обязательств индустрии по отношению к своим потребителям, соответствующих гражданскому законодательству. Никакая система предупреждений не предоставляет индустрии полную неприкосновенность, если вдруг окажется, что существующие предупреждения неадекватны. Раздел 16 Табачного Акта Канады, который предписывает введение нынешних предупреждений, гласит:

Эта часть не затрагивает обязанностей производителя или продавца по /гражданскому/ кодексу или по актам Парламента или провинциальных законодательных учреждений предупреждать потребителей о вреде для здоровья и воздействии на здоровье, возникающих из-за потребления табачных изделий или их выделений.

Этот раздел был в некоторой степени реакцией на то, как часто табачная индустрия достигала успеха в использовании федерального законодательства о маркировке в США в качестве аргумента и в результате избегала ответственности в судах этой страны (“Щит Конгресса”). Суды США постановили, что американские предупреждения, законодательно предписанные Конгрессом, защищают производителей от обязанности предоставлять более значительные предупреждения, чем используемые ныне. Успешно утверждалось, что, если бы Конгресс хотел более сильные предупреждения, он ввел бы таковые в действие.

Различные виды упаковки

Согласно РКБТ (Статья 11, пункт 4) *термин «внешняя упаковка и маркировка» применяется в отношении табачных изделий к любой упаковке и маркировке, используемой в розничной продаже данного изделия.*

Это означает, что медицинские предупреждения должны печататься не только на пачках (то есть упаковке для индивидуальных табачных изделий), но и на блоках (упаковка для 10 или иного количества пачек). В отношении коробов (коробок для 100 или иного количества блоков), которые используются для оптовой продажи, медицинские предупреждения не обязательны, хотя вполне целесообразно распространить на короба требования к маркировке, касающиеся предупреждения контрабанды (см. ниже).

В Канаде каждая картонная коробка (блок) должна нести попеременно одно из 16 предупреждений, которые занимают 50 процентов поверхности каждой стороны. Это означает, что каждая картонная коробка должна иметь по три предупреждения на английском и французском языках, выбранные из числа 16 внешних предупреждений, требуемых на отдельных пачках. То, что каждая сторона коробки имеет предупреждение, не позволяет производителям и розничным продавцам сложить картонные коробки таким способом, чтобы создать в пункте продажи большой стенд сигарет без предупреждений.

Защита потребителей от дезинформации

Реформа упаковки табачных изделий должна быть также направлена на устранение любого обмана потребителей со стороны производителей. В случае табачных изделий это, в первую очередь, связано с маркетингом так называемых сигарет «с низким содержанием смолы», «легких» и «умеренных».

Может ли потребитель получить менее опасное табачное изделие

Устранение этого обмана особенно важно, потому что он построен на вполне обоснованном желании потребителя получить менее опасное изделие. Учитывая огромный масштаб распространенности курения и смертей от него, снижение токсичности сигарет хотя бы на несколько процентов дало бы громадный эффект для здравоохранения. Для изучения этой проблемы ВОЗ создало специальный Научно-консультативный комитет ВОЗ по регулированию табачных изделий, который, исходя из существующего научного понимания рисков, вызываемых употреблением табака, в 2002 году пришел к следующим выводам:

1. *Существующих научных данных недостаточно для оценки различий в потенциале риска для здоровья между новыми и существующими табачными изделиями по составу, воздействию, токсичности или вреду.*

2. Демонстрации только лишь снижения выделений дыма или снижения поглощения токсичных веществ недостаточно для поддержки утверждения или выводов о пониженной токсичности или снижении вреда.
3. Данные в поддержку утверждений о снижении канцерогенности должны интерпретироваться с учетом потенциального воздействия изменений изделия на другие серьезные болезни, вызываемые потреблением табака.

Таким образом, нужно, к сожалению, признать, что потребитель, при всем желании, не может получить менее опасное табачное изделие, и обязанность властей заключается в том, чтобы потребитель был информирован об этом.

«Легкие» сигареты как последствие не оправдавшего себя метода измерений

Феномен так называемых «легких» сигарет основан на попытке Федеральной торговой комиссии (ФТК) США разделить сигареты на более и менее опасные путем измерения состава табачного дыма в специальной курительной машине. К сожалению, как показали исследования, этот метод измерения оказался в корне неверным по целому ряду причин, и сама ФТК признала это. Более подробно проблема этого метода и проблема легких сигарет в целом изложена в других наших публикациях: «Легкая ложь» (<http://www.adic.org.ua/sober-cool/thematic/lightlie/>) и главе 6 книги «Табак и здоровье» (<http://contact.tobinfo.org/books/tob-health/52-60.PDF>)

Парадокс же заключается в том, что этот принципиально неверный метод измерений был (не без участия табачной индустрии) одобрен Международной организацией стандартизации (ISO) и стал тем самым обязательным для всех стран. Этот метод предусматривает измерение в курительной машине двух показателей: смол и никотина. Те сигареты, у которых эти показатели меньше, называются «легкими», а где они совсем низки - «ультра-легкими», хотя общепризнанных критериев разделения на эти категории не существует. Потребитель, исходя из здравого смысла, полагает, что при выкуривании сигареты, на пачке которых показатели вредных для здоровья веществ в 10 раз ниже, чем на иной пачке, получит в 10 раз меньше вреда для здоровья. К сожалению, это мнение не подтверждается на практике, в частности, потому что для получения «своей» дозы никотина, курильщик вынужден затягиваться глубже дымом «легких» сигарет, тем самым получая больше вредных веществ. Некоторые эксперты даже полагают, что курение «легких» сигарет более опасно для здоровья, чем курение обычных. Тем не менее, многие курильщики, которые заботятся о своем здоровье, введенные в заблуждение маркировкой, переходят на «легкие» сигареты, вместо того чтобы совершить

единственно верный для своего здоровья шаг – полностью прекратить курить.

В изданной в 2001 году монографии Национального института рака США «Угроза, связанная с курением сигарет с низким уровнем смол и никотина» сделаны следующие выводы:

1. *Эпидемиологические и другие научные данные, включая структуру смертности от вызываемых курением заболеваний, не указывают на какие-либо выгоды для здоровья человека от изменений в дизайне при производстве сигарет на протяжении последних пятидесяти лет.*
2. *Методы ISO-ФТК для определения содержания смол и никотина, не дают курильщикам надежной информации в отношении смол и никотина, которые они поглощают с каждой сигаретой.*

Исходя из всего вышеизложенного РКБТ и предложила запретить любые элементы упаковки, «которые прямо или косвенно создают ложное впечатление о том, что определенное табачное изделие является менее вредным, чем другие табачные изделия. Они могут включать такие термины, как «с низким содержанием смол», «легкие», «очень легкие» или «мягкие». Эти термины уже запрещены в странах Европейского Союза, Бразилии, Израиле.

Законодательное регулирование проблемы «легких сигарет»

Как и в случае с введением предупреждений на пачках, введение запрета печатать на пачках слова «легкие» и тому подобное, потребует времени. Наиболее целесообразно совместить сроки введения новых предупреждений и запрета обманчивых терминов, так как с технической точки зрения не имеет значения, сколько изменений вносить в дизайн пачки, если это делается одновременно.

Безусловно, никто не будет открыто возражать против устранения обмана. Однако если в тексте законодательного просто написать о запрете использование терминов, изображений, знаков, которые могут ввести в заблуждение относительно вредных последствий табачного дыма, то может возникнуть ситуация, когда правительство будет обязано в суде доказывать, что термин «легкие» вводит в заблуждение. Поэтому лучше максимально конкретизировать в тексте законодательного акта, какие именно термины, изображения, знаки вводят в заблуждение либо поручить составление этого перечня Министерству здравоохранения.

Табачная индустрия всеми способами противостоит попыткам прекратить обман потребителей. Уже сейчас, помимо названий, активно используются цвета пачки одной марки сигарет для

разграничения сигарет на категории. Как правило, обычные или «полновкусные» сигареты продаются в красных пачках, «легкие» – в голубых, а «ультралегкие» – в светло-серых. Такой подбор цветов не случаен. В одном из отчетов табачной индустрии сообщается:

Красная пачка ассоциируется с сильным вкусом, зеленые тона связываются с прохладой или ментолом, а белый цвет предполагает, что в сигаретах пониженный уровень смол. Белый означает «здоровый» и «безопасный». А если вы вложите сигарету с пониженным уровнем смол в красную пачку, то вам скажут, что ее вкус сильнее, чем у такой же сигареты, упакованной в белую пачку (Pollay & Dewhirst, 2001).

В Бразилии накануне вступления в силу запрета называть сигареты «легкими» табачная индустрия провела специальную рекламную кампанию, чтобы указать потребителям цвета своих «легких» марок. Поэтому вслед за запретом терминов следует продумать шаги по устранению обмана потребителей с помощью дизайна пачки.

Тем не менее, даже после устранения обманчивых терминов и цветов потребитель все равно будет считать менее вредными те сигареты, на пачке которых показатели вредных веществ (смол и никотина) имеют меньшие значения. И эти цифры обманывают потребителя еще в большей степени, чем термины и цвета. И здесь мы сталкиваемся с явным противоречием: чем же являются показатели уровня смол и никотина на пачках – информацией или дезинформацией?

Раскрытие сведений о токсичных веществах – разрешение противоречия

С одной стороны, правительство обязано информировать потребителей не просто об общем вреде потребления какого-либо изделия, но и сообщать о том, какие именно компоненты этого изделия наносят этот вред. С другой стороны, оказалось, что общепризнанные показатели вреда сигарет (смола и никотин) измеряются с помощью принципиально неверного метода, но иного метода пока не существует.

Более подробно проблема регулирования состава табачных изделий описана в другой разделе 4 «Состав табачных изделий», но что касается упаковки, то вышеупомянутый Научно-консультативный комитет ВОЗ по регулированию табачных изделий в 2002 году дал следующую рекомендацию:

Цифровые показатели содержания смол, никотина и СО, основанные на современных методах ISO-ФТК, представленные на упаковке сигарет, а также в рекламе как единственные имеющиеся количественные показатели, вводят в заблуждение и не должны представляться.

Но при этом РКБТ (статья 11, пункт 2) гласит:

На каждой пачке и упаковке табачных изделий и на любой внешней упаковке и в маркировке таких изделий, в дополнение к предупреждениям, предусмотренным в пункте 1(b) настоящей Статьи, должна содержаться информация о соответствующих компонентах табачных изделий и выделяемых ими продуктах, как это определено национальными органами.

Таким образом, информацию о компонентах давать надо, а показатели единственного общепризнанного метода приводить нельзя.

В попытке разрешить это противоречие в Канаде на пачке приводятся уровни 6 вредных веществ табачного дыма, измеренные методом ISO-ФТК, а также так называемым реалистическим методом, для которого используется та же курительная машина, но параметры тестов меняются. Этот реалистический метод показал, что между обычными и даже ультралегкими сигаретами почти нет разницы. Тем не менее, считать данный метод надежным пока нет оснований, и РКБТ в статье 9 говорит о том, что только в будущем «*Конференция Сторон в консультации с компетентными международными органами предложит руководящие принципы испытания и измерения состава табачных изделий*».

Для разрешения данного противоречия нужно обратить внимание, что РКБТ обязывает давать информацию о компонентах, но не говорит, что это должно обязательно делаться в количественной форме. Поэтому простого перечня веществ без указания их количества будет вполне достаточно.

Потребители должны быть проинформированы о *присутствии*, а не об уровнях содержания опасных компонентов, таких как специфические для табака нитрозамины, полициклические ароматические углеводороды и т.д., а также о том, какую опасность они представляют. Кроме того, в табачные изделия, помимо табака, добавляются до 600 различных веществ (см. Раздел 4), и потребитель имеет право узнавать хотя бы о некоторых из этих добавок из надписей на упаковке.

Следует учесть, что табачный дым содержит более 5000 компонентов, более 60 из которых являются известными или предполагаемыми канцерогенными веществами. Поэтому ограничивать информирование курильщиков лишь сведениями о никотине и смоле (которая к тому же является не веществом, а смесью множества веществ, и ее вред зависит от соотношения этих веществ) нет оснований. Исследования показывают, что многие курильщики, по понятным причинам, имеют неверные представления о компонентах табачного дыма. В результате, в рамках обеспечения «информированного выбора» следует требовать, чтобы пачки

табачных изделий обеспечили потребителей табака предписанной фактической информацией относительно токсичных веществ, содержащихся в табачных изделиях и их дыме. Перечень веществ, которые в обязательном порядке должны быть перечислены на пачке (а также требования к оформлению этой информации) можно оговорить либо в тексте закона, либо лучше передать полномочия по составлению и изменению этого перечня Министерству здравоохранения. Это же министерство должно быть наделено правом определять метод измерения конкретных веществ для указания на пачке их количества, если будет принято политическое решение давать количественную информацию. Однако лучше все же подождать, пока таковой метод будет признан Конференцией сторон РКБТ. Также целесообразно предусмотреть, чтобы на одном или нескольких медицинских предупреждениях или вкладышах была приведена информация, в чем состоит вред каждого указанного на пачке вещества.

В Бразилии на пачках печатается следующий текст: «Это изделие содержит более 4700 токсических веществ и никотин, вызывающий физическую и психологическую зависимость. Не существует безопасного уровня потребления этих веществ». Эта информация занимает 100% одной из боковых сторон пачки.

Использование упаковки для предотвращения курения среди молодежи

В настоящее время во многих странах табачные компании добровольно размещают на пачках сигарет такие надписи как «*Продажа несовершеннолетним запрещена*». В Молдове такие надписи печатаются на пачках согласно закону.

Табачные компании утверждают, что с помощью таких надписей они способствуют снижению курения среди молодежи. Исследования показывают, что подобные надписи лицемерно используют склонность подростков к протесту и на самом деле провоцируют курение среди них. Поэтому положение об обязательном нанесении таких надписей на табачные пачки, бывшие в предварительных вариантах Конвенции, были исключены из окончательного текста РКБТ.

В Канаде Федеральный департамент здравоохранения отклонил попытку табачной индустрии протащить сообщение «Продажа несовершеннолетним запрещена». Правительство признало, что попытки индустрии представить свои изделия как нечто «только для взрослых» поощряет молодежь пытаться использовать сигареты в качестве «знака», изображающего вступление во взрослую жизнь.

В тех странах, где подобные надписи на пачках уже печатаются, требование запретить их научно обоснованы, но политически выглядят как отказ от профилактики курения среди молодежи. Исходя из этих соображений, в Бразилии власти обязали индустрию заменить существующие надписи следующими: *«Продажа несовершеннолетним запрещена, Закон 8.069/1990. НАКАЗАНИЕ: от 6 месяцев до 2 лет тюремного заключения и штраф»*.

Такая формулировка более уместна, так как явно подчеркивает ответственность продавцов, а не покупателей. Однако использовать ее можно только в случае, если упомянутое наказание существует и реально применяется. Кроме того, желательно заменить на пачках обидное слово «несовершеннолетние» на, например, «люди моложе 18 лет».

Более эффективной мерой предотвращения курения среди подростков является ограничение минимального размера пачки. В РКБТ статья 16, пункт 3, обязывает стороны *«стремиться запретить продажу сигарет поштучно или в небольших упаковках, которые увеличивают доступность таких изделий для несовершеннолетних»*.

Пачки с небольшим количеством сигарет обычно более привлекательны и доступны для молодых людей, которые особенно чувствительны к цене пачки. Практика показывает, что нехватка денег на покупку большой пачки и боязнь того, что такую пачку увидят взрослые, препятствует перерастанию ранних экспериментов с курением ряда подростков в зависимость. Аналогичной цели служит и запрет поштучной продажи сигарет или же продажи табачных изделий без предписанной законом упаковки.

Кроме того, требование о том, чтобы табачные изделия продавались в пачках не меньше определенного размера, гарантирует, что потребители обеспечены предписанными сообщениями, сведениями о токсичных веществах и другой важной информацией маркировки, которая, согласно требованиям правительства, должна находиться на пачке.

Сигареты обычно выпускаются в пачках по 20 штук и поэтому целесообразно установить именно такое минимальное количество сигарет в пачке.

Появлявшееся в некоторых проектах законодательных актов, например, в Украине, предложение ограничить максимальное число сигарет в пачке не имеет обоснования с точки зрения здравоохранения и служит лишь интересам конкурентной борьбы внутри табачной индустрии. Такие предложения не стоит поддерживать.

Маркировка для противодействия контрабанде

Хотя тема мер против контрабанды освещается отдельно в Разделе 9, аспекты маркировки для борьбы с контрабандой представлены в данной главе ради того, чтобы все необходимые аспекты маркировки были учтены при подготовке соответствующих законодательных предложений.

Во многих странах действуют акцизные марки, которые фактически являются частью упаковки. Акцизные марки удостоверяют уплату акцизного налога и легальность сигарет. На черном рынке продаются сигареты с акцизными марками других стран, без акцизных марок или с фальшивыми акцизными марками. В первом случае мы имеем дело с нелегальным привозом легально приобретенных в другой стране сигарет (этот вид контрабанды называется бутлегерство). В последних двух случаях источник поступления сигарет установить труднее, что затрудняет борьбу с контрабандой.

Как правило, сигареты поступают на рынок без подлинных акцизных марок в двух случаях:

- 1) сигареты перевозятся транзитом из одной страны в другую, но при транзите «теряются» и поступают в третью страну или в страну, откуда они были экспортированы;
- 2) сигареты, согласно документам, экспортируются (а в таком случае акциз в стране их производства не платится), но на самом деле, не покидая страны, уходят на черный рынок.

Для противодействия этим двум схемам контрабанды РКБТ (статья 15) предлагает:

- 1) Печатать на всех пачках видимую информацию о том, где сигареты произведены и где они должны быть проданы, например, «Продажа разрешается только на территории Украины» или «Произведено в Украине для продажи в Армении» на соответствующих двух языках.
- 2) Установить международно признанные требования к маркировке (например, в виде невидимых без специального оборудования кодов) для отслеживания и прослеживания табачных изделий.

Прослеживание (Tracking) – это систематический контроль движения табачных изделий от места изготовления до места, где уплачены все необходимые пошлины и налоги с целью помощи компетентным властям в обнаружении, исследовании и анализе незаконного производства и незаконной торговли. Отслеживание (Tracing) означает способность компетентных властей отследить маршрут, пройденный

табачным изделием от места производства через цепь распределения к месту, где оно было обнаружено в незаконной продаже.

Типичные возражения противников эффективных законодательных мер по упаковке и маркировке табачных изделий

Эффективность медицинских предупреждений

Противники введения больших и разнообразных предупреждений на пачках утверждают, что эти меры будут неэффективны, так как курильщики якобы уже все знают о курении и все равно будут продолжать курить сигареты, даже если упаковка изменится.

