

Законодательное регулирование
производства и оборота товаров
народного потребления в контексте
создания благоприятного
инвестиционного климата в РФ: опыт и
потенциальные риски

Москва, 2016

ОГЛАВЛЕНИЕ

РЕЗЮМЕ	2
ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ТАБАЧНОГО И АЛКОГОЛЬНОГО РЫНКОВ В РОССИИ	9
Рамочная конвенция ВОЗ по борьбе против табака	9
Антитабачные законодательные акты РФ	11
Правовое регулирование алкогольного рынка в России	18
АНАЛИЗ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ ИНИЦИАТИВ В ТАБАЧНОЙ И АЛКОГОЛЬНОЙ ОТРАСЛЯХ: ИНТЕРЕСЫ КЛЮЧЕВЫХ ГРУПП	20
Основные бенефициары антитабачного лоббизма	22
Ключевые инициативы	25
<i>Повышение акцизов на табачную продукцию</i>	25
<i>Обезличенная упаковка</i>	27
<i>Запрет на продажу тонких и ментоловых сигарет</i>	29
Прочие инициативы	31
Алкогольная отрасль	36
<i>Основные игроки отрасли</i>	37
<i>Инициативы</i>	39
МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ РЕГУЛИРОВАНИЯ ТАБАЧНОЙ И АЛКОГОЛЬНОЙ ИНДУСТРИИ	40
Регулирование производства и оборота табачной продукции	40
<i>Эффекты отдельных мер регулирования табачной отрасли</i>	48
Регулирование производства и оборота алкогольной продукции	57
ДРУГИЕ ПРИМЕРЫ ВМЕШАТЕЛЬСТВА ГОСУДАРСТВА В СФЕРУ ПРОИЗВОДСТВА И ОБРАЩЕНИЯ ТОВАРОВ НАРОДНОГО ПОТРЕБЛЕНИЯ	61
Кейс 1. «Запретительные меры в отношении импортных лекарственных средств» ...	61
Кейс 2. «Попытка запрета пальмового масла»	63
Кейс 3. «Импортозамещение в РФ»	65
ПРИЛОЖЕНИЕ 1 Экономические последствия введения закона об обезличенной упаковке сигарет в России	68

С 2009 года в России реализуется программа «Здоровая Россия», призванная сохранить здоровье населения и сделать здоровый образ жизни модным и престижным. Эти задачи совершенно обоснованы для любой страны, заинтересованной в стабильном и гармоничном развитии нации. Однако избыточно запретительный и не всегда последовательный характер принимаемых в этом направлении мер создает риски для всех участников рынка – государства, бизнеса и граждан.

Не оспаривая саму задачу по улучшению здоровья нации или искоренению вредных привычек, нельзя не отметить, что процесс принятия решений в этом направлении и **последствия недостаточно продуманных мер** уводят государственное регулирование в сторону от достижения заявляемых целей. Примеры неоднозначных эффектов законодательного регулирования товаров народного потребления (ТНП) налицо в **табачной и алкогольной индустрии**; их проявления присутствуют в фармацевтике, пищевой индустрии, в отдельных аспектах импортозамещения.

В частности, за последние пять лет Россия совершила резкий скачок от одной из наиболее либеральных по отношению к табаку и алкоголю стран до государства, готового подхватить иные радикальные и даже спорные инициативы.

С момента присоединения Российской Федерации к Рамочной конвенции по борьбе против табака (РКБТ ВОЗ) 11 мая 2008 года, в стране началась разработка собственного «антитабачного» законодательства. Одной из первых мер по имплементации обязательств, обусловленных Конвенцией, стало принятие в 2010 году **Концепции осуществления государственной политики противодействия потреблению табака на 2010-2015 годы**. С 2011 года в рамках Минздравсоцразвития России под руководством **Татьяны Голиковой** начало разрабатывать законопроект **«О защите здоровья населения от последствий потребления табака»**. 23 февраля 2013 года он был принят в форме ФЗ №15 **«Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака»**. Именно этот законодательный акт, вводимый поэтапно, но в чрезмерно сжатые сроки¹, обозначил ряд запретов, являющихся объектом для дискуссий по сей день. Среди них:

1 Основная часть Закона ФС №15 вступила в силу 1 июня 2013 года. Отдельные положения были приняты 1 января 2014 года и 1 июня 2014 года. Пункты 1 и 2 части 1, часть 2 статьи 18 ожидают вступления в силу 1 января 2017 года.