Безусловно, трудно определить воздействие введения новых предупреждений на пачках, особенно если они вводятся параллельно с иными анитабачными мерами. Тем не менее, опросы, проведенные в тех странах, где были введены новые предупреждения, неизменно показывали, что они заставили значительное число курильщиков глубже осознать опасности курения и предпринять действия для его прекращения. В Бразилии и Великобритании это проявилось в резко возросшем числе звонков на телефонные линии помощи бросающим курить. В Польше введение предупреждений привело к тому, что 3% курильщиков страны прекратило курить. Опросы также показывают, что значительное число курильщиков не имеет той информации, которая распространяется в предупреждениях, и поэтому предупреждения существенно повысили информированность курильщиков о реальных опасностях курения.

Общепризнано, что предупреждения снижают привлекательность пачек, тем самым способствуя прекращению и профилактике курения. Косвенным свидетельством этого стало появление в продаже в странах, где были введены новые предупреждения, особых футляров, закрывающих предупреждения, иногда с прокурительными надписями. И хотя это выглядит как пропаганда курения, на самом деле эти футляры показывают, что курильщики боятся новой информации, так как понимают пагубность своей привычки.

В любом случае государство просто обязано выполнить свой долг и обеспечить как можно более полное информирование потребителей об опасностях, связанных с потреблением табачных изделий. Использование упаковки является наиболее простым, дешевым и надежным средством такого информирования.

Лицемерие возражений табачной индустрии по поводу эффективности предупреждений на пачках становится особенно очевидным, поскольку ни в одной стране не получено никаких доказательств эффективности нанесения на пачки надписей «Продажа несовершеннолетним запрещена». Тем не менее, табачные фирмы печатают такие надписи по собственной инициативе во все новых странах.

Возражения против запрета называть сигареты «легкими»

Табачная индустрия стремится уверить всех, что вышеуказанные показатели смол и никотина, а также такие названия, как «легкие», описывают только лишь крепость и вкус сигарет и поэтому нельзя лишать потребителя права узнавать о таких важных для него характеристиках. На самом деле, курильщикам для выбора сигарет по вкусу и крепости вполне достаточно знать марку сигарет, и они вполне могут обойтись без обманчивых обозначений и показателей. К тому же, как бы ни пытались органы здравоохранения (даже вместе с табачными компаниями) информировать потребителей о том, что показатели смол и никотина не имеют никакого значения для здоровья курящих, курильщики неизбежно будут считать показатели уровня вредных веществ именно показателем вреда, а не вкуса.

Технические и экономические сложности

При любых попытках законодательного изменения упаковки и маркировки сигарет табачная индустрия будет заявлять, что это технически сложно сделать и обойдется ей слишком дорого. Эти аргументы имеют некоторые основания, но если дать обоснованный срок для введения новых предупреждений (см. выше), то сила этих аргументов существенно ослабевает.

Табачные компании периодически меняют дизайн своих пачек, иногда они выпускают сувенирные пачки с очень сложным дизайном, так что с технической точки зрения требования законодательства вполне выполнимы.

Учитывая огромные объемы печати одинаковых пачек, расходы на изменение типографской формы для печати в общем объеме расходов на печать пачек будут ничтожными.

В Канаде табачные компании угрожали тем, что они вынуждены будут передать заказы на печать новых предупреждений ввиду их сложности в типографии США, что приведет к потерям работы в Канаде. Однако сторонники здоровья тут же организовали печать новых пачек в одной из канадских типографий, показав, что это технически несложно.

Лицемерие табачных компаний, плачущихся о том, что новые предупреждения привели их к дополнительным расходам, проявляется в том, что в ряде стран, имея возможности печатать текст предупреждения дешевой черной краской, они предпочли использовать дорогую золотистую краску, чтобы сделать предупреждения менее читаемыми. Тем самым табачные компании косвенно подтвердили действенность предупреждений на пачках.

Права интеллектуальной собственности

— **Миф 1:** *«Меры регулирования упаковки мешают использованию ценных торговых марок, затеняя признаки торговой марки на лицевой стороне пачки, подрывая, таким образом, функции торговых марок идентифицировать изделие и информировать клиентов».*

— **Действительность:** Торговые марки остаются на месте, просто они будут занимать меньше площади пачки.

— **Миф 2:** *«Табачные компании имеют право общаться со своими клиентами через показ своих торговых марок и логотипов. Любая попытка ограничить это право должна быть оправдана достижением законной общественной цели. Введение новых медицинских предупреждений ограничило бы это право в излишней степени, потому что существующие предупреждения уже занимают часть пачки».*

— **Действительность:** Правительство не просто имеет право, а обязано предоставить людям детальную информацию об опасностях курения для здоровья. В Конституции любой страны есть положения, которые могут обосновать приоритет защиты здоровья людей перед приоритетом коммерческих интересов отдельных компаний.

— **Миф 3:** *«Торговые марки – это ценная собственность, и они защищены соглашениями о правах интеллектуальных собственности. Меры регулирования нарушают этот принцип».*

— **Действительность:** Соглашения запрещают разрушение или имитацию торговых марок. Большие по размеру предупреждения не делают ни того, ни другого.

Меры наказания для нарушителей закона об упаковке

Без введения и должного применения санкций за нарушение положений законодательства об упаковке и маркировке табачных изделий эти положения будут игнорироваться.

В Бразилии наказание за несоблюдение заключается в предупреждении, конфискации изделия и штрафе в сумме от 1 410

000 бразильских реалов (470 долларов США) до 7 250 000 бразильских реалов (2 416 долларов США). В случаях повторного нарушения компании должны были платить в 2, 3 или 4 раза большую сумму, в зависимости от количества повторных нарушений.

В Таиланде производители и импортеры табачных изделий, продающие сигареты без требуемых предупреждений, платят штраф в размере до 100 тысяч бат (2500 долларов).

В законе следует предусмотреть: 1) вид наказания (штраф, его размер), наказания за повторные нарушения; 2) конфискацию изделий в ненадлежащей упаковке и их уничтожение за счет производителя; 3) органы, ответственные за контроль закона, имеющие право налагать штраф и т.д.

Термины

Обычно в законодательном акте определение терминов дается в первой статье, но поскольку термины используются для конкретизации нижеприведенных положений акта, мы дадим их описание здесь.

Пачка - любая форма упаковки табачных изделий, содержащая неупакованные табачные изделия, предназначенная для их розничной продажи и несущая любую графическую или текстовую информацию.

Упаковка – любая форма упаковки табачных изделий, содержащая упакованные табачные изделия, предназначенная для их розничной продажи и несущая любую графическую или текстовую информацию.

Медицинские предупреждения – информация о негативном воздействии употребления табачных изделий и табачного дыма на здоровье человека, о преимуществах и методах прекращения курения, а также иная соответствующая информация, которая размещается на упаковках (пачках) табачных изделий и в иных местах, определенных настоящим Актом.

Примерный текст законодательного акта

Приведенные в тексте цифры являются рекомендуемыми и могут изменяться в зависимости от условий страны.

Курсивом выделены положения, ведения которых РКБТ прямо не требует, и поэтому они могут быть во имя компромисса изъяты из текста Акта. В таком случае нужно стремиться включить их в Акт при его последующем пересмотре.

Акт (статья). Требования к упаковке и маркировке табачных изделий

Преамбула. Все потребители табачных изделий при приобретении этих изделий должны быть максимально полно информированы о воздействии потребления этих изделий, а также невольного вдыхания табачного дыма на здоровье. Потребители также должны быть защищены от вводящей в заблуждение информации, которая может размещаться на их упаковке.

1) Каждая упаковка (пачка) табачных изделий, которая реализуется в Стране, независимо от места их производства, должна содержать одно из **10** медицинских предупреждений, каждое из которых состоит из основного послания с *фотографическим цветным изображением* и разъяснением к нему. Тексты послания и разъяснения, а также *фотографии с изображением* разрабатываются, утверждаются и не реже, чем раз в **3** года меняются центральным уполномоченным органом исполнительной власти в сфере здравоохранения.

2) Эти предупреждения должны занимать не менее **50%** площади наибольших по размеру двух сторон пачки (и **50%** всех сторон упаковки) и быть отделены от торговой марки и остальных изображений на пачке рамкой толщиной 3 мм белого цвета, при этом размер рамки не учитывается при определении размера предупреждения.

3) Тексты основного послания и разъяснения должен быть напечатан на государственном языке (языках) Страны белым шрифтом на черном фоне. *Фотографическое изображение* и текст размещаются на упаковке (пачке) согласно образцам, разрабатываемым и утверждаемым центральным уполномоченным органом исполнительной власти в сфере здравоохранения.

4) Основное послание с *фотографическим цветным изображением* размещается на верхней части упаковки (пачки) с той стороны упаковки (пачки), которая не открывается. Текст разъяснения размещается на противоположной стороне упаковки (пачки). Обе части медицинского предупреждения должны печататься так, чтобы они не разрывались при открытии упаковки (пачки).

5) Каждое из **10** медицинских предупреждений должно быть напечатано не менее чем на **9%** пачек (упаковок) каждой марки табачных изделий, производимых отдельной табачной фабрикой на протяжении года (или не менее чем на **5%** пачек каждой марки табачных изделий, которые импортируются). *При этом в каждой упаковке (содержащей до 20 пачек) должно содержаться не более двух пачек с одинаковыми предупреждениями.*

6) Каждая пачка табачных изделий, которая реализуется в Стране, независимо от места их производства, должна содержать информацию о содержащихся в табачных изделиях и/или их дыме вредных для здоровья веществах. Эта информация должна занимать **100%** одной из средних по размеру сторон пачки и печататься черными буквами на светло-желтом фоне. Текст информации и

требования к ее оформлению разрабатываются, утверждаются и не реже, чем раз в **3** года изменяются центральным уполномоченным органом исполнительной власти в сфере здравоохранения.

7) Каждая пачка табачных изделий, которая реализуется в Стране, независимо от места их производства, должна содержать следующий текст «Продажа разрешается только на территории Страны». Эта информация должна занимать **100%** одной из наименьших по размеру сторон пачки с той стороны, где открывается пачка, и печататься черными буквами на белом фоне. Требования к ее оформлению разрабатываются, утверждаются и при необходимости изменяются центральным уполномоченным органом исполнительной власти в сфере здравоохранения.

8) Указанные в пп. 4, 6 и 7 тексты и изображения даже частично не должны перекрываться акцизными марками, которые наклеиваются на пачки в соответствии с законодательством.

9) *Каждая упаковка (пачка) табачных изделий, которая реализуется в Стране, независимо от места их производства, должна содержать один из **10** листов-аннотаций с рекомендациями по прекращению курения или иной информацией, разработанной и утвержденной центральным уполномоченным органом исполнительной власти в сфере здравоохранения. Требования к размещению этих листов в пачках и их ротации аналогичны требованиям к медицинским предупреждениям, указанным в пунктах 1 и 5.*

10) *Пачка и упаковка, а также контейнеры, предназначенные для оптовой продажи табачных изделий, изготовленных в Стране для экспорта в другое государство, должны содержать медицинские предупреждения и иную информацию, определяемую законодательством этого государства, а также надпись «Изготовлено в Стране для экспорта в Государство» на государственных языках Страны и Государства, если такая надпись не противоречит законодательству государства, куда осуществляется экспорт.*

11) *На упаковку табачных изделий по требованию таможенных органов Страны может наноситься иная информация, если таковое предусмотрено международными соглашениями.*

12) Любая информация, предусмотренная в пп.1-11, должна наноситься на табачную упаковку (пачку) таким образом, чтобы ее нельзя было стереть или смыть, удалить вместе с внешним (целлофановым или иным) слоем упаковки (пачки) или удалить иным, не разрушающим упаковку (пачку) образом.

13) Наличие медицинского предупреждения или иной информации на упаковке (пачке) табачных изделий не ограничивает права потребителя требовать от производителя этих изделий компенсации, которая была нанесена здоровью потребителя вследствие потребления этих изделий.

14) Каждая упаковка (пачка) табачных изделий, которая реализуется в Стране, независимо от места их производства, не должна стимулировать продажу табачного изделия любым путем, который является ложным, вводящим в заблуждение или обманным, либо

создающим неправильное впечатление о его характеристиках, воздействии на здоровье, опасностях или выделяемых продуктах, включая любой термин, описание, торговую марку, символический или любой иной знак, которые прямо или косвенно создают ложное впечатление о том, что определенное табачное изделие является менее вредным, чем другие табачные изделия. К ним относятся такие термины, как «с низким содержанием смол», «легкие», «очень легкие» или «мягкие». Перечень терминов, описаний, торговых марок, символических или любых иных знаков, которые запрещено использовать на упаковке (пачке) табачных изделий разрабатывается, утверждается и не реже, чем раз в **3** года меняется центральным уполномоченным органом исполнительной власти в сфере здравоохранения.

15) Распространение вместе с упаковками (пачками) табачных изделий любых информационных материалов для потребителей табачных изделий, кроме тех, которые определены данным актом, запрещается.

16) Продажа табачных изделий без пачки запрещается. Количество сигарет (папирос) в пачке должно составлять не менее **20**.

17) За продажу и иные коммерческие операции с табачными изделиями, упаковка и маркировка которых не соответствует требованиям настоящей статьи, виновные лица несут ответственность в соответствии с законодательством.

18) Положения данного акта вступают в силу через **12** месяцев после его официального опубликования, за исключением пункта 15, который вступает в силу через 6 месяцев после официального опубликования Акта, и пункта 13, который вступает в силу немедленно после официальной публикации.

Раздел 6.

Информация и просвещение

Положения РКБТ

Первый из руководящих принципов РКБТ гласит: *«Каждый человек должен быть проинформирован о последствиях для здоровья, наркотическом характере и смертельной опасности в результате употребления табака и воздействия табачного дыма».*

Более четкие обязательства выписаны в Статье 12.

Статья 12 Просвещение, передача информации, подготовка и информирование населения

Каждая Сторона поддерживает и укрепляет систему информирования населения по вопросам борьбы против табака, используя в соответствующих случаях все имеющиеся средства передачи информации. В этих целях каждая Сторона принимает и осуществляет эффективные законодательные, исполнительные, административные или иные меры, направленные на содействие:

- a) широкому доступу к эффективным и всесторонним программам просвещения и информирования населения об опасностях для здоровья потребления табака и воздействия табачного дыма, включая привыкание;
- b) информированию населения об опасностях для здоровья потребления табака и воздействия табачного дыма, а также о преимуществах прекращения употребления табака и образа жизни, свободного от табака, как это указано в Статье 14.2;
- c) доступу населения, в соответствии с национальным законодательством, к самой разнообразной информации о табачной промышленности, относящейся к цели настоящей Конвенции;
- d) эффективным и надлежащим программам подготовки по борьбе против табака или программам повышения информированности и просвещения, ориентированным на таких лиц, как работники здравоохранения, работники в общинах, социальные работники, профессиональные работники средств массовой информации, преподаватели, лица, принимающие решения, руководители и другие соответствующие лица;

- e) информированию и участию государственных и частных учреждений и неправительственных организаций, не связанных с табачной промышленностью, в разработке и осуществлении межсекторальных программ и стратегий в области борьбы против табака; и
- f) *информированию населения и доступу к информации об отрицательных последствиях производства и потребления табака для здоровья людей, а также о его отрицательных экономических и экологических последствиях.*

Комментарий к положениям РКБТ

На первый взгляд, поголовная осведомленность о том, что «Минздрав предупреждает: Курение опасно для вашего здоровья» демонстрирует, что провозглашенная в принципах РКБТ задача информирования населения выполнена. Однако при внимательном ознакомлении с положениями Статьи 12 становится ясно, что информирование должно осуществляться на качественно ином уровне:

- 1) для информирования должны привлекаться все имеющиеся в распоряжении государства средства передачи информации, т.е. телевидение, радио, газеты, плакаты, информация в медицинских и учебных заведениях и т.д. (введение к статье 12);
- 2) информация должна быть общедоступной и охватывать не только опасность активного курения для здоровья, но и опасности невольного вдыхания табачного дыма и вопросы табачной зависимости (пункт а);
- 3) информация должна не просто пугать, но и указывать выход, т.е. поощрять прекращение курения и сообщать о том, как это сделать (пункт b);
- 4) учитывая, что причиной табачной эпидемии являются прибыли табачной индустрии, информация о деятельности этой индустрии должна быть максимально открытой для населения (пункт c);
- 5) помимо массового информирования населения в целом, большое значение имеет целенаправленное информирование тех профессиональных групп, которые своими действиями (в том числе информационными) могут оказать помощь людям в отказе от потребления табака. К таким группам относятся медики, учителя, журналисты, социальные работники, руководители различных рангов. И их нужно не просто информировать об опасностях курения, а обучать эффективным методам информационной работы, специфической для каждой из этих групп (пункт d);

- 6) Мировой опыт показывает, что усилий государственных органов для ведения эффективных информационных кампаний недостаточно, поэтому важно привлекать общественные и частные организации, заинтересованные в снижении потребления табака. При этом, учитывая, что в такой сложной проблематике, как контроль над табаком, информацию несложно превратить в дезинформацию, или как минимум сделать ее недейственной, чрезвычайно важно исключить при разработке и осуществлении межсекторальных программ участие организаций, связанных с табачной индустрией (пункт е). При этом, конечно, нельзя запретить таким организациям проводить информационную работу самостоятельно. Важно лишь гарантировать, что ни один из государственных органов не имеет к этой работе никакого отношения.
- 7) Информирование о вреде потребления табака не должно ограничиваться лишь медицинскими аспектами. Следует давать более широкую картину, в первую очередь о вреде для экономики и окружающей среды, то есть освещать такие темы, как влияние курения на семейный бюджет, экономический и экологический ущерб пожаров, влияние выброшенных окурков на экосистемы, негативный баланс внешней торговли страны из-за табака и т.д. (пункт f).

Какие меры можно предпринять

Можно, конечно, перечислить все вышеуказанные положения в тексте законодательного акта или общегосударственной программы, однако без надлежащего и систематического финансирования информационно-просветительной работы все эти меры могут остаться на бумаге. Конечно, и без финансирования усилиями отдельных энтузиастов будет проводиться информационная работа, однако эффективность ее будет невелика. С другой стороны, поскольку финансовых ресурсов для информационно-просветительной работы никогда не бывает много, важно ими максимально эффективно распорядиться. Для этого, в первую очередь, нужно четко уяснить, что делать и чего не делать.

Чего не делать

1. Если в любой государственный орган обращается любая организация (в том числе иная государственная организация) с просьбой принять участие в информационной кампании или мероприятии по вопросам табака, следует поинтересоваться, какие организации участвуют в финансировании этой кампании (мероприятия). Если окажется, что среди них есть табачные кампании и/или финансируемые ими организации,

следует официально отказаться от участия. Аналогичные правила применимы и к заботящимся о своей репутации неправительственным организациям.

2. Если средства на просветительную кампанию появились, не стоит их тратить исключительно на профилактику курения среди молодежи. Мировой опыт показывает, что такие кампании крайне малоэффективны. Лучше направлять информацию не только на детей, но и на взрослых. Например, если мероприятие проводится в школе, то информация должна быть направлена не только на учеников, но (а лучше в первую очередь) и на родителей и учителей.
3. Не стоит запугивать, если не можете предложить выход из ситуации. Информация о том, как прекратить курить, не менее важна, чем информация о том, почему нужно прекратить курить.
4. Не стоит превращать информирование в войну против курильщиков. Они, прежде всего, жертвы. Основной противник – это табачная индустрия, которая наживается на курильщиках, обрекая их на смерть.
5. Не давайте «информацию вообще» (типа капли никотина, которая убивает чью-то лошадь). Получатель информации должен ощущать, что информация имеет к нему непосредственное отношение и прямо сейчас, а не когда-то в будущем. Чтобы информация стала адресной, необходимо сегментировать целевую аудиторию.

Что делать

Поскольку данная публикация в основном направлена на тех, кто занимается организацией (и, возможно, финансированием) информационной работы, а не непосредственно информированием, то им следует учесть, что эффективная информация имеет ряд характеристик, которых следует требовать от тех, кто представил вам проекты информационных материалов.

1. **Целевая группа.** Каждый информационный материал должен быть обращен не к человечеству вообще, а к конкретным людям. Если разработчики материала не могут ответить на простой вопрос: «Что будут делать люди, на которых направлен материал, после ознакомления с этой информацией?» или же ограничиваются общими фразами типа «люди еще раз задумаются о вреде курения», можно смело отвергать такой материал. При этом целевая группа не обязательно должна быть большой, иногда это может быть всего один человек (например, мэр города) от которого зависит принятие очень важного решения.

2. **Тематика.** Не бойтесь проводить узконаправленные информационные кампании, например, направленные на то, чтобы поощрить врачей помогать пациентам прекратить курить, или против обмана так называемых «легких сигарет». Простые и понятные материалы, имеющие конкретного адресата, более эффективны, чем широкое послание для всех ни о чем.
3. **Критерии оценки.** К сожалению, нередко главным критерием оценки служит то, что данный материал понравился «большому начальнику», который выделяет деньги на информирование. При всем уважении к этому начальнику вряд ли он является экспертом в данном вопросе, и к тому же материал, скорее всего, направлен не на него. Поэтому важно требовать, чтобы разработчики материала, а лучше независимый орган провели фокус-группы с представителями целевой группы. И именно по реакции представителей фокус-группы следует судить о том, какой из представленных материалов выбрать для финансирования. Если фокус-группу провести не удастся, привлекайте разнообразных экспертов, в том числе международных, но не допускайте, чтобы соревнование аргументов превратилось в соревнование регалий.
4. **Мировой опыт.** К сожалению, в мире уже потрачены огромные суммы на не давшие никакого воздействия информационные кампании. Нет смысла прибавлять к ним ваши скромные средства. Если определенные послания не сработали в 20 странах, не стоит ожидать, что они будут успешны в вашей стране. Обратитесь к международным экспертам с просьбой оценить Ваши материалы (для начала в Ресурсный центр по контролю над табаком contact@tobinfo.org) и внимательно прислушайтесь к их советам. При этом нужно учитывать, что разные страны находятся на разных этапах контроля над табаком и для разных этапов нужны разные информационные материалы. Например, преждевременно обличать курение в барах в тех странах, где можно курить в детских кафе. К тому же нужно соотносить материалы с культурой страны. В любом случае, в мировом опыте можно позаимствовать ценные идеи, которые после их творческой переработки могут привести к созданию эффективных информационных материалов.
5. **Местные исследования.** Если есть возможность провести опрос населения, то он может быть направлен, в частности, на тестирование нескольких посланий, которые рассматриваются в качестве основных кандидатов на ключевые сообщения планируемых информационных кампаний. Идея опроса при этом будет состоять в том, чтобы

оценить отличия поведения, касающегося курения, у тех, кто уже убежден в том, что предполагает сообщить населению информационная кампания. Важно, чтобы другие вопросы, включенные в опросник, позволяли оценить принадлежность респондента к той или иной целевой группе по полу, возрасту, возможно, социальному или профессиональному статусу, а также выясняли наличие изучаемых видов поведения. Например, мы хотим оценить, будет ли способствовать информационная кампания, информирующая население о том, что курение увеличивает риск импотенции, прекращению курения среди мужчин. В этом случае мы непременно должны спросить о том, какова связь между курением и импотенцией, предложив респондентам варианты ответов, должны спросить о демографических характеристиках, возможно, о семейном статусе, а также о том, каково потребление табака в прошлом и настоящем, и что респондент планирует по этому поводу в будущем. Результаты проведенного опроса станут еще более ценными, если мы попутно поинтересуемся тем, из каких источников обычно получают информацию о здоровье или информацию о курении представители наших целевых групп.

Примерный текст законодательного акта (постановления правительства)

Статья (постановление). Информирование населения о последствиях употребления табака и воздействия табачного дыма.

1. Центральный уполномоченный орган исполнительной власти в сфере здравоохранения обязан регулярно размещать в государственных органах массовой информации (на телевидении, радио и в печатных изданиях) информацию о последствиях для здоровья, наркотическом характере и смертельной опасности в результате употребления табака и воздействия табачного дыма. Разработка этих информационных материалов должна проводиться при участии общественных и частных организаций, не связанных с табачной промышленностью.
2. Медицинские учреждения обязаны размещать на своей территории визуальную и прочую информацию о последствиях употребления табака и воздействия табачного дыма.
3. В учебных программах всех учебных заведений, готовящих медицинских работников, фармацевтов, работников средств массовой информации, социальных работников, педагогов и психологов, должен содержаться учебный курс об опасностях

употребления табака и воздействия табачного дыма для здоровья, а также о методах помощи в прекращении курения.

4. Медицинские работники всех специальностей обязаны информировать своих пациентов об опасности употребления табака и воздействия табачного дыма для их здоровья и оказывать им помощь в прекращении этого употребления или воздействия.
5. Центральный уполномоченный орган исполнительной власти в сфере здравоохранения обязан собирать информацию о рекламной, благотворительной и прочей деятельности (за исключением информации, представляющей коммерческую тайну) организаций, занимающихся производством и оптовой торговлей табачными изделиями. Эти организации обязаны ежегодно представлять отчет о своей деятельности, согласно форме, утвержденной данным органом власти. Центральный уполномоченный орган исполнительной власти в сфере здравоохранения обязан знакомить общественность с обобщенными данными о деятельности этих организаций, касающейся воздействия потребления табачных изделий на здоровье граждан, экономику страны в целом и отдельных семей, а также на окружающую среду.

Раздел 7.

Реклама

Положения РКБТ

В Преамбуле РКБТ выражена «серьезная обеспокоенность по поводу воздействия всех форм рекламы, стимулирования продажи и спонсорства в целях поощрения употребления табачных изделий». Меры, которые можно предпринять в связи с этим, описаны в Статье 13.

Статья 13 Реклама, стимулирование продажи и спонсорство табачных изделий

1. Стороны признают, что полный запрет на рекламу, стимулирование продажи и спонсорство приведет к сокращению потребления табачных изделий.
2. Каждая Сторона, в соответствии со своей конституцией или конституционными принципами, вводит полный запрет на всю рекламу, стимулирование продажи и спонсорство табачных изделий. Это включает с учетом соблюдения правовых условий и наличия технических средств, имеющихся у этой Стороны, полный запрет на трансграничную рекламу, стимулирование продажи и спонсорство, исходящие с ее территории. В этой связи каждая Сторона, принимает в течение пяти лет после вступления Конвенции в силу для этой Стороны, соответствующие законодательные, исполнительные, административные и/или иные меры и представляет соответствующие доклады в соответствии со Статьей 21.
3. Сторона, не имеющая возможности ввести полный запрет в силу своей конституции или конституционных принципов, применяет ограничения всей рекламы, стимулирования продажи и спонсорства табачных изделий. Это включает, с учетом соблюдения правовых условий и наличия технических средств, имеющихся у этой Стороны, ограничения или полный запрет на рекламу, стимулирование продажи и спонсорство, исходящие с ее территории и имеющие трансграничный эффект. В этой связи каждая Сторона принимает соответствующие законодательные, исполнительные, административные и/или иные меры и представляет соответствующие доклады в соответствии со Статьей 21.

4. Как минимум и в соответствии со своей конституцией или конституционными принципами каждая Сторона:
 - a) запрещает все формы рекламы, стимулирования продаж и спонсорства табачных изделий, продвигающих табачные изделия на рынок такими средствами, которые являются ложными, вводящими в заблуждение или иным образом обманными или которые могут создать неправильное представление об их характеристиках, воздействии на здоровье, опасностях или выделяемых продуктах;
 - b) требует, чтобы предупреждение о вреде для здоровья или другое соответствующее предупреждение сопровождало любую рекламу табачных изделий и, в соответствующих случаях, стимулирование продаж и спонсорство;
 - c) ограничивает использование прямых или косвенных стимулов, которые поощряют приобретение табачных изделий населением;
 - d) требует, если она не ввела полного запрета, раскрытия соответствующим государственным органам информации о расходах табачной промышленности на рекламу, стимулирование продаж и спонсорство, которые еще не запрещены. Эти органы могут принять решение, в соответствии с национальным законодательством, о предоставлении этих данных в распоряжение общественности и Конференции Сторон во исполнение Статьи 21;
 - e) вводит полный запрет или, в случае Стороны, которая не может ввести полный запрет в силу своей конституции или конституционных принципов, ограничивает рекламу, стимулирование продаж и спонсорство по радио, телевидению, в печатных средствах массовой информации и, в соответствующих случаях, в других средствах информации, таких как Интернет, в течение пятилетнего периода; и
 - f) запрещает или, в случае Стороны, которая не может запретить в силу своей конституции или конституционных принципов, ограничивает спонсорство табачных изделий во время международных событий, мероприятий или среди их участников.
5. Стороны поощряются осуществлять меры, выходящие за пределы обязательств, изложенных в пункте 4.
6. Стороны сотрудничают в разработке технологий и других средств, необходимых для содействия ликвидации трансграничной рекламы.
7. Стороны, которые уже ввели запрет на некоторые формы табачной рекламы, стимулирования продаж и спонсорства, имеют суверенное право запретить такие формы

трансграничной рекламы, стимулирования продажи и спонсорства, поступающие на ее территорию, и налагать такие же санкции, как и те, которые применяются к внутренней рекламе, стимулированию продажи и спонсорству, исходящих из ее территории, в соответствии со своим национальным законодательством. Настоящий пункт не означает одобрения или утверждения какой-либо конкретной санкции.

8. Стороны рассмотрят вопрос о разработке протокола с изложением соответствующих мер, которые требуют международного сотрудничества в целях полного запрета на трансграничную рекламу, стимулирование продажи и спонсорство.

Комментарий к положениям РКБТ

Проблема табачной рекламы освещена в многочисленных публикациях, в том числе:

- Политический анализ табачной рекламы в Украине <http://contact.tobinfo.org/books/ad/index.html>
- Проблемы антитабачного законодательства (воздействие табачной рекламы и доводы за и против табачной рекламы) <http://contact.tobinfo.org/books/policybook/pb-11.htm>
- Улучшение общественного здоровья с помощью Международной Рамочной Конвенции по Контролю над Табаком (мировой опыт) http://contact.tobinfo.org/fctc/fctc-2/advertis.htm#_Точ430843689

Поэтому в данной публикации мы дадим лишь трактовку положений РКБТ и варианты их применения в законодательстве страны.

Запрет или ограничение рекламы

Конвенция исходит из того, что только «полный запрет на рекламу, стимулирование продажи и спонсорство приведет к сокращению потребления табачных изделий». При этом возникает вопрос о том, какой запрет считается полным. К сожалению, такие английские выражения как “total ban” и “comprehensive ban” переводятся на русский язык как синонимы. Между тем, с юридической стороны, между ними есть существенные различия. “Total ban” означает полный запрет абсолютно всех форм рекламы, а “comprehensive ban”, или всесторонний запрет, позволяет делать исключения из полного запрета в тех случаях, когда остающиеся формы рекламы не имеют массового характера, а их запрет связан с неоправданными осложнениями. Например, если в Украину поступают печатающиеся в Узбекистане газеты на узбекском языке, и в этих газетах есть

табачная реклама, то неразумно запрещать поступление таких газет в Украину. При этом если такие газеты на узбекском языке печатаются в Украине или они печатаются в Узбекистане на украинском языке и массово переправляются в Украину, запрет их распространения будет вполне оправдан.

Исходя из такого понимания запрета, в тех странах, где Конституция не позволяет вводить полный запрет рекламы (заметим, что в Украине и в большинстве других стран, в том числе стран бывшего СССР запрет табачной рекламы не противоречит Конституции), вполне допустимо введение ограничений, перечисленных в пункте 4 Статьи 13 (тем более что пункт 5 призывает не ограничиваться этими ограничениями). Формально не являясь всесторонним запретом, комплекс этих ограничений может привести к сокращению потребления табачных изделий почти в той же степени, что и явный запрет.

Принцип всестороннего запрета также показывает, что недостаточно просто записать в законе слова о полном запрете рекламы. Необходимо перечислить все запрещенные виды рекламной деятельности, так как действует всеобщий принцип «все, что не запрещено, разрешено» и табачные корпорации будут искать любые пути обойти запрет, особенно если он будет декларативным.

Именно поэтому частичные ограничения рекламы не имеют смысла, так как даже у богатых табачных компаний рекламный бюджет ограничен и в случае запрета одних видов рекламы этот бюджет будет израсходован на оставшиеся виды рекламы почти с той же эффективностью.

Сроки и этапы введения запрета

РКБТ дает ратифицировавшим ее странам до 5 лет на введение запрета рекламы. Конечно, запрет можно и нужно ввести поскорее. При этом нужно понимать, что немедленное или излишне быстрое введение запрета вызовет серьезные проблемы на рекламном рынке. Поставленные в жесткие условия рекламисты будут использовать все средства противодействия запрету табачной рекламы.

При этом умные рекламисты понимают, что запрет табачной рекламы неизбежен, а самые умные хорошо знают из мирового опыта, что запрет табачной рекламы выгоден для развития рекламного бизнеса. Табачная реклама запрещена во многих странах, и ни по одной из них нет данных, что рекламный бизнес в долгосрочной перспективе пострадал от этого запрета, иначе табачная индустрия повсюду кричала бы об этом.

Поэтому в законе о запрете табачной рекламы всегда нужно давать срок на вступление его в силу. Этот срок может быть разным для разных видов рекламы, например, в Польше запрет рекламы на

рекламных щитах вступил в силу через год, а в печатных СМИ – через два года. Положения пункта 4 Статьи 13 можно использовать для определения того, какие виды рекламы нужно запретить раньше, а какие позже на протяжении срока введения запрета (напомним, максимум 5 лет).

Стимулирование продажи и спонсорство

РКБТ требует запрета не только прямой рекламы, но и таких ее видов, как стимулирование продажи и спонсорство. В Статье 1 даны определения этих понятий:

- с) *«Реклама и стимулирование продажи табака» означает любой вид передачи коммерческой информации, рекомендации или действия с целью, результатом или вероятным результатом стимулирования продажи табачного изделия или употребления табака, прямо или косвенно.*
- g) *«Спонсорство табака» означает любой вид вклада в любое событие, мероприятие или отдельное лицо с целью, результатом или вероятным результатом стимулирования продажи табачного изделия или употребления табака, прямо или косвенно.*

Эти определения нужно учесть в тексте законодательного акта.

К косвенной рекламе или стимулированию продажи, прежде всего, относится стратегия “расширения марки” (использование табачных названий или эмблем на нетабачных изделиях). Под табачной маркой выпускается иная продукция (одеколон, спички и т.д.) и далее рекламируются эти товары, а на самом деле сигареты. Эта проблема может быть решена следующим образом. Все торговые марки регистрируются государственными органами. Табачные торговые марки содержатся в особом разделе этого регистра. Вполне можно запретить регистрацию торговых марок в любом ином разделе регистра, если эта торговая марка уже содержится в табачном разделе. Однако для четкого законодательного регулирования необходимо детально ознакомиться с системой регистрации торговых марок в стране.

К другим формам стимулирования продажи, которые требуют регулирования, относятся раздача бесплатных табачных изделий или образцов, подарков, премий, скидок и права участвовать в лотереях или соревнованиях. Косвенная реклама также может принимать форму упаковки табачных изделий и общественных показов табачных изделий.

При запрете спонсорства нужно учесть, что получающие спонсорскую поддержку организации будут против такого запрета. Поэтому вводить его нужно постепенно и осторожно. В Австралии, например,

за счет отчисления от табачных налогов даже был создан специальный фонд для оказания спонсорской поддержки организациям, которые ранее спонсировались табачной индустрией.

Спонсорство приводит к *«стимулированию продажи табачного изделия или употребления табака, прямо или косвенно»* лишь тогда, когда факт этого спонсорства становится широко известным. Известны факты, когда табачная индустрия расходовала в десятки раз больше средств на рекламу спонсорской поддержки, чем на саму поддержку.

При запрете спонсорства нужно решить ряд проблем. Спонсирование определенных видов мероприятий (например, для детей) должно быть полностью запрещено. Спонсирование иных мероприятий может быть разрешено, но при условии, что в соглашении об оказании спонсорской поддержки имеется условие о неразглашении источника поддержки в материалах СМИ. При этом список организаций, получающих спонсорскую поддержку табачной индустрии, должен быть общедоступен. Как минимум, им должны владеть Министерство здравоохранения или иной орган, отвечающий за политику контроля над табаком. Тогда станет возможным осуществление требования пункта «е» Статьи 12 РКБТ о том, чтобы не привлекать к разработке и осуществлению межсекторальных программ и стратегий в области борьбы против табака организации, связанные с табачной промышленностью (в данном случае - получающие спонсорскую поддержку от табачной индустрии).

Трансграничная реклама

В современных условиях реклама может легко пересекать государственные границы, и поэтому транснациональная табачная индустрия сможет легко обходить запрет рекламы в одной стране, изготавливая такую рекламу в другой стране и распространяя ее оттуда или из третьей страны.

Это имеет особый смысл в тех случаях, когда границы государств открыты для товаров и услуг. Озабоченность проблемой трансграничной рекламы привела к тому, что Директивой Европейского Союза запрещены такие подвижные виды рекламы, как реклама по телевидению, радио, в печатных изданиях и даже в Интернет, а запрет рекламы на рекламных щитах оставлен на усмотрение отдельных государств.

Безусловно, ограничения трансграничной рекламы требуют международного сотрудничества и соглашений, о чем говорят пункты 6 и 8 Статьи 13.