- *Запрет на курение табака в ряде общественных мест, включая территории ж/д вокзалов, автовокзалов и аэропортов, места общественного питания;*
- *Ограничение на торговлю табачной продукцией и табачными изделиями;*
- *Полный запрет рекламы и стимулирования продажи табака;*
- *Запрет спонсорства табака.*

В отличие от стран Европы, Америки или Австралии, где активная борьба с табакокурением ведется на протяжении нескольких десятилетий, **в России этот путь занял считанные годы.**

Любые ограничительные меры – не только в табачной отрасли – требуют предварительного согласования с участниками рынка, адаптации к существующим запретам, а также времени на оценку эффектов (перед введением новой порции законодательных мер). Отсутствие этих трех важнейших условий уже привело к:

- *Росту правового нигилизма;*
- *Расширению деятельности сбытчиков контрафактной продукции, снижению доходов государства;*
- *Закрытию производственных линий и потере рабочих мест;*
- *Ограничению инвестиционной привлекательности государства.*

Аналогичная ситуация сложилась и в алкогольной отрасли. Существенные изменения в закон **ФЗ №171 «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции»**. В последние годы произошло существенное сокращение перечня мест продажи и распития алкогольных напитков, ограничена продажа алкогольной продукции в вечернее и ночное время суток. Важным нововведением стало внедрение Единой государственной автоматизированной информационной системы (ЕГАИС), содержащей данные обо всей алкогольной продукции, производимой на территории России, либо ввозимой из зарубежных стран².

Как и в случае с табачной отраслью, не все участники рынка алкогольной продукции адаптировались к новым правилам. В Москве в электронной базе учета ЕГАИС работает почти 89% участников рынка, в Санкт-Петербурге – 87%, а в большинстве регионов РФ – только около половины (Новосибирская область – 40%, Томская – 50%)³. Причины:

2 База ЕГАИС содержит информацию о составе, производителе, крепости, объеме каждой выпущенной или ввезенной бутылки. По сути ЕГАИС - это некий инструмент контроля за полным циклом всего оборота алкогольной продукции в России. <http://egais.com/>

3 «Пивной коллапс» // Журнал «Эксперт Сибирь», 14.04.2016 г.

дороговизна перехода на новую систему, ограниченный состав сотрудников небольших компаний, незнание механизма подключения к системе. Участники пивной отрасли отмечают ряд сформировавшихся проблем, среди которых: чрезмерное госрегулирование, общий спад производства, закрытие пивоваренных заводов, несбалансированная акцизная политика, непредсказуемость правил в регулировании отрасли, расширение регионального регулирования⁴. По данным независимых организаций, ужесточение регулирования пивной отрасли привело к сокращению 61 тыс. рабочих мест и потере 59 млрд. рублей⁵.

Несмотря на уже действующие ограничения, запреты и проявившиеся эффекты, Россия находится на пороге принятия еще ряда жестких законодательных мер в алкогольной и табачной отраслях, среди которых:

- *Повышение акцизов на продукцию (сигареты и алкоголь);*
- *Запрет тонких и ментоловых сигарет;*
- *Введение т.н. обезличенной упаковки сигарет.*

Помимо перечисленных инициатив, в последние годы в России звучал и ряд других предложений. Особого внимания заслуживают инициативы, выдвигаемые противниками табакокурения. Это Государственная монополия на производство и оборот табака; запрет на продажу табачной продукции с 23:00 до 8:00; помещение сигарет вглубь магазинов; пожизненный запрет приобретения сигарет людям, родившимся после 2015 года; внесение курильщиков в специальный реестр; размещение в трудовых договорах пункта о курении; запрет кальянов и электронных сигарет. Широкий разброс инициатив, некоторые из которых заслужили в СМИ эпитета «абсурдные»⁶, приводит к потере для бизнеса ориентиров в государственной стратегии по регулированию отрасли.

Часть предлагаемых мер рекомендована Всемирной организацией здравоохранения, другая часть является следствием законодательного эксперимента (законодательного тренда) в отдельных странах.

Однако основной спонсор ВОЗ и источник исследований о вреде табакокурения – Соединенные Штаты – не присоединились к Рамочной

4 Такие выводы были озвучены участниками пивоваренной отрасли на V отраслевом форуме «Актуальные проблемы и перспективы рынка пива», прошедшего 13 апреля 2016 г. в Новосибирске.

5 «Оценка влияния государственного регулирования на рынок пивоваренной продукции» // Институт экономической политики им. Е. Т. Гайдара, конференция RussiaRetailBusinessSummit, Москва 23-24 сентября 2016 г.

6 Некоторые из них, как минимум, не коррелируются с уже действующими мерами. Например, инициатива о помещении сигарет вглубь магазинов слабо соотносится с уже действующим запретом выкладки сигарет на витрины.

конвенции по борьбе против табака. В этой стране ограничительные меры применяют дозированно и со значительными временными интервалами. Но именно США через ВОЗ, некоммерческие организации (Фонд Майкла Блумберга, Программа Фулбрайта) и фармацевтические компании продвигают новые запретительные инициативы. В России их грантополучателями являются как НКО, лоббирующие ограничительные меры в табачной отрасли, так и частные лица. Размер грантов исчисляется сотнями тысяч и даже миллионами долларов. Конечной целью этих грантов