При этом еще до вступления в силу таких соглашений страны могут вводить санкции против тех стран, из которых поступает трансграничная реклама (пункт 7 Статьи 13).

Пункты 2 и 3 Статьи 13 также обязывают страны ввести ограничения или полный запрет на рекламу, стимулирование продажи и спонсорство, исходящие с ее территории и имеющие трансграничный эффект.

Контроль соблюдения законодательства

Табачная индустрия, как показывает опыт запретивших табачную рекламу стран, будет искать способы обхода и даже прямого нарушения запрета табачной рекламы, если не будет простого и надежного способа контроля. В ряде стран контроль рекламного законодательства возложен на органы защиты прав потребителей, которые могут быть мало мотивированы жестко пресекать случаи незаконной табачной рекламы. Поэтому такой контроль можно поручить органам здравоохранения или иным специализированным органам, хотя решение этого вопроса зависит от конкретных условий в стране. Очень важно вовлекать в контроль неправительственные организации, которые смогут заставить чиновников выполнять возложенные на них функции контроля. Если член неправительственной организации заметит незаконную рекламу, то у него должна быть простая инструкция о том, как задокументировать нарушение, куда обратиться с жалобой и как проконтролировать реакцию на жалобу.

При определении наказания за нарушение важно наказать не только того, кто размещает рекламу, но и фактического рекламодателя, то есть наказывать ту табачную корпорацию, чья торговая марка рекламируется. Заявления табачной индустрии о том, что их марки могут рекламироваться без их ведома, могут обмануть только наивных. Но в таком случае у табачных корпораций будет явный стимул добиться прекращения незаконной рекламы до возбуждения предусмотренной законом процедуры.

Размер и вид наказания за нарушение законов о табачной рекламе также имеет немалое значение. Если это наказание невелико, то табачные компании могут сознательно идти на нарушения, если размер штрафа меньше потенциальной прибыли. Не менее важно, чтобы незаконная реклама немедленно и безусловно удалялась, иначе табачная реклама будет действовать долгое время, пока суды рассмотрят все апелляции табачных компаний и рекламистов, которые потом не будут спешить выполнять решение об удалении незаконной рекламы, если закон не предусматривает сроков выполнения этого решения.

Термины

Здесь мы приводим термины из текста РКБТ, но их можно дополнять и корректировать в соответствии с национальной спецификой.

с) «**Реклама и стимулирование продажи табака**» означает любой вид передачи коммерческой информации, рекомендации или действия с целью, результатом или вероятным результатом стимулирования продажи табачного изделия или употребления табака, прямо или косвенно.

е) «**Табачная промышленность**» означает всех тех, кто занимается изготовлением, оптовым распределением и импортом табачных изделий.

г) «**Спонсорство табака**» означает любой вид вклада в любое событие, мероприятие или отдельное лицо с целью, результатом или вероятным результатом стимулирования продажи табачного изделия или употребления табака, прямо или косвенно.

Также приведем для справки удачное определение скрытой (косвенной) рекламы из литовского законодательства:

Скрытая реклама табачных изделий включает информацию, представленную для целей рекламы через аудио или видео материалы, о предприятиях, которые производят, импортируют или продают табачные изделия, названиях их фирм, марках изделий или их деятельности, таким способом, который может вводить в заблуждение потребителей этой рекламы, по поводу реальной цели этой рекламы. Этот тип представления информации должен рассматриваться как скрытая реклама во всех случаях, когда он оплачен или компенсирован иным образом.

Примерный текст законодательного акта

Закон (статья). Регулирование рекламы табачных изделий

1. Реклама, в том числе скрытая реклама и стимулирование продажи табачных изделий, торговых марок, зарегистрированных в регистре торговых марок для табачных изделий, иных объектов права интеллектуальной собственности, под которыми выпускаются табачные изделия, запрещается:

- На радио и телевидении;
- В сети Интернет;
- В печатных изданиях, кроме тех, которые предназначены для профессионалов торговли табачными изделиями;
- На рекламных щитах и другими средствами внешней и внутренней рекламы;
- На транспортных средствах;
- В учебных, медицинских, культурных, спортивных учреждениях и прочих общественных местах;
- В торговых заведениях, кроме тех, которые предназначены исключительно для торговли табачными изделиями, при условии, что такой рекламы не видно из-за пределов помещения торгового

заведения и такая реклама не предоставляется покупателям для выноса.

2. Запрещается спонсорская поддержка со стороны табачной промышленности просветительных, культурных и спортивных мероприятий, спортивных соревнований, иных форм общественной деятельности.

3. Запрещается бесплатное распространение образцов табачных изделий с целью их рекламы или стимулирования продажи, а также распространение табачных изделий в составе гуманитарной помощи.

4. Торговая марка, в основном известная как марка табачных изделий, или ее название не могут быть использованы в рекламе других товаров и услуг до тех пор, пока данная марка используется в связи с табачным изделием. Нельзя выпускать табачные изделия с использованием названий или торговых марок, которые известны или используются как названия или марки других товаров и услуг. Запрещается регистрация торговых марок, зарегистрированных в перечне табачных изделий, в качестве торговых марок для других изделий.

5. Запрещается стимулирование продажи табака, в том числе запрещается предлагать с целью поощрения приобретения или потребления табачных изделий подарки, товары, скидки цен, возвращение наличными стоимости покупки, обмен табачных изделий или их упаковки (или их частей) на иные товары, призы, право участия в лотерее или ином мероприятии. Также запрещается проводить конкурсы, игры, соревнования или лотереи для покупателей табачных изделий или лиц, представивших доказательства такой покупки. Также запрещается организация конкурсов среди лиц, торгующих в розницу, с целью содействия продаже табачных изделий.

6. Запрещается рассылка любых печатных или электронных информационных сообщений возможным потребителям табачных изделий, если эти потребители не прислали запрос на получение конкретного информационного материала.

7. В рекламе табачных изделий запрещается использование информации, которая является ложной, вводящей в заблуждение или обманной, либо создающей неправильное впечатление о характеристиках табачного изделия, его воздействии на здоровье, опасностях или выделяемых продуктах, включая любой термин, описание, торговую марку, символический или любой иной знак, которые прямо или косвенно создают ложное впечатление о том, что определенное табачное изделие является менее вредным, чем другие табачные изделия. К таким терминам, среди прочих, относятся «легкие», «очень легкие» и «мягкие».

8. Запрещается распространение с территории Страны на территорию других стран любых видео, аудио, печатных, электронных и прочих материалов, направленных на рекламу и стимулирование продажи табака.

9. При проведении не запрещенной данным законом рекламной и спонсорской деятельности со стороны табачной промышленности, информация об этой деятельности должна ежегодно предоставляться центральному уполномоченному органу исполнительной власти в сфере здравоохранения, согласно утвержденной им форме.

10. Любые, не запрещенные данным законом, рекламные материалы должны сопровождаться предупреждением о вреде потребления табака для здоровья, занимающим не менее 30% рекламного материала. Требования к размещению, содержанию и дизайну такого предупреждения разрабатываются и утверждаются центральным уполномоченным органом исполнительной власти в сфере здравоохранения.

11. Запрещается включение табачных изделий и торговых марок табачных изделий в рекламу иных товаров и услуг.

12. Контроль выполнения положений настоящего закона возлагается на центральные уполномоченные органы исполнительной власти в сфере здравоохранения и в сфере защиты прав потребителей, согласно утвержденным им правилам, в которых, среди прочего, должны быть предусмотрены формы участия общественных организаций в таком контроле. Данные органы имеют право выносить решение о прекращении распространения незаконной рекламы, которое должно быть безусловно исполнено в течение дня, следующего за днем вынесения решения.

13. Виновные в нарушении положений данного закона несут наказание в соответствии с административным законодательством. При этом наказание должны понести как те лица и организации, которые разместили незаконную рекламу, так и те организации, чьи изделия или торговые марки рекламируются в данной рекламе.

Заключительные положения

a. Положения параграфов 1 и 2, вводящие новые запреты, помимо существовавших в ранее принятых законодательных актах, вступают в силу через 24 месяца после вступления закона в силу.

b. Владельцам тех торговых марок, которые зарегистрированы для табачных и нетабачных изделий, надлежит в течение 6 месяцев решить, из какого перечня изъять свою торговую марку, чтобы не нарушать параграф 4 Закона.

c. Положения параграфов 5, 6, 7, 8 и 10 вступают в силу через 6 месяцев после вступления закона в силу.

d. Положения первого параграфа не применяются к прямым радио или телепередачам из-за границы и рекламе табачных изделий в печатных СМИ, напечатанных вне Страны не для специального распространения в Стране.

Раздел 8.

Содействие прекращению употребления табака и обеспечение лечения табачной зависимости

Положения РКБТ

В Преамбуле Конвенции признается, «что сигареты и некоторые другие изделия, содержащие табак, являются высокотехнологичными изделиями, разработанными таким образом, чтобы создавать и поддерживать зависимость, ... а также что зависимость от табака классифицируется в основных международных классификациях болезней как отдельное расстройство».

Исходя из этого в Руководящих принципах РКБТ указано на необходимость принятия мер не только для предотвращения начала курения, но и для содействия и поддержки прекращения и уменьшения употребления табачных изделий. Более конкретные обязательства содержатся в Статье 14.

Статья 14. Меры по сокращению спроса, касающиеся табачной зависимости и прекращения употребления табака

1. *Каждая Сторона разрабатывает и распространяет надлежащие, всесторонние и комплексные руководящие принципы, основанные на научных данных и наилучшей практике, с учетом национальных обстоятельств и приоритетов и принимает эффективные меры для содействия прекращению употребления табака и обеспечения адекватного лечения табачной зависимости.*
2. *Для достижения этой цели каждая Сторона стремится:*
 - а) *разработать и осуществить эффективные программы, направленные на содействие прекращению употребления табака, в том числе в таких местах, как учебные заведения, медико-санитарные учреждения, рабочие места и места проведения спортивных мероприятий;*

- b) *включать диагностику и лечение табачной зависимости и услуги по консультированию в отношении прекращения употребления табака в национальные программы, планы и стратегии в области здравоохранения и просвещения при участии, в соответствующих случаях, работников здравоохранения, работников в общинах и социальных работников;*
- c) *создать в учреждениях медико-санитарной помощи и центрах реабилитации программы по диагностике, консультированию, профилактике и лечению табачной зависимости; и*
- d) *сотрудничать с другими Сторонами в облегчении доступа к лечению и доступности по цене лечения табачной зависимости, включая фармацевтические препараты, в соответствии со Статьей 22. Такие препараты и их компоненты могут включать лекарственные средства, препараты, используемые для введения лекарственных средств, а также для диагностики в соответствующих случаях.*

Хотя никакой закон не может обязать человека навсегда прекратить курить, тем не менее, государство вправе и обязано предпринять меры для поощрения людей к прекращению курения, а также помогать им в преодолении возникающих при этом трудностей.

РКБТ четко очерчивает эти меры:

- 1) Запрет курения в общественных и рабочих местах не только защищает здоровье некурящих, но и способствует тому, что многие привыкшие курить в таких местах люди прекращают курить или, как минимум, сокращают потребление табака. Поэтому такая административная мера должна входить в комплекс мер по прекращению курения.
- 2) Диагностика и лечение табачной зависимости должны проводиться медицинскими и социальными работниками в рамках их должностных обязанностей. Они же должны оказывать услуги по консультированию в отношении прекращения употребления табака. Понятно, что для оказания таких услуг эти работники должны быть обучены.
- 3) Хотя базовую помощь в прекращении курения должны оказывать все медработники, более эффективна специализированная помощь. Врачи должны знать о том, куда направить пациента для получения такой помощи. Будет удобнее, если такие специалисты будут в каждом лечебном, профилактическом и реабилитационном медицинском учреждении.

Деятельность по лечению табачной зависимости и помощи в прекращении курения не обязательно требует законодательных

актов, вполне достаточно распоряжений Министерства здравоохранения. Однако для систематического финансирования этой деятельности, очевидно, потребуются принятие государственных программ или иных распоряжений органов власти.

Более подробно об организации эффективной системы медицинской помощи в прекращении курения см. выпуск бюллетеня Контакт: <http://contact.tobinfo.org/contact/tem/01.htm>

Раздел 9.

Контрабанда и иные формы незаконной торговли

Положения РКБТ

Стороны Конвенции исходят из признания того, что ликвидация всех форм незаконной торговли табачными изделиями, включая контрабанду, незаконное производство и подделку, являются необходимыми компонентами борьбы против табака и что для этого необходимы совместные действия. Более конкретные действия очерчены в положениях Статьи 15.

Статья 15. Незаконная торговля табачными изделиями

2. *Каждая Сторона принимает и осуществляет эффективные законодательные, исполнительные, административные или иные меры для обеспечения того, чтобы все пачки и упаковки табачных изделий и любая внешняя упаковка таких изделий были маркированы для оказания Сторонам помощи в определении происхождения табачных изделий, ... а также мониторинга, документирования и контроля за движением табачных изделий и их юридическим статусом. Кроме того, каждая Сторона:*
 - a) *требует, чтобы все отдельные пачки и упаковки табачных изделий для розничной и оптовой реализации, которые продаются на ее внутреннем рынке, содержали следующий текст: «Продажа разрешается только в (название страны)» или содержали любую другую эффективную маркировку, указывающую конечный пункт назначения или помогающую органам определить, поступило ли данное изделие на законном основании для продажи на внутреннем рынке;*
4. *В целях ликвидации незаконной торговли табачными изделиями каждая Сторона:*
 - a) *осуществляет мониторинг и сбор данных о трансграничной торговле табачными изделиями, включая незаконную торговлю, а также обменивается информацией между таможенными, налоговыми и иными органами;*
 - b) *принимает или укрепляет законодательство с соответствующими санкциями и исправительными мерами,*

направленное против незаконной торговли табачными изделиями, в том числе поддельными и контрабандными сигаретами;

- c) предпринимает необходимые шаги по обеспечению того, чтобы все конфискованное производственное оборудование, поддельные и контрабандные сигареты и другие табачные изделия уничтожались или удалялись в соответствии с внутренним законодательством;*
- d) принимает и осуществляет меры в целях мониторинга, документирования и контроля за хранением и распределением складироваемых или транспортируемых в безналоговом или беспощинном режиме табачных изделий в пределах своей юрисдикции.*
- 6. Стороны содействуют сотрудничеству между национальными учреждениями в целях ликвидации незаконной торговли табачными изделиями. Особое внимание обращается на сотрудничество на региональном и субрегиональном уровнях в целях борьбы с незаконной торговлей табачными изделиями.*
- 7. Каждая Сторона стремится принять и осуществить дальнейшие меры, включая в соответствующих случаях лицензирование, для контроля или регулирования производства и распределения табачных изделий в целях предотвращения незаконной торговли.*

Комментарий к положениям РКБТ

Что такое незаконная торговля?

В Статье 1 Конвенции термин «Незаконная торговля» определяется как *«любой запрещенный законом вид практики или поведения, который имеет отношение к производству, отправке, получению, владению, распределению, продаже или приобретению, включая любой вид практики или поведения, имеющий целью способствовать такой деятельности».*

Обычно под незаконной торговлей имеют в виду контрабанду, то есть продажу табачных изделий без уплаты требуемых законом налогов. Однако Конвенция под незаконной торговлей понимает и иные действия:

1. Продажа подделок – то есть продажа сигарет производителя, который незаконно использовал торговые марки другого производителя.

2. Продажа незаконно произведенных табачных изделий – то есть продажа изделий производителя, который не получил в должном порядке права на производство этих изделий.
3. Продажа табачных изделий, при производстве которых нарушены установленные законом требования, например, превышены максимально допустимые уровни содержания вредных веществ или нарушены требования к оформлению упаковки изделий.
4. Продажа табачных изделий в местах, где это делать запрещено.
5. Продажа табачных изделий лицами, не имеющими права продавать такие изделия, например, не имеющими лицензией или лицами моложе 18 лет.
6. Продажа табачных изделий лицам, которым запрещено продавать такие изделия, в первую очередь, несовершеннолетним.

Разумеется, в одном акте купли-продажи могут быть признаки сразу нескольких нарушений, например, незаконно ввезенные из чужой страны поддельные сигареты с содержанием вредных веществ выше предельно допустимых уровней продаются в школе детям. Однако для организации мер противодействия незаконной торговли эти меры должны быть разработаны для каждого вида такой торговли по отдельности, а применяться совместно.

При всех вышеуказанных видах незаконной торговли (за исключением, в какой-то степени, вида 3) потребитель получает изделия, которое нельзя назвать более вредным для его здоровья, чем те изделия, которые приобретены законным образом. Однако незаконная торговля не позволяет добиться тех целей, ради которых были приняты ограничивающие такую торговлю законодательные акты и именно поэтому власти обязаны пресекать такую торговлю, создавая систему выявления случаев такой торговли и вынесения наказаний для нарушителей.

При этом при нарушениях 1-3 незаконно продающиеся табачные изделия, безусловно, не могут после обнаружения появиться на законном рынке, по крайней мере, в прежнем виде (можно только переупаковать неправильно упакованные изделия), а при нарушениях 4-6 табачные изделия сами себе ничем не отличаются от продающихся законно. Поэтому в случае нарушений первой группы табачные изделия должны быть конфискованы и уничтожены, а в случае нарушений второй группы конфискация, а тем более уничтожение таких изделий вовсе не обязательны.

Что такое контрабанда

Контрабанда, как уже указано выше, это продажа (или перевозка с целью продажи) табачных изделий без уплаты установленных законом налогов. Контрабанда имеет несколько видов:

1. Бутлегерство – табачные изделия законно приобретаются в стране А (с низкими налогами), а затем без уплаты пошлины перевозятся в страну Б (с высокими налогами), где и продаются по цене, ниже, чем аналогичный законный товар в стране Б, но выше, чем в стране А. Эта операция имеет смысл только при существенной разнице налогов и цен в странах А и Б, а величина этой разницы равна сумме расходов и сумме прибыли контрабандиста (поэтому меры, направленные на повышение расходов контрабандиста, такие как конфискация средства перевозки, могут понизить прогнозируемую прибыль до уровня, при котором такая контрабанда не имеет смысла). При бутлегерстве страна Б не получает налогов от потребляемых на ее территории сигарет, а страна А – получает налоги от сигарет, незаконно реализованных в другом государстве. Вроде бы такая ситуация более выгодна стране А, однако реальная практика показывает, что, как ни парадоксально, страна Б выигрывает больше (подробнее см. ниже).
2. Псевдотранзит – табачные изделия, произведенные в стране В, декларируются, как отправляющиеся для потребления в страну Г, где и должны быть уплачены налоги. Однако сигареты следуют в страну Г через страну Д, где они остаются и потребляются, не достигнув страны Г. В этом случае страна Д явно теряет налоговые поступления, так как за эти сигареты (в отличие от бутлегерства) вообще не уплачено никаких налогов, поэтому норма прибыли контрабандиста больше, да и партии перевозимых сигарет обычно намного больше, чем при бутлегерстве. Страны В и Г вроде бы ничего не теряют, а страна В обеспечивает дополнительную занятость на табачных фабриках, однако очевидно, что страна Д не в состоянии эффективно пресекать этот вид контрабанды без сотрудничества со странами В и Г.
3. Псевдоэкспорт – произведенные в стране Е сигареты потребляются в той же стране Е, но без уплаты налогов. Эта парадоксальная ситуация обусловлена тем, что экспортируемые сигареты, как правило, не облагаются налогом в стране их производства. Псевдоэкспорт имеет два подвида: а) товар вывозится из страны Е только на бумаге, а на самом деле остается в стране Е (такое возможно только при сильной коррумпированности таможенных органов); б) товар действительно вывозится в страну Ж, но там не

продается, а «исчезает» и незаконным образом (нередко через третьи страны) возвращается в страну Е. Очевидно, что стране Е трудно справиться с этой проблемой без сотрудничества с властями страны Ж.

4. Беспощлинные продажи (например, в аэропортах) по сути являются узаконенной контрабандой. РКБТ требует ликвидации беспощлинных продаж (Статья 6).

Как противодействовать контрабанде

Меры противодействия контрабанде могут быть едиными для всех ее видов и дополняться мерами, специфичными для каждого из них.

Маркировка

Очевидно, что маркировка табачных изделий, которая позволяет отличить изделие, за которое заплачены требуемые налоги, облегчает выявление контрабанды на рынке. Для этого служат специальные акцизные марки, а также предупредительные надписи о вреде для здоровья, которые пишутся на языке той страны, где изделия должны легально потребляться. Чем больше размер такого предупреждения, тем легче отличить законный товар от незаконного.

Акцизные марки или маркировка должны отвечать минимальным критериям наглядности, стойкости к износу и быть защищены от подделок. Например, может использоваться технология нанесения лазером зашифрованной информации, такой как сведения о компании, которая купила сигареты у дистрибутора, о поставщике сигарет, который прикреплял акцизные марки, а также дата нанесения акцизной марки и стоимость. Акцизные марки могут читаться кодовым сканирующим устройством, которое отображает зашифрованную информацию.

РКБТ (Статья 15, пункт 2а) требует, чтобы *все отдельные пачки и упаковки табачных изделий для розничной и оптовой реализации, которые продаются на ее внутреннем рынке, содержали следующий текст: «Продажа разрешается только в (название страны)» или содержали любую другую эффективную маркировку, указывающую конечный пункт назначения или помогающую органам определить, поступило ли данное изделие на законном основании для продажи на внутреннем рынке.*

Вышеуказанный текст «Продажа разрешается только в (название страны)» имеет особое значение для борьбы с псевдотранзитом и псевдоэкспортом, поэтому законодательство должно требовать, чтобы такие надписи (а также медицинские предупреждения в соответствии с законами страны предназначения) в обязательном порядке размещались на всех предназначенных для экспорта сигаретах.

Примерный текст законодательного акта, направленного на использование маркировки для борьбы с контрабандой, приведен в разделе 5 «Упаковка и маркировка».

Сотрудничество и обмен информацией между странами

Рамочная Конвенция нацелена на введение тех мер, которые помогут ликвидировать незаконную торговлю не только в принявших такие меры странах, но и в других странах, которые страдают от различных контрабандных схем. В пункте 2 Статьи 15 каждой Стороне предписано ввести меры, *«чтобы все пачки и упаковки табачных изделий и любая внешняя упаковка таких изделий были маркированы для оказания Сторонам помощи в определении происхождения табачных изделий ... а также мониторинга, документирования и контроля за движением табачных изделий и их юридическим статусом»*.

Рекомендации относительно сбора и обмена информацией между соответствующими органами разных стран содержатся также в пунктах 4 и 6 Статьи 15. Как минимум, нужно сравнивать официальные объемы экспорта и импорта табачных изделий между двумя странами. Резкие расхождения между объемами экспорта из страны З в страну К и импорта в страну К из страны З укажут на существование псевдоэкспорта или псевдотранзита.

Налоговые меры

РКБТ не содержит положений, касающихся принятия налоговых мер для противодействия контрабанде. Тем не менее, мы кратко опишем их ввиду их особой важности. С точки зрения общественного здоровья, главная проблема контрабанды заключается в том, что цена у продающихся без уплаты всех налогов табачных изделий, как правило, ниже, чем у легальных изделий. Более низкая цена стимулирует потребление табака со всеми вытекающими последствиями. Поэтому борьба с контрабандой путем снижения налогов противоречит целям общественного здоровья. Однако именно такие методы борьбы предлагает табачная индустрия, которой выгодны низкие налоги, которые стимулируют потребление и увеличивают ее прибыли.

Противоречивость подхода табачной индустрии легко можно увидеть на примере псевдоэкспорта и псевдотранзита, для полной ликвидации которых налоги нужно, казалось бы, уменьшить до нуля, то есть отказаться от громадных поступлений в бюджет ради формальной ликвидации контрабанды.

Табачная индустрия утверждает, что причиной резкого роста контрабанды является чрезмерное повышение налогов в стране, а вот снижение и стабилизация налогов якобы способны существенно снизить контрабанду. Хотя в некоторых случаях такие утверждения справедливы, но существует целый ряд примеров, показывающих,

что изменение налоговых ставок играет незначительную роль в изменении объемов контрабанды. К примеру, в Великобритании доходы бюджета от табачных акцизов в 1999–2000 финансовом году по сравнению с предыдущим годом упали с 8,7 до 5,9 миллиардов фунтов по причине резкого роста контрабанды. При этом специфический налог на сигареты возрос всего с 77 до 82,5 фунтов на 1000 сигарет, а стоимостный (22%) не изменился вообще. Контрабанда выросла не из-за роста налога, а потому что контрабандисты (вместе с табачной индустрией) успешно освоили новые схемы контрабанды. Пресечение этих схем британским правительством позволило уже в следующем году повысить доходы бюджета до 7,8 миллиардов фунтов, при этом ставка налога была не понижена, а повышена до 90,5 фунтов. Аналогичным образом, энергичные меры правительства Испании против табачной контрабанды позволили резко снизить ее уровень, что отразилось в повышении доходов бюджета с 443 миллиардов песет в 1996 году до 742 миллиардов песет в 2000 году. И это произошло без снижения налоговых ставок.

Примеры Испании и Великобритании показывают, что именно псевдотранзит и псевдоэкспорт составляют основную часть табачной контрабанды, а бутлегерство является лишь наиболее заметной, но незначительной по объему ее частью.

Очевидной мерой для ликвидации бутлегерства представляется гармонизация налогов в соседних странах. При этом их можно как понизить в стране с высокими налогами, так и повысить в стране с низкими налогами. Табачная индустрия всегда выступает за первый путь, что показывает ее лицемерие в вопросах борьбы с контрабандой.

При этом выгода контрабанды для страны с низкими налогами, из которой идет контрабанда изделий, за которые уже уплачены налоги, оказывается мнимой. Например, в 1999 был отмечен стремительный рост бутлегерства сигарет из России в Украину. Однако в том году российский бюджет от акцизных налогов на табак получил меньшую сумму, чем украинский бюджет, хотя тогда в России было произведено в 6 раз больше сигарет, чем в Украине. В последние годы наблюдается массовое бутлегерство сигарет из Украины в Польшу, однако при примерно равном числе курильщиков польский бюджет получает от табачных акцизов в несколько раз больше, чем украинский. Таким образом, налоговое решение проблемы бутлегерства заключается в повышении ставки акцизного налога в той стране, где он меньше.

Вкратце рекомендацию по налоговым мерам борьбы с контрабандой можно сформулировать следующим образом: **Для государственного бюджета и общественного здоровья лучше иметь высокие налоги и контрабанду в страну, чем низкие налоги и контрабанду из страны.**

Особый путь борьбы с псевдоэкспортом и псевдотранзитом придуман в Канаде. Там экспортер обязан оставить залог, который возвращается

только тогда, когда налоговые органы соответствующей страны подтвердят факт уплаты налогов за эту партию сигарет в стране назначения.

Более подробную информацию о табачной контрабанде можно найти в Интернет на странице <http://contact.tobinfo.org/subjects/policy/smuggling.htm>, в том числе о проблеме контрабанды сигарет в Украине http://www.adic.org.ua/adic/econ-rep/ch4/chapter_4.htm

Раздел 10.

Торговля табачными изделиями: Продажа несовершеннолетним и несовершеннолетними

Положения РКБТ

В Преамбуле Конвенции выражена «глубокая обеспокоенность по поводу распространения курения и других видов употребления табака детьми и подростками во всем мире, особенно по поводу курения во все более раннем возрасте».

Статья 16 обязывает стороны принимать и осуществлять эффективные меры «для запрещения продажи табачных изделий лицам, не достигшим возраста, установленного внутренним законодательством, национальным законодательством, или восемнадцати лет». Эти меры могут включать:

a) требование, чтобы все продавцы табачных изделий помещали на видном месте четкое объявление внутри их пункта продажи о запрете продажи табачных изделий несовершеннолетним и, в случае сомнения, требовали у каждого покупателя табачных изделий предъявить документ, подтверждающий достижение им совершеннолетия, установленного законом;

b) запрещение продажи табачных изделий любым способом, который обеспечивает прямой доступ к таким изделиям, например с полок магазинов;

c) запрещение изготовления и продажи конфет, закусок, игрушек или иных предметов в форме табачных изделий, которые привлекают внимание несовершеннолетних; и

d) обеспечение такого положения, при котором автоматы по продаже табачных изделий, находящиеся под ее юрисдикцией, были бы недоступны для несовершеннолетних и не стимулировали продажу табачных изделий несовершеннолетним (кроме того, пункт 5 указывает, что страна может ввести полный запрет на автоматы по продаже табачных изделий).

Каждая Сторона запрещает или способствует запрещению распространения бесплатных табачных изделий среди населения и особенно среди несовершеннолетних.

Каждая Сторона стремится запретить продажу сигарет поштучно или в небольших упаковках, которые увеличивают доступность таких изделий для несовершеннолетних.

Каждой Стороне в соответствующих случаях следует принимать и осуществлять эффективные законодательные, исполнительные, административные или иные меры в целях запрещения продажи табачных изделий лицами, не достигшими возраста, установленного внутренним законодательством, национальным законодательством, или восемнадцати лет.

Комментарий к положениям РКБТ

Большинство людей начинает потреблять табачные изделия в подростковом возрасте, когда они, возможно, обладают ограниченной способностью разумно воспринимать информацию о влиянии на здоровье и других неблагоприятных эффектах потребления табака. При этом исследования показывают, что раннее начало экспериментов с табачными изделиями повышает риск развития зависимости и формирования ежедневного курения на всю оставшуюся жизнь. С целью снизить риск приобщения подростков к табаку многие страны запрещают продажу табачных изделий несовершеннолетним и вводят другие ограничения на доступ молодежи к табачным изделиям.

Данные меры различаются в разных странах, и главное отличие заключается в том, на кого налагается наказание за несоблюдение ограничений доступа молодежи. Акцент делается либо на продавце розничной торговли, чтобы он не продавал табак несовершеннолетним, либо на молодом человеке, чтобы он не покупал, не владел или не потреблял табачные изделия. Существуют также различия в отношении серьезности налагаемых наказаний, которые варьируют от конфискации табачных изделий до наказания общественными работами в случае нарушений несовершеннолетними. Что касается наказания розничных продавцов, они могут варьировать от штрафов до отзыва лицензии на продажу.

Однако эффективность мер по снижению доступа молодежи к табачным изделиям все больше подвергается сомнению. И это происходит по ряду причин.

Во-первых, табачная индустрия пытается представить себя сторонником профилактики курения среди молодежи, настоятельно поддерживая ограничение доступа молодежи к табачным изделиям. Эта тактика индустрии предназначена для того, чтобы сузить общественные дебаты по табаку и не рассматривать его как проблему всего общества, а исключительно как молодежную проблему. Другая цель состоит в том, чтобы представить индустрию как ответственную коммерческую структуру. Но наиболее важно, что данная тактика

позволяет избежать или задержать принятие и осуществление более эффективных мер контроля над табаком.

Во-вторых, возложение на молодежь ответственности за противостояние табаку (путем наказания за приобретение сигарет, а также посредством фокусирования якобы профилактических программ на том, что подростки должны самостоятельно сделать выбор, курить или не курить, и сами отвечать за последствия этого выбора) перед лицом агрессивной рекламы табачной индустрии, которая приукрашивает потребление табака, создает лицемерную ситуацию. В качестве аналога можно привести ситуацию, когда взрослые разбрасывают в квартире, где живет маленький ребенок, конфеты, а потом эти же взрослые наказывают этого ребенка за то, что он эти конфеты ест.

Результаты некоторых исследований подвергают сомнению способность мер по ограничению доступа молодежи добиться сокращения потребления среди молодежи, даже там, где розничные продавцы хорошо соблюдают эти меры. Эти исследования обнаружили, что, как только табачные изделия становятся менее доступными в местах розничной торговли, молодежь стремится добыть табак от друзей, родителей, незнакомцев вне магазинов, из торговых автоматов и других источников.

С другой стороны, в ряде исследований было высказано предположение, что законы об ограничении доступа молодежи могут уменьшать уровень незаконных продаж среди несовершеннолетних и вести к снижению распространности курения среди молодежи. При этом решающее значение имеет строгое и активное осуществление этих законов, что требует интенсивных и дорогостоящих ресурсов, а также действий по обучению розничных продавцов и ознакомлению их с наказаниями.

Несмотря на противоречивость данных об эффективности, всем странам все же целесообразно включать политику ограничения доступа молодежи в качестве компонента всесторонней стратегии контроля над табаком.

При этом законодательные меры ограничения доступа молодежи не должны ограничиваться установлением минимального возраста для приобретения табака, так как невозможно проконтролировать каждого продавца, которого экономическая целесообразность (а также мысль: «если не я, то какая-то сволочь все равно продаст») заставляет продавать сигареты детям. Более целесообразно принять меры, соблюдение которых легче контролировать:

- запрет продажи через торговые автоматы;
- запрет продажи сигарет поштучно;
- запрет раздачи бесплатных табачных изделий;

- запрет продажи с полок самообслуживания.

При этом данные запреты целесообразно вводить не только для молодежи, а для всех категорий покупателей, иначе соблюдение норм такого закона будет очень слабым.

Данные законодательные меры должны дополняться лицензированием продавцов (что позволит лишать лицензий нарушителей) и наложением нарастающих штрафов на нарушителей среди розничных продавцов.

Важно, однако, иметь в виду, что налогообложение и другие меры снижения спроса, особенно запрет рекламы, обладают доказанной эффективностью и обязательно должны включаться в число мер для уменьшения потребления табака среди молодежи. Ограничения продажи несовершеннолетним никоим образом не должны рассматриваться в качестве альтернативы, а скорее как дополнение к налогообложению и другим стратегиям, доказавшим свою эффективность.

Важно отметить, что РКБТ рекомендует *«чтобы все продавцы табачных изделий помещали на видном месте четкое объявление внутри их пункта продажи о запрете продажи табачных изделий несовершеннолетним»* однако никоим образом не обязывает наносить подобные предупреждения на упаковку табачных изделий.

Поскольку вышеупомянутое объявление внутри пункта продажи может провоцировать подростков к покупке сигарет (например, подчеркивая, что сигареты – это товар для взрослых), то лучше не позволять продавцам самостоятельно разрабатывать эти плакаты (а тем более позволять это делать табачным компаниям). Содержание и дизайн этих объявлений должны утверждаться в министерстве здравоохранения, и они должны быть обращены не столько к детям, сколько к продавцам, то есть там должно быть указано, каким является наказание для продавца за нарушение, и кто вправе и обязан налагать это наказание.

В целом же, хотя в акте купли-продажи всегда участвуют две стороны, при законодательном регулировании данной проблемы важно подчеркивать, что наказываемся не купля, а продажа.

Примерный текст законодательного акта

Статья. Ограничения розничной торговли табачными изделиями.

С целью снижения распространения курения и других видов употребления табака среди детей и подростков:

1. Запрещается розничная продажа табачных изделий:

- a. Лицам, которые не достигли возраста 18 лет. Если у продавца возникают сомнения по поводу того, достиг ли покупатель табачных изделий указанного возраста, он обязан потребовать у этого покупателя предъявить удостоверяющий возраст документ.
 - b. Работниками торговых организаций, которые не достигли возраста 18 лет.
 - c. Через торговые автоматы, с полок самообслуживания, по почте, через Интернет или иным образом, который не позволяет надежно установить возраст покупателя.
 - d. Поштучно или в упаковке, не отвечающей требованиям законодательства.
 - e. В помещениях торговых организаций, которые осуществляют торговлю товарами детского ассортимента, спортивными товарами, лекарственными препаратами.
 - f. В помещениях дошкольных, учебных, медицинских учреждений, а также культурных и спортивных учреждений, мест проведения спортивных соревнований, куда разрешен доступ лиц моложе 18 лет, а также в иных местах, определяемых местными органами власти.
 - g. В составе наборов с другими товарами.
2. Запрещается производство и продажа конфет, игрушек и иных товаров, имитирующих табачные изделия.
 3. Запрещается бесплатное распространение образцов табачных изделий.
 4. В торговых учреждениях, имеющих лицензию на продажу табачных изделий, должно быть расположено объявление о запрете продажи табачных изделий лицам моложе 18 лет (или иного установленного возраста), оговаривающее ответственность продавца, согласно правилам, установленным Центральным уполномоченным органом исполнительной власти в сфере здравоохранения. Размещение иных объявлений на данную тему запрещается.

Раздел 11.

Информационные и организационные обязательства

Каждая ратифицировавшая РКБТ страна принимает на себя определенные обязательства по информационному и организационному обеспечению осуществления Конвенции, как на своей территории, так и в международном масштабе.

Координация деятельности внутри страны

В соответствии с Руководящими принципами РКБТ *«Каждая Сторона разрабатывает, осуществляет, периодически обновляет и пересматривает всесторонние многосекторальные национальные стратегии, планы и программы по борьбе против табака в соответствии с настоящей Конвенцией».*

Для этого, в частности, *«каждая Сторона, в соответствии со своими возможностями, создает или укрепляет и финансирует национальный координационный механизм или координационные органы по борьбе против табака».* Данный орган осуществляет координацию как законодательной и регулятивной деятельности, которая описана в предыдущих разделах, так и описываемой ниже организационной деятельности в рамках разработанных и принятых в данной стране стратегий, планов и программ.

Научные исследования, эпиднадзор и обмен информацией

Согласно Статье 20, Стороны принимают меры по развитию и содействию национальным исследованиям и по координации научно-исследовательских программ в области борьбы против табака.

Для достижения этой цели каждая Сторона:

- *содействует и оказывает поддержку исследованиям, которые направлены на изучение детерминант и последствий потребления табака и воздействия табачного дыма, а также исследованиям, направленным на выявление альтернативных культур; и*

- *развивает и укрепляет подготовку и оказание поддержки всем тем, кто занимается деятельностью по борьбе против табака, включая научные исследования, осуществление и оценку.*
- *постепенно создает национальную систему эпидемиологического надзора за потреблением табака и соответствующих социальных и экономических показателей и показателей здоровья*
- *создает программы национального, регионального и глобального эпиднадзора за масштабами, структурами, детерминантами и последствиями потребления табака и воздействия табачного дыма.*
- *постепенно создает и поддерживает обновленную базу данных, получаемых от национальных программ эпиднадзора;*
- *постепенно создает и поддерживает обновленную базу данных, содержащую законы и правила, регламентирующие борьбу против табака, и, в соответствующих случаях, информацию об обеспечении их соблюдения, а также о соответствующей судебной практике.*

Вся вышеописанная деятельность должна осуществляться в тесном сотрудничестве с другими странами и международными организациями, в первую очередь, с ВОЗ, чтобы обеспечить разработку общих руководящих принципов или процедур для определения сбора, анализа и распространения собираемых внутри страны данных.

Отчетность и обмен информацией

Согласно Статье 21, каждая Сторона представляет периодические доклады о выполнении ею Конвенции, которые должны включать следующее:

- информацию о законодательных, исполнительных, административных или иных мерах, принятых в целях осуществления Конвенции;*
- информацию о любых препятствиях или барьерах, встретившихся при осуществлении Конвенции, и о мерах, принятых для преодоления этих барьеров;*
- информацию о финансовой и технической помощи, предоставленной или полученной для деятельности по борьбе против табака;*
- информацию об эпиднадзоре и исследованиях; и*
- информацию, указанную в Статьях 6.3, 13.2, 13.3, 13.4(d), 15.5 и 19.2, то есть о:*

- *ставках налогообложения табачных изделий и тенденциях в потреблении табака*
- *законодательных, исполнительных, административных и/или иных мерах, направленных на полный запрет (или ограничение) всей рекламы, стимулирования продажи и спонсорства табачных изделий;*
- *расходах табачной промышленности на рекламу, стимулирование продажи и спонсорство, которые еще не запрещены;*
- *трансграничной торговле табачными изделиями, включая незаконную торговлю;*
- *хранении и распределении складироваемых или транспортируемых в безналоговом или беспошлинном режиме табачных изделий в пределах своей юрисдикции;*
- *последствиях для здоровья потребления табачных изделий и воздействия табачного дыма, действующего законодательстве и правилах, а также о соответствующей судебной практике.*

Отметим, что объемы и форма предоставления информации в требуемом докладе пока не регламентируется, а в отношении некоторых видов информации текст РКБТ содержит оговорки, например, что такая информация «представляется в соответствующих случаях в сводном виде».

Каждая Сторона подготовит свой первоначальный доклад в течение двух лет после вступления Конвенции в силу для данной Стороны.

Сотрудничество с другими странами и международными организациями

Как отмечено в Общих обязательствах РКБТ (Статья 5, пункты 2, 4, 5, 6), информационная и организационная деятельность по обеспечению выполнения РКБТ должна осуществляться в тесном сотрудничестве с другими странами и международными организациями. Это сотрудничество имеет особую ценность для стран с ограниченными финансовыми ресурсами, так как несколько статей РКБТ содержит положения о возможном предоставлении финансовых ресурсов. Например, в соответствии с пунктом 5 Статьи 20 РКБТ, «Сторонам следует сотрудничать в рамках региональных и международных межправительственных организаций и финансовых учреждений, а также учреждений, занимающихся вопросами развития, членами которых они являются, с целью содействовать и поощрять предоставление технических и финансовых ресурсов для оказания помощи Сторонам, являющимся развивающимися странами, и Сторонам с переходной экономикой в выполнении ими своих обязательств по исследованиям, эпиднадзору и обмену информацией».

Помимо обязательств по согласованию сбора информации для национальных потребностей, сторонам РКБТ в соответствии с положениями Статьи 20 надлежит принимать участие в глобальных информационных проектах:

- *Включать программы эпиднадзора за табаком в национальные, региональные и глобальные программы эпиднадзора за состоянием здоровья, с тем чтобы обеспечить в соответствующих случаях сопоставимость и возможность анализа данных на региональном и международном уровнях.*
- *создать и поддерживать обновленную базу данных, получаемых от национальных программ эпиднадзора;*
- *создать и поддерживать обновленную базу данных, содержащую законы и правила, регламентирующие борьбу против табака, и, в соответствующих случаях, информацию об обеспечении их соблюдения, а также о соответствующей судебной практике, и сотрудничать в разработке программ в области борьбы против табака на региональном и глобальном уровнях*
- *сотрудничать с компетентными международными организациями в целях постепенного создания и поддержки глобальной системы для регулярного сбора и распространения информации о производстве табака и изготовлении табачных изделий, а также о деятельности табачной промышленности, которая оказывает воздействие на настоящую Конвенцию или национальную деятельность по борьбе против табака.*

Сотрудничество в научно-технической и юридической областях и предоставление соответствующего опыта

Вопросам научно-технического сотрудничества и обмена опытом посвящена Статья 22:

Стороны сотрудничают непосредственно или через компетентные международные органы в целях укрепления своего потенциала по выполнению обязательств, вытекающих из настоящей Конвенции, с учетом потребностей Сторон, являющихся развивающимися странами, и Сторон с переходной экономикой. Такое сотрудничество имеет целью содействие передаче научно-технического и юридического опыта и технологии, по взаимному согласию, для разработки и укрепления национальных стратегий, планов и программ в области борьбы против табака, направленных, в частности, на:

- a) содействие разработке, передаче и приобретению технологий, знаний, навыков, потенциала и опыта, связанных с борьбой против табака;
- b) предоставление научно-технического, юридического и иного опыта для создания и укрепления национальных стратегий, планов и программ в области борьбы против табака, направленных на осуществление Конвенции посредством, в частности:
 - i) оказания помощи, по соответствующей просьбе, в создании прочной законодательной основы, а также технических программ, включая программы по предупреждению начала употребления табака, содействию прекращению его употребления и защите от воздействия табачного дыма;
 - ii) оказания, в соответствующих случаях, помощи лицам, занятым в табачном секторе, в разработке надлежащих экономически и юридически жизнеспособных альтернативных способов обеспечения средств к существованию экономически жизнеспособным образом; и
 - iii) оказания, в соответствующих случаях, помощи лицам, занимающимся выращиванием табака, в переключении сельскохозяйственного производства на альтернативные культуры экономически жизнеспособным образом;
- c) поддержка соответствующих программ подготовки или повышения информированности соответствующего персонала в соответствии со Статьей 12;
- d) предоставление, в соответствующих случаях, необходимых материалов, оборудования и материально-технической поддержки для стратегий, планов и программ в области борьбы против табака;
- e) определение методов борьбы против табака, включая всестороннее лечение никотиновой зависимости; и
- f) содействие, в соответствующих случаях, научным исследованиям в целях повышения доступности всестороннего лечения никотиновой зависимости.

Отметим, что любая страна, ратифицировавшая РКБТ, имеет право обратиться за научным, техническим и информационным содействием к другим странам и международным органам, и в таком случае содействие, скорее всего, будет предоставлено бесплатно, так как многим странам, которые в соответствии со Статьей 26 должны нести финансовые обязательства, гораздо проще оплатить труд собственных экспертов, чем предоставлять денежные средства другой стране. Тем не менее, всем странам, которые рассчитывают на такое содействие, следует четко определиться, какая именно информация им нужна, и наладить сотрудничество местных экспертов с международными, так как только их совместный труд сможет дать адекватный результат.

Раздел 12.

Финансирование контроля над табаком

Положения РКБТ

В Преамбуле Рамочной Конвенции выражено осознание того, что «борьба против табака на всех уровнях, и особенно в развивающихся странах и странах с переходной экономикой, требует достаточных финансовых и технических ресурсов, соизмеримых с нынешними и прогнозируемыми потребностями для деятельности по борьбе против табака».

В общих обязательствах Конвенции сказано, что «каждая Сторона, в соответствии со своими возможностями, создает или укрепляет и финансирует национальный координационный механизм или координационные органы по борьбе против табака».

Более подробные обязательства описаны в Статье 26.

Статья 26 Финансовые ресурсы

1. Стороны признают важную роль, которую играют финансовые ресурсы в достижении цели настоящей Конвенции.
2. Каждая Сторона обеспечивает финансовую поддержку в отношении своей национальной деятельности, направленной на достижение цели настоящей Конвенции, в соответствии со своими национальными планами, приоритетами и программами.
3. Стороны содействуют, в соответствующих случаях, использованию двухсторонних, региональных, субрегиональных и других многосторонних каналов для обеспечения финансирования разработки и укрепления многосекторальных всесторонних программ борьбы против табака Сторон, являющихся развивающимися странами, и Сторон с переходной экономикой.
4. Стороны, представленные в соответствующих региональных и международных межправительственных организациях, а также финансовых учреждениях и учреждениях, занимающихся вопросами развития, поощряют обеспечение этими организациями и учреждениями финансовой

поддержки Сторонам, являющимися развивающимися странами, и Сторонам с переходной экономикой в целях оказания им помощи в соблюдении ими своих обязательств по настоящей Конвенции без ограничения прав участия в этих организациях.

5. Стороны соглашаются с тем, что:
- a) для оказания Сторонам помощи в соблюдении ими своих обязательств по настоящей Конвенции следует мобилизовать и использовать на благо всех Сторон, особенно развивающихся стран и стран с переходной экономикой, все соответствующие потенциальные и существующие ресурсы — финансовые, технические или иные, как государственные, так и частные, которые доступны для мероприятий по борьбе против табака.
 - b) Секретариат консультирует Стороны, являющиеся развивающимися странами, и Стороны с переходной экономикой, по их просьбе, об имеющихся источниках финансирования для облегчения соблюдения ими своих обязательств по настоящей Конвенции.
 - c) Конференция Сторон на своей первой сессии проведет обзор существующих и потенциальных источников и механизмов помощи на основе исследования, проведенного Секретариатом, и другой соответствующей информации и рассмотрит их соответствие.
 - d) результаты этого обзора будут учтены Конференцией Сторон при определении необходимости укрепления существующих механизмов или создания добровольного глобального фонда или иных соответствующих финансовых механизмов для направления, при необходимости, дополнительных финансовых ресурсов Сторонам, являющимся развивающимися странами, и Сторонам с переходной экономикой для оказания им помощи в достижении целей настоящей Конвенции.

Комментарии к положениям Конвенции

РКБТ признает необходимость финансирования контроля над табаком, но в то же время конкретные финансовые обязательства в ее тексте отсутствуют.

Финансирование со стороны самого государства

Деятельность в стране, направленная на достижение цели Конвенции, согласно РКБТ, должна финансироваться, в первую очередь, самой

страной, но «в соответствии со своими национальными планами, приоритетами и программами». При этом ни объемы, ни сроки предоставления финансирования не оговариваются, что означает, что ратификация РКБТ не налагает на страну никаких реальных финансовых обязательств.

В РКБТ выражена рекомендация о финансировании «национального координационного механизма или координационного органа по борьбе против табака». В Украине таким координационным органом является Координационный Совет по контролю над табаком при Кабинете Министров Украины, который создан еще в 1997 году. К сожалению, деятельность этого Совета никак не финансировалась, и поэтому его работа была малоэффективной. Целесообразно поставить вопрос о выделении определенных средств для работы такого органа, однако вопрос о том, каким образом должно происходить выделение этих средств из государственного бюджета и их расходование, остается открытым.

Финансирование из частных источников

В РКБТ сказано, что «для оказания Сторонам помощи в соблюдении ими своих обязательств по настоящей Конвенции следует мобилизовать и использовать... все соответствующие потенциальные и существующие ресурсы — финансовые, технические или иные, как государственные, так и частные, которые доступны для мероприятий по борьбе против табака».

При этом в Статье 5 РКБТ четко сказано, что «при разработке и осуществлении своей политики общественного здравоохранения по борьбе против табака Стороны действуют таким образом, чтобы защитить свою политику от воздействия коммерческих и других корпоративных интересов табачной промышленности». Это означает, что табачная промышленность не может служить источником финансирования деятельности по осуществлению Конвенции.

Что касается предоставления средств со стороны частных организаций, не связанных с табачной промышленностью - такая помощь должна приветствоваться.

Финансирование из внешних источников

РКБТ налагает на ратифицировавшие ее страны обязательство оказывать содействие «использованию двухсторонних, региональных, субрегиональных и других многосторонних каналов для обеспечения финансирования... программ борьбы против табака Сторон, являющихся развивающимися странами, и Сторон с переходной экономикой».

Для большинства стран бывшего СССР это означает, что они могут получить финансовую поддержку, если ратифицируют РКБТ и начнут выполнять ее требования. При этом источники финансирования могут быть разнообразными: это и двусторонние соглашения, и помощь различных региональных и международных организаций. Очевидно, что эти источники не будут излишне щедрыми и помощь достанется, в первую очередь, тем странам, которые проявляют наибольшую активность в процессе ратификации и осуществления РКБТ.

Отметим, что помощь в выполнении Конвенции для Сторон, являющихся развивающимися странами, и Сторон с переходной экономикой, может осуществляться не только в виде прямого выделения финансовых средств, но и, в соответствии со Статьей 22 РКБТ, путем *«предоставления необходимых материалов, оборудования и материально-технической поддержки для стратегий, планов и программ в области борьбы против табака»*.

Глобальный фонд

В своей Преамбуле РКБТ *«принимает 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 признает их потребности в технической и финансовой помощи»*. Для оказания такой помощи могут использоваться различные механизмы, одним из которых является централизованный Глобальный фонд.

В Статье 26 сказано, что на Первой Конференции Сторон (которая, вероятно, пройдет в феврале 2006 года) произойдет следующее:

1. Будет проведен обзор существующих и потенциальных источников и механизмов помощи на основе исследования, проведенного Секретариатом, и другой соответствующей информации.
2. По результатам этого обзора будет определена необходимость укрепления существующих механизмов или создания добровольного глобального фонда или иных соответствующих финансовых механизмов для направления дополнительных финансовых ресурсов Сторонам, являющимся развивающимися странами, и Сторонам с переходной экономикой для оказания им помощи в достижении целей настоящей Конвенции.

Таким образом, создание Глобального фонда является возможным, но не безусловным. Формы участия в этом фонде, если он будет создан, будут определены Конференцией сторон. По опыту работы иных международных договоров, страны с ограниченными финансовыми ресурсами платят в такой фонд символический взнос, но имеют

возможность получить намного больше за счет взносов богатых государств.

Однако для этого стране необходимо быть участником Конференции сторон, для чего нужно, чтобы в этой стране РКБТ вступила в силу. Согласно пункту 2 Статьи 36 РКБТ *«Для каждого государства, которое ратифицирует настоящую Конвенцию или присоединяется к ней... Конвенция вступает в силу на девяностый день после даты сдачи им на хранение документа о ратификации или присоединении»*. Это означает, что для участия в Конференции сторон нужно ратифицировать РКБТ (для подписавших ее стран) или присоединиться к РКБТ (для не подписавших ее стран) не позднее ноября 2005 года.

Выделение части доходов государства от табачных акцизов на финансирование контроля над табаком (целевой налог)

Хотя в РКБТ идея подобного целевого налога нигде даже не упоминается, она остается чрезвычайно популярной среди сторонников контроля над табаком.

Целевой налог означает, что весь или некоторая часть полученного от него дохода используется для расходов на определенные правительственные или общественные нужды.

Основанием целевого налога в применении к контролю над табаком служит то, что государство получает огромные доходы от табачных акцизов (обычно несколько процентов доходов госбюджета) и кажется вполне справедливым, что часть этих средств должно расходоваться на борьбу с последствием потребления изделий, за которые были уплачены акцизы.

Примеры подобного целевого налога существуют в Финляндии, Португалии, Таиланде, Польше и других странах, некоторых штатах Австралии и США. Особым видом такого выделения средств стало соглашение между властями 46 штатов США и крупнейшими табачными компаниями о том, что табачные компании выделяют властям штатов 206 миллиардов долларов на протяжении 25 лет.

Аргументы за целевой налог

Сторонники целевых налогов выдвигают в его поддержку следующие аргументы:

- Целевые налоги пользуются поддержкой населения. В штатах США ставки акцизного налога обычно повышаются в результате проведения референдума. Отмечено, что если на референдуме вопрос о повышении налога сопровождается

четкими обязательствами о расходовании получаемых средств, то население обычно поддерживает такое повышение налога. В Украине в 1999–2003 годах существовал специальный налог на табачные изделия, средства из которого перечислялись в Пенсионный фонд. Проведенный в 2000 году опрос показал, что большинство опрошенных граждан Украины поддержали такой налог.

- Целевые табачные налоги можно использовать для финансирования укрепления здоровья и профилактики заболеваемости. Выгоды для здоровья, обусловленные вызванным налогом сокращением курения, особенно заметны среди групп населения с наиболее низкими доходами. Особенно справедливо было бы выделение новых доходов от табачного налога для субсидирования услуг или препаратов по прекращению курения для бедных.
- Целевые табачные налоги могут содействовать равенству. Например, многие программы страхования здоровья, нацеленные на малообеспеченные слои населения, финансируются из общественных источников. Выделение табачных налогов для программ страхования здоровья бедных будет содействовать справедливому распределению общественного богатства.
- Табачные фермеры и работники табачных фабрик несут часть бремени приспособления к более высоким табачным налогам. Однако уже в краткосрочной перспективе выделение части новых доходов от табачного налога на программы замены сельскохозяйственных культур и программы переквалификации может существенно уменьшить любое воздействие роста налога на тех, кто занимается выращиванием табака и производством табачных изделий.
- Использование дополнительных доходов от увеличения табачного налога для проведения антитабачных кампаний в средствах массовой информации, профилактических программ, субсидий для оплаты препаратов и программ прекращения курения, а также иных действий с целью уменьшения потребления табака усиливает воздействие увеличения налога на сокращение потребления табака и улучшение здоровья.
- Средства, получаемые от целевого налога, могут пойти на возмещение финансовых потерь организаций, ранее поддерживавшихся табачной индустрией в виде спонсорства или рекламы. Законопроекты о запрете табачной рекламы и спонсорства обычно встречают сопротивление не только со стороны табачной индустрии, но также рекламных агентств и различных научных, культурных и прочих организаций,

получавших спонсорскую помощь от табачной индустрии. С целью ослабления этого сопротивления в штате Виктория (Австралия) был учрежден Фонд содействия здоровью, финансируемый за счет целевого налога. В число задач фонда входило как предоставление финансирования для замены табачной рекламы рекламой мер укрепления здоровья, так и предложение альтернативного источника финансирования для спортивных и культурных мероприятий, до того оплачиваемых изготовителями или оптовыми торговцами табачных изделий. Разумеется, компенсация не была полной, и поддержку получали только те организации, чья деятельность не имела прямого отношения к табачной индустрии (например, театры, спортивные клубы). И хотя идея замены спонсорства табачной индустрии вызывает сомнения по морально-этическим соображениям, в реальной политической ситуации она может помочь решить как вопрос о выделении целевого налога, так и вопрос о запрете табачного спонсорства.

Аргументы против целевого налога

Однако как сама идея выделения такого налога, так и реальная практика выделения и расходования полученных в результате средств, привела к возникновению целого ряда возражений против такого налога:

- Если сумма получаемых на контроль над табаком составляет определенный процент акцизных сборов, то это означает, что для повышения этой суммы нужно повышать сумму акцизных сборов. Сумму сборов можно повысить двумя путями: увеличивая ставку акциза или повышая объем облагаемого акцизом товара. Второй путь почти неизбежно означает рост потребления табака и всех связанных с этим последствий. Поэтому для сторонников общественного здоровья целевой табачный налог без увеличения ставки налогов является неприемлемым, так как в результате создается финансовая заинтересованность в неэффективном расходовании средств. Вариантом разрешения такой дилеммы стала позиция правительства Великобритании, которое заявило, что повышает налог, и все дополнительные поступления свыше получаемой ранее от табачных налогов суммы будут направлены в сектор здравоохранения.
- В любом государстве бюджет является предметом дележа различных секторов. И если на этот дележ приходят сторонники контроля над табаком и требуют выделить им кусочек бюджетного пирога, то все остальные сектора воспринимают это предложение как угрозу размеру своего

кусочка и активно опонируют этому предложению. Поэтому если предложение о повышении ставок табачного акциза (сопровождаемое прогнозом роста бюджетных поступлений) предшествует предложению выделить часть из прогнозируемых дополнительных поступлений на цели контроля над табаком, то такое предложение имеет намного больше шансов встретить поддержку других секторов. При такой постановке вопроса заодно решается и дилемма, выраженная в предыдущем пункте.

- Правительства не любят, когда законодательство предписывает им, на что тратить бюджетные средства, поэтому в принципе выступают против целевых налогов. К тому же правительства находят способы обходить положения закона о целевых налогах. Например, в Польше законом предусмотрено выделение 0,5% доходов от табачных акцизов на контроль над табаком. Однако реакцией правительства на требование денег был ответ, что Министерству здравоохранения выделен бюджет и там содержатся и искомые 0,5%. В свою очередь министр здравоохранения говорит, что вся работа министерства направлена на контроль над табаком и поэтому нет необходимости выделять какие-то дополнительные средства на специальные антитабачные мероприятия. Аналогичным образом в большинстве штатов США получаемые от многомиллиардного соглашения средства в основном тратятся на латание бюджетных дыр, а сторонникам контроля над табаком в лучшем случае остаются лишь крохи.
- Практика целевого налога на сигареты распространена в разных странах, но обычно этот налог идет на вполне конкретную цель, не имеющую прямого отношения к контролю над табаком. Например, в Украине был целевой налог (5% стоимости табачных изделий) для дополнительного финансирования Пенсионного фонда, в Египте (10 пиастров с пачки из 20 сигарет) – для финансирования медицинского обслуживания учащихся школ. И хотя такой налог фактически повышал стоимость сигарет и тем фактически способствовал снижению распространенности курения (см. Раздел 2 «Табачные цели и налоги»), к финансированию контроля над табаком такой целевой налог не имел никакого отношения.

Принципы целевого налога на табак

Поэтому при лоббировании идеи целевого табачного налога очень важно придерживаться трех принципов:

1. Повышение ставки акцизных налогов должно предшествовать выделению целевого налога и далее сопровождать его (т.е. желательно периодически повышать ставку налога).
2. В постановлении (акте, законе) о целевом налоге должно быть четко обозначено, кто распоряжается полученными от целевого налога средствами, на какие цели можно и нужно их использовать.
3. В число этих целей обязательно должны входить реальные, а не декларативные задачи контроля над табаком, а для этого антитабачное движение в стране должно быть сильным и авторитетным.

Размер целевого налога всегда будет предметом торга, и сторонникам контроля над табаком, кроме банального желания получить побольше денег, нужно иметь аргументы в пользу предлагаемого процента отчисления.

Одним из таких аргументов может служить тот факт, что в большинстве стран продажа табачных изделий несовершеннолетним запрещена, но дети все равно покупают сигареты, цена которых включает акцизные и другие налоги. Государство, таким образом, получает доходы от фактически незаконных продаж. По данным проведенного в Украине исследования, несовершеннолетние (лица 15-17 лет) покупают порядка 3% сигарет по количеству и 5% по стоимости, что означает, что не менее 5% доходов бюджета от табачных акцизов получены незаконно. Поэтому будет справедливо выделить на целевой налог сначала 5%, а затем проводить мероприятия по сокращению курения среди подростков, контролировать эффективность этих мер с помощью опросов, и затем соответственно корректировать размер целевого налога.

На что расходовать полученные средства

Пока денег нет, обычно кажется, что были бы деньги, а потратить с пользой мы их сумеем. В реальности сторонники контроля над табаком нередко «гребут деньги под себя», если таковые появляются, не заботясь о том, что такие средства можно было бы использовать более эффективно.

Мировая практика предлагает следующие пути эффективного расходования средств на контроль над табаком:

- 1) Для оценки эффективности любых мер контроля над табаком нужно отслеживать динамику распространенности курения и другие показатели. В большинстве стран СНГ этого пока не делается. Поэтому в первую очередь нужно выделить средства на проведение хотя бы ежегодных опросов населения (с включением рекомендуемых ВОЗ вопросов о

курительном статусе, позволяющих оценить распространенность курения, для обеспечения сравнимости с другими странами) и сбора иной информации, которая позволит оценить эффективность использования иных средств. Вложение средств в различные исследования, например, касающиеся влияния табака на здоровье и экономику, также со временем окупится.

- 2) Достаточно эффективным является выделение средств на помощь в прекращении курения: создание телефонных линий для желающих прекратить курить; обучение врачей оказанию такой помощи; открытие специализированных кабинетов и клиник, компенсация расходов пациентов на препараты, эффективно помогающие прекратить курить.
- 3) Выделение средств на профилактику курения среди молодежи является наиболее популярным, но наименее эффективным. Финансировать профилактические программы важно и необходимо в рамках общей стратегии контроля над табаком, но при этом нужно стремиться получить убедительные доказательства их эффективности, потому что в мире существует множество программ, которые, несмотря на благие цели, фактически повышают уровень курения среди молодежи.
- 4) Проведение информационных кампаний для населения также может быть эффективным при соблюдении условий, указанных в разделе 6 «Информация и просвещение».
- 5) Обязательным элементом всех вышеуказанных программ должно быть обучение специалистов: педагогов – проведению эффективных профилактических программ, врачей – оказанию помощи в прекращении курения и т.д. При этом надо следить, чтобы обучение дополняло эффективную деятельность, а не заменяло ее.

В любом случае необходимо, чтобы распределение средств на контроль над табаком проводилось гласно, на основе открытых конкурсов, в которых могут принимать участие любые организации, кроме связанных с табачной индустрией (см. Статью 12 РКБТ). Не менее важен и гласный контроль эффективности расходования средств. Имеется в виду не контроль бухгалтерской отчетности, а предоставление доказательств, что выделенные средства действительно позволили решить декларируемые в финансовой заявке задачи. При этом цель состоит не столько в наказании за неэффективное расходование средств, сколько в выявлении, путем проб и ошибок, неэффективных подходов, с тем, чтобы избегать их в будущем. Изучение мирового опыта позволяет учиться на чужих ошибках и поэтому участие международных экспертов в решениях о

финансировании той или иной деятельности по контролю над табаком является весьма желательным.

Также, исходя из одного из Руководящих принципов РКБТ (*«Для достижения цели Конвенции и ее протоколов необходимо участие гражданского общества»*), необходимо привлекать для контроля эффективного расходования средств целевого налога авторитетных общественных деятелей.

Раздел 13.

Роль неправительственных организаций

Хотя за осуществление положений Конвенции несут ответственность, прежде всего, правительства ратифицировавших Конвенцию стран, усилий только государственных органов недостаточно для успеха предусмотренных Конвенцией мер.

Положения РКБТ

В Преамбуле Конвенции подчеркнут *«особый вклад неправительственных организаций и других членов гражданского общества, не связанных с табачной промышленностью, в усилия по борьбе против табака на национальном и международном уровнях, а также жизненно важное значение их участия в национальных и международных усилиях по борьбе против табака»*.

Один из Руководящих принципов РКБТ гласит: *«Для достижения цели Конвенции и ее протоколов необходимо участие гражданского общества»*.

Согласно Статье 12 Конвенции, каждая страна осуществляет *«эффективные законодательные, исполнительные, административные или иные меры, направленные на содействие... информированию и участию государственных и частных учреждений и неправительственных организаций, не связанных с табачной промышленностью, в разработке и осуществлении межсекторальных программ и стратегий в области борьбы против табака»*.

Комментарий к положениям РКБТ

Чтобы «участие гражданского общества» для достижения цели Конвенции не осталось просто декларативным принципом, неправительственным организациям (НПО) нужно добиваться от правительственных органов реального сотрудничества, которое может проявляться в различных формах.

1. При создании, укреплении и финансировании национального координационного механизма или координационных органов по борьбе против табака (пункт 2а Статьи 5 РКБТ) нужно добиваться включения в состав таких органов представителей НПО.

2. При разработке и осуществлении межсекторальных программ и стратегий в области борьбы против табака (пункт е Статьи 12 РКБТ) нужно добиваться, чтобы мнение НПО было учтено при разработке таких программ, а сами НПО могли принять участие в их осуществлении.
3. Если осуществление таких программ предусматривает финансирование, нужно добиваться, чтобы определенная часть его происходила в виде открытых конкурсов, в которых НПО могут участвовать на равноправной основе.
4. При разработке законодательства, особенно в сфере рекламы и защиты от табачного дыма, за НПО должны быть закреплены четкие права контроля соблюдения такого законодательства. Это позволит использовать эффективно энергию заинтересованных членов НПО.
5. Учитывая, что РКБТ (пункт е Статьи 12) требует, чтобы в осуществлении таких программ участвовали только те НПО, которые не связаны с табачной промышленностью, сообществу НПО нужно самостоятельно отслеживать связи отдельных НПО с табачной промышленностью, а также своевременно и открыто информировать об этом соответствующие государственные органы. При этом все НПО, безусловно, должны иметь возможность ответить на обвинения в подобных связях и, если эти обвинения безосновательны, потребовать их официального опровержения.
6. Учитывая, что табачная промышленность не собирается отказываться от попыток ослабить антитабачные меры, НПО должны играть роль «сторожевого пса» контроля над табаком, который информирует государственные органы и общество о таких попытках. НПО также должны проводить свою лоббистскую кампанию в интересах здоровья общества, чтобы уравновесить лоббистскую деятельность табачной индустрии.

Если кому-то вышеуказанные требования к деятельности НПО покажутся излишними, так как у государственных органов есть все возможности для выполнения положений РКБТ, то стоит заметить, что в мире нет ни одной страны с эффективной политикой контроля над табаком, где бы такая политика была инициирована, поддержана и осуществлена без активного участия НПО.

Для этого общественные организации должны защищать интересы всех людей, которые страдают от табака и последствий его потребления, в первую очередь, жертв табачной эпидемии – курильщиков, которых грабит, обманывает и убивает табачная индустрия.

Раздел 14.

Табачная индустрия

Основной движущей силой табачной эпидемии служат сверхприбыли табачных корпораций. Табачная индустрия использует все имеющиеся в ее распоряжении средства, чтобы не допустить или отсрочить принятие законов, базирующихся на положениях Конвенции.

Положения РКБТ

Поэтому Конвенция признает *«необходимость проявлять бдительность в отношении любых попыток табачной промышленности подорвать или свести на нет усилия по борьбе против табака и необходимость в осведомленности о деятельности табачной промышленности, которая оказывает негативное воздействие на усилия по борьбе против табака»*. В Общих обязательствах Конвенции (статья 5) записано: *«При разработке и осуществлении своей политики общественного здравоохранения по борьбе против табака Стороны действуют таким образом, чтобы предохранить свою политику от воздействия коммерческих и других корпоративных интересов табачной промышленности в соответствии с национальным законодательством»*. Таким образом, разработка законодательства и политических мер в области контроля над табаком должна осуществляться без участия представителей табачных компаний.

В Конвенции особо подчеркнуто, что при разработке и осуществлении программ и стратегий в области борьбы против табака не должны привлекаться частные учреждения и неправительственные организации, связанные с табачной промышленностью (статья 12). Это означает, что правительственным учреждениям необходимо прекратить сотрудничество с финансируемыми табачной промышленностью организациями в таких сферах, как профилактические программы в школах.

Ответственность табачной индустрии за нанесенный ее продукцией ущерб

Среди Руководящих принципов РКБТ отмечено: *«Вопросы, связанные с ответственностью, как они определяются каждой Стороной в пределах своей юрисдикции, являются важной частью всесторонней борьбы против табака»*.

Кроме того, в статье 19 Конвенции записано: *«В целях борьбы против табака Стороны рассматривают возможность принятия законодательных мер или развития существующего законодательства для решения, при необходимости, вопросов уголовной и гражданской ответственности, включая в соответствующих случаях компенсацию»*. Это означает, что будут рассматриваться вопросы об ответственности табачной промышленности за нанесенный ее изделиями ущерб, наподобие дел, которые рассматриваются в судах США в отношении американских табачных компаний.

Табачная индустрия яростно сопротивлялась включению конкретных положений об ответственности за нанесенный ее продукцией ущерб. Это не удивительно, так как, например, согласно решению суда в штате Флорида, сумма компенсации только для пострадавших курильщиков этого штата такова, что ее выплата приведет к полному банкротству всех табачных корпораций. Пока это решение суда рассматривается в апелляционном суде и неизвестно, будет ли оно когда-либо выполнено, но табачная индустрия понимает, что полномасштабное осуществление экологического принципа «загрязнитель платит» означает для нее финансовую смерть.

Тем не менее, РКБТ фактически обязывает ратифицировавшие ее страны рассмотреть возможность принятия законов, которые урегулируют вопросы уголовной и гражданской ответственности табачной индустрии и выплаты компенсации пострадавшим от ее продукции курильщикам. Содержание этих законов каждая страна должна определить самостоятельно.

Табачная индустрия всячески противится тому, чтобы принять на себя ответственность за наносимый ею ущерб. Основным аргументом ее служит то, что курильщики все уже знают о возможном ущербе и добровольно подвергаются ему. На самом деле информированность курильщиков о составе табачных изделий и их влиянии на здоровье является весьма низкой во всех странах. Табачная индустрия также ссылается на предупреждения, которые размещаются на упаковке табачных изделий в большинстве стран. Однако эти предупреждения даже в тех странах, где они велики и разнообразны, не охватывают все возможные последствия потребления табачных изделий, и поэтому не отменяют долгосрочных обязательств индустрии по отношению к своим потребителям, существующим согласно гражданскому законодательству (подробнее см. Раздел 5 «Упаковка и маркировка»).

Табачная индустрия - почему общество нужно защищать от нее?

1. Табачная индустрия выпускает уникальное изделие – это единственный легальный товар, который убивает, если

- употреблять его в точном соответствии с рекомендациями производителя.
2. У табачной индустрии были все возможности уменьшить токсичность своих изделий – вместо этого она начала обманывать своих потребителей так называемыми «легкими сигаретами», которые на самом деле могут быть более вредными, чем обычные.
 3. Табачная индустрия давно знала о настоящей опасности табачных изделий, но скрывала данные собственных научных исследований. Более того, она продолжает платить большие деньги любым “ученым”, которые пытаются поставить под сомнение данные об опасности потребления табачных изделий.
 4. Табачная индустрия прекрасно знает, какие меры способны эффективно снизить громадное бремя вызванных табаком болезней и смертей, а какие нет. Но она поддерживает только неэффективные меры, потому что они не угрожают ее прибылям.

Меры контроля над табаком

Эффективные

- Полный запрет рекламы
- Помощь в прекращении курения курильщикам всех возрастов
- Защита всех людей от табачного дыма
- Информирование о различных видах опасности табачных изделий путем размещения соответствующей информации на их упаковке
- Запрет обманчиво называть сигареты “легкими”
- Повышение табачных налогов для оплаты служб помощи в прекращении курения

Неэффективные

- Частичные ограничения рекламы
- Борьба с курением только среди молодежи
- Вежливое сосуществование курящих и некурящих
- Защита “коммерческой тайны” состава табачных изделий
- Искусственное снижение показателей смол и никотина
- Снижение табачных налогов якобы для борьбы с контрабандой

5. Развитие табачной индустрии – это катастрофа не только для здоровья, но и для экономики страны:

- снижение производительности труда;
- огромные дополнительные расходы здравоохранения;
- ускоренное вымирание людей среднего возраста, основной производительной силы;
- огромный отрицательной торговый баланс табачного сырья и табачных изделий для большинства стран, например, в Армении этот баланс за последние годы был равен сумме внешних займов.

Стратегическая позиция табачной индустрии в отношении Рамочной Конвенции

Эта позиция определяется следующими факторами:

1. Выполнение положений РКБТ как в отдельных странах, так и в международном масштабе негативно повлияет на объемы рынка табачных изделий, и, следовательно, снизит прибыли табачных компаний. Поэтому табачным компаниям объективно невыгодно, чтобы Конвенция была ратифицирована и исполнялась.
2. Как признают эксперты здравоохранения, в обозримом будущем выполнение положений РКБТ во всемирном масштабе приведет, в лучшем случае, лишь к стабилизации табачного рынка. Хотя РКБТ угрожает росту прибылей транснациональных табачных компаний, она не представляет для них смертельной угрозы, более того, ситуация для нее может стать более стабильной и прогнозируемой. Однако эта стабильность после десятилетий роста может означать начало угасания табачного бизнеса.
3. Степень влияния РКБТ на табачный рынок будет определяться тем, когда и в какой степени ее положения будут выполняться в каждой стране.

Исходя из этих факторов, табачной индустрии наиболее выгодно не прямо сопротивляться РКБТ, а замедлять ратификацию и внедрение ее положений, а также способствовать тому, чтобы эти положения были как можно более слабыми, и, при возможности, подменялись положениями, выгодными для индустрии.

Тактические приемы табачной индустрии

Эта общая стратегия реализуется через тактические схемы, различные для разных периодов времени и разных стран:

- 1. Ослабление положений РКБТ.** На этапе обсуждения текста РКБТ табачная индустрия через своих союзников старалась максимально ослабить ее положения. В первую очередь это касалось запрета табачной рекламы, но, благодаря принципиальной позиции многих стран, этот запрет удалось отстоять. Кстати, данный факт опровергает распространенное мнение о том, что табачным корпорациям с раскрученными марками выгоден запрет табачной рекламы, так как они получают преимущество перед конкурентами. На самом деле, вложения в рекламу для табачных фирм возвращаются с лихвой, и отказ от рекламы для любой из них означает отказ от гарантированной прибыли. Табачная индустрия также сопротивлялась включению в РКБТ положений об ответственности за нанесенный ее продукцией ущерб и ряду других эффективных положений.
- 2. Прямое сопротивление ратификации РКБТ в зависимых от табака странах.** В странах, выращивающих значительное количество табака на экспорт (например, в Малави, Бразилии), табачная индустрия прямо противостоит ратификации РКБТ, лицемерно утверждая, что РКБТ резко снизит объемы производства табака. В будущем индустрия надеется через эти страны саботировать выполнение тех положений РКБТ, которые требуют широкого международного согласия.
- 3. Затягивание ратификации.** В странах, где движение сторонников контроля над табаком недостаточно сильно, табачная индустрия навязывает властям мнение, что надо тщательно изучить положения РКБТ перед ее ратификацией. Хотя с момента утверждения текста РКБТ (май 2003 года) прошло более чем достаточно времени для его изучения, индустрия через своих союзников в правительстве стремится максимально затянуть процесс ратификации. При этом положения, требующие более тщательного изучения, либо вообще не упоминаются, либо эти положения неверно истолковываются. Например, утверждается, что ратификация РКБТ приведет к большим финансовым расходам (хотя РКБТ не содержит конкретных финансовых обязательств, см. раздел 12 «Финансы») или потребует существенного изменения законодательства до ратификации (на самом деле эти изменения нужно принять после ратификации, например, в отношении рекламы – в течение 5 лет).

4. **Затягивание принятия эффективного законодательства.** В отношении законодательного внедрения положений РКБТ табачная индустрия придерживается различной тактики в зависимости от ситуации. В одних странах она утверждает, что вначале нужно ратифицировать РКБТ, а потом принимать законы. Например, в Украине давний союзник табачной индустрии депутат В.Цушко в своей речи при обсуждении антитабачного закона в Верховной Раде 4 ноября 2004 года утверждал: *«Надо сначала ратифицировать конвенцию, которую подписала Украина, а после вернуться к этому вопросу. Поэтому мое предложение - отклонить принятие этого законопроекта»*. В других странах, например, в России, наоборот, присоединение к РКБТ откладывается под предлогом необходимости изменения законодательства. Цель этих уловок одна – максимально оттянуть принятие эффективного антитабачного законодательства.
5. **Мнимое соответствие существующего законодательства положениям РКБТ.** Одним из любимых приемов табачной индустрии является утверждение о том, что многие положения РКБТ уже действуют в данной стране, и поэтому нет необходимости либо в ратификации Конвенции, либо в принятии новых законов. На самом деле, положения РКБТ, по образному выражению, это «не потолок, а пол», то есть в присоединившейся к РКБТ стране должны быть выполнены 100% касающихся ее положений, так как это обязательный для исполнения международный договор, но при этом, как гласит Статья 2 РКБТ: *«В целях обеспечения лучшей охраны здоровья людей Стороны поощряются к осуществлению мер, помимо требуемых настоящей Конвенцией и ее протоколами, причем ничто в этих документах не препятствует Сторонам принимать более строгие требования, которые согласуются с их положениями и соответствуют нормам международного права»*.
6. **Искажение положений РКБТ.** Ввиду того, что далеко не все государственные деятели и журналисты знакомы с положениями РКБТ, табачная индустрия стремится навязать неверные представления об этих положениях. Например, Владимир Аксенов, директор по корпоративным отношениям “ВАТ Россия” заявил: *«У нас вокруг этой конвенции слишком много политической демагогии. А курильщик, привыкший к крепким сигаретам без фильтра, за один день не научится курить легкие. Чудес не бывает»*. В интервью газете «Коммерсант» другие представители табачной индустрии утверждают: *«Ратификация конвенции нарушит права людей, предпочитающих курить крепкие сигареты»*. Между тем РКБТ не только не устанавливает никаких показателей

«крепости» сигарет, но и предлагает запретить называть сигареты «легкими» на основе обманчивых измерений содержания смол и никотина (подробнее см. Раздел 4 «Состав табачных изделий»). Транснациональные табачные компании установили максимально допустимых уровней смол и никотина выгодно в конкурентных целях, поэтому они всячески проталкивают их, якобы в заботе о здоровье курильщиков, и не брезгают для этого искажать положения РКБТ.

7. **Использование псевдо-общественных организаций для формирования неверного представления о РКБТ.** Табачная индустрия предпочитает проталкивать свои взгляды не прямо, а якобы от имени общественности. Например, в конце 2003 года в Киеве прошло мероприятие, о котором рассказала газета «Зеркало недели» (<http://www.zerkalo-nedeli.com/nn/show/468/43680/>) под впечатляющим заголовком «Рынки регулирует общественность, а что делать, если каждые пять минут умирает украинец?». Мероприятие называлось «Государственное регулирование производства и контроль за безопасностью табачных изделий» (само название представляется странным, поскольку безопасных табачных изделий не существует) и было организовано благотворительным фондом «Здоровье для всех», председателем правления которого является народный депутат Сергей Шевчук. Этот фонд давно замечен в небескорыстных симпатиях к табачной корпорации Филип Моррис (см., например, <http://www.podrobnosti.ua/health/2003/10/24/84240.html>).

После в целом вполне приемлемых рассуждений о влиянии курения на заболеваемость, смертность и расходы системы здравоохранения, в материале делается заявление о том, что многие положения Рамочной Конвенции уже есть в украинском законодательстве, с чем трудно согласиться. Например, Рамочная Конвенция недвусмысленно требует полного запрета табачной рекламы, а фонд «Здоровье для всех» предлагает лишь *«подумать над тем, чтобы наружную рекламу табачных изделий постепенно вынести из центров городов, чтобы она не пестрила в глазах у молодежи»*. Далее среди верных слов о том, что Всемирная организация здравоохранения не рассчитывает добиться успеха путем простого запрета табачных изделий, делается следующее заявление: *«В настоящее время нужен разумный компромисс между теми, кто сознательно решил курить, теми, кто не желает подвергаться риску, связанному с пассивным курением, и табачной индустрией»*. Знакомый тезис табачной индустрии о том, что курильщики якобы целиком сознательно наносят ущерб себе и не требуют помощи в преодолении табачной зависимости. Компромисс же и сотрудничество с табачной индустрией Рамочной Конвенцией

отвергаются полностью. Конвенция, напротив, призывает **«проявлять бдительность в отношении любых попыток табачной промышленности подорвать или свести на нет усилия по борьбе против табака»**. Данный круглый стол отчетливо показывает, что такой призыв является весьма актуальным.

Какие меры можно предпринять

Для нейтрализации стратегий и тактических приемов табачной индустрии можно рекомендовать следующие действия.

1. Государственным деятелям следует официально отказаться от участия прямых представителей табачной индустрии в работе по подготовке законопроектов и других документов, направленных на выполнение положений РКБТ. Подобный подход уже стал осуществляться в Украине. Например, в своем пресс-релизе от 11 мая 2004 года Союз оптовиков и производителей алкоголя и табака пишет: *«При подготовке к рассмотрению законопроекта “О защите здоровья населения от вредных последствий употребления табачных изделий» члены Комитета по вопросам охраны здоровья, материнства и детства Верховной Рады Украины категорически отказываются от встреч с представителями табачной отрасли»*. При этом представители табачной индустрии сохраняют возможность выразить свою точку зрения через СМИ и письменные обращения.
2. При разработке законопроектов все участники рабочей группы должны официально (желательно письменно) задекларировать, что ни они, ни их ближайшие родственники, ни организации, в которых они состоят, не получали денег от табачной индустрии. В случае отказа подписать такую декларацию, данное лицо следует рассматривать как лоббиста табачной индустрии. В таком случае это лицо должно быть исключено из числа участников рабочей группы, а если это невозможно (например, если это лицо – депутат парламента), то к его предложениям нужно относиться с большой осторожностью.
3. Необходимо тщательно изучить как положения РКБТ, так и уже прозвучавшие аргументы табачной индустрии. Набор этих аргументов невелик и повторяется и поэтому следует учитывать опыт других стран. На каждый из аргументов табачной индустрии нужно заранее подготовить контраргументы с опорой на положения РКБТ и местные данные.
4. При предоставлении любых количественных данных нужно тщательно проверять их источник и обоснованность. Табачная индустрия очень хорошо владеет статистическими

материалами и готова ловить представителей общественного здравоохранения на ошибках. Эти ошибки создают сторонникам здоровья негативный образ в глазах общественного мнения.

5. Нужно внимательно изучать последние достижения в области контроля над табаком и быть готовым признать свои ошибки. Наиболее ярким примером отказа от ошибок стала проблема содержания смол и никотина в сигаретах. Еще 10 лет назад сторонники здоровья, заботясь о снижении токсичности табачных изделий, выступали за снижение максимально допустимых количеств смол и никотина в сигаретах. Недавние научные данные (см. Разделы 4 и 5) показали ошибочность этой позиции, потому что снижение этих количеств не приводит к снижению токсичности сигарет. РКБТ учла эти данные и не требует ограничения содержания смол и никотина в сигаретах. Тем не менее, ряд сторонников общественного здоровья из лучших побуждений продолжают настаивать на ограничении содержания смол и никотина в сигаретах. Табачная индустрия умело использует это заблуждение как для устранения мелких конкурентов (которые не в состоянии обманывать курительную машину, измеряющую уровни смол и никотина), так и отвлечения внимания от других, действительно эффективных норм законодательства.
6. Лучшим ответом на происки табачной индустрии является скорейшая ратификация РКБТ и принятие законов, основанных на ее положениях, а также изложенных в данной книге рекомендациях.

Вместо заключения. Контрольный список

Сейчас многим кажется, что ратификация Рамочной Конвенции означает автоматическое и неизбежное снижение потребления табака и связанных с ним проблем в каждой стране. К сожалению, мы знаем, что нередко прекрасные международные соглашения помпезно подписываются властями, а затем о них забывают.

Хотя каждый пункт РКБТ важен и обязателен для выполнения, мы предлагаем воспользоваться следующим контрольным списком утверждений. Подтверждение каждого из них означает существенный шаг на пути выполнения положений РКБТ. Проверять их можно как самим, так и задавая вопросы тем представителям власти, которые ответственны за осуществление Конвенции.

1. Созданы, работают и финансируются национальный координационный механизм и национальные программы по борьбе против табака.
2. Налоги на табачные изделия в стране повышаются с целью сокращения потребления данных изделий.
3. Приняты меры, чтобы в течение 3 лет после вступления РКБТ в силу для данной страны на всех упаковках табачных изделий появились крупные, разнообразные и периодические меняющиеся предупреждения.
4. Приняты меры, чтобы в течение 3 лет после вступления РКБТ в силу для данной страны с табачных упаковок исчезли обманчивые термины, такие как «легкие сигареты».
5. Приняты меры, чтобы в течение 5 лет после вступления РКБТ в силу для данной страны были полностью запрещены табачная реклама и спонсорство.
6. Приняты эффективные и соблюдающиеся меры, обеспечивающие защиту от воздействия табачного дыма на рабочих местах внутри помещений, общественном транспорте и в закрытых общественных местах.
7. Осуществлены эффективные меры по информированию общественности о токсических составляющих табачных изделий и продуктах, которые они могут выделять.
8. Проводятся информационные и просветительные кампании, направленные на различные целевые группы и охватывающие различные аспекты наносимого табаком

- ущерб с учетом накопленного в мире положительного и отрицательного опыта.
9. В медицинских учреждениях известно о курительном статусе каждого пациента, и в этих учреждениях предоставляется помощь в прекращении курения.
 10. Общественные организации являются партнером правительства в осуществлении мер контроля над табаком.
 11. Приняты эффективные меры для защиты политики страны от воздействия коммерческих и других корпоративных интересов табачной промышленности.

Безусловно, список этих утверждений-вопросов можно продолжить, и отрицательный ответ на любой из них служит основанием для тревоги и действий для принятия срочных мер по изменению ситуации. Однако не менее важно отмечать каждое «ДА» на любое из этих утверждений, ибо этого «ДА» добиться трудно, и те, кто был причастен к осуществлению данной меры, заслуживают всяческого признания и благодарности. Меры контроля над табаком усиливают друг друга, и осуществление одной помогает как принятию, так и повышению эффективности другой. Так шаг за шагом мы будем двигаться к избавлению наших стран от вызываемых табаком болезней и смертей.

Литература Украинского Информационного Центра по проблемам алкоголя и наркотиков (УИЦПАН)

Киев, 02140, ул. Вишняковская 13-212,
тел./факс. (044) 5021902 e.mail: books@adic.org.ua

2004 год

Татьяна Андреева, Константин Красовский. Табак и здоровье. – Киев, 2004, 224 с.

Рамкова Конвенція з контролю над тютюном та її значення для України.
- Київ, 2004, 48 с.

2003 год

Константин Красовский. Политический анализ табачной рекламы в Украине. – Киев, 2003, 24 с.

Тетяна Андреева, Костянтин Красовський. “Куріння та діти: що може зробити школа” – Київ, 2003, - 52 с.

Ганна Довбах. “Куріння та діти: як захистити права дитини” – Київ, 2003, 36 с.

Ганна Довбах, Тетяна Салюк. “Досвід профілактики куріння: заняття, конкурси, клуби” – Київ, 2003, -56 с.

Дар’я Семенова. “Димні світи” – Київ, 2003, -84 с.

Тетяна Андреева. Куріння та здоров’я майбутніх дітей – Київ, 2003, -60 с.

Тетяна Андреева. “Якщо батьки курять...” – Київ, 2003, -60 с.

Тетяна Андреева. “Як допомогти підліткам звільнитися від куріння” – Київ, 2003, -64 с.

Костянтин Красовський, Тетяна Андреева. “Навіщо тютюнові компанії фінансують програми запобігання курінню серед підлітків” – Київ, 2003, -64 с.

Татьяна Андреева, Константин Красовский. Курение и дети: что может сделать школа. - Киев, 2003, 52 с.

Анна Довбах. Курение и дети: как защитить права ребенка. - Киев, 2003, 36 с.

Анна Довбах, Татьяна Салюк. Опыт профилактики курения: занятия, конкурсы, клубы. - Киев, 2003, 56 с.

Дарья Семенова. Дымные миры. - Киев, 2003, 84 с.

Татьяна Андреева. Курение и здоровье будущих детей. - Киев, 2003, 64 с.

Татьяна Андреева. Если родители курят... - Киев, 2003, 64 с.

Татьяна Андреева. Как помочь подросткам освободиться от курения. - Киев, 2003, 64 с.

Константин Красовский, Татьяна Андреева. Зачем табачные компании финансируют программы предотвращения курения среди подростков. - Киев, 2003, 68 с.

Татьяна Андреева. Смерть в колыбели. Как ее предотвратить. - Киев, 2003, 56 стр.

2002 год

Татьяна Андреева, Анна Довбах, Константин Красовский. Зачем СМИ пишут об алкоголе, табаке, наркотиках. - Киев, 2002, 96 стр.

Татьяна Андреева. Помощь курильщикам в прекращении курения: Практическое руководство для работников здравоохранения. - Киев, 2002, 146 с.

Ханс Олав Фекьяер. Алкоголь и иные наркотики: магические или химические вещества? - Киев, 2002, 96 стр.

Компакт-диск. Информация по контролю над табаком: веб-сайты, книги по контролю над табаком, коллекция картинок и рисунков.

Що я можу зробити, щоб допомогти моїм дітям жити без наркотиків? (посібник для батьків) - Київ, 2002. 40 ст. (на українському мові)

Константин Красовский. Как я могу помочь освободиться от курения близкому мне человеку. Издание второе, дополненное - 2002, 48 стр.

Економіка контролю над тютюном в Україні з точки зору громадського здоров'я. - Київ, 2002, 138 ст. (на українському мові)

Економіка контролю над табаком в Україні с точки зрения общественного здоровья. - Киев, 2002, 144 стр.

Татьяна Андреева. Между нами, девочками... Как алкоголь, табак и другие наркотики влияют на деторождение.- Киев, 2002, 32 стр.

Татьяна Андреева. Кофе - напиток или наркотик.- Киев, 2002, 40 стр.

2001 год

Константин Красовский. Как стать некурящим. - 2001.40 стр.

Основні факти про тютюн. Друге видання. - 2001.28 ст. (на украинском языке)

Легкая ложь (о "легких" сигаретах). - Киев, 2001.24 ст.

2000 год

Основные факты про табак. Третье издание. - 2000.28 стр.

Подход жизненных ситуаций в профилактике табачных проблем // Под ред. Андреевой Т.И., Красовского К.С. Часть 1-3. - Киев. - 2000. Часть 1. 140 с., Часть 2. 104 с. Часть 3. 20 с.

Андреева Т.И. Интернет и профилактика наркотических проблем. Второе издание. - 2000, 36 стр.

Как я бросил курить... Сборник жизненных историй. - Киев, 2000, 78 с.

Андреева Т., Красовский К. Курс выживания для некурящих. - Киев, 2000, 48с.

Акберова С. NLP и эриксоновский гипноз при наркотических проблемах. -2000,48 стр.

Андреева Т.И. Почему нынче экстаз? (о наркотике экстази). Второе издание. - Киев, 2000, 52 стр.

Мифы и иллюзии наркотиков. Рисунки участников конкурса карикатуры. - 40 стр.

1999 год

Что потребляют Ваши пациенты, кроме воздуха, воды и пищи? Книга для врача // Татьяна Андреева, Константин Красовский - Киев, 1999. 199 стр.

Что я могу сделать, чтобы помочь моим детям жить без наркотиков (пособие для родителей) - Киев, 1999. 48 стр.

Овечкина А.А., Андреева Т.И. Проблемы с наркотиками? Лидеры требуются? (создание и использование команды лидеров сверстников в профилактической антинаркотической работе) - 1999.40 с.

1995 год

Алкоголь и наркотики в Украине. - Киев, 1995.

1994 год

Ханс Олав Фекьяер. Алкоголь и иные наркотики: магические или химические вещества? - Киев, 1994, 88 стр.

Ханс Олав Фекьяер. Алкоголь та інші наркотики: магичні чи хімічні речовини? - Київ, 1994, 88 ст. (на українском языке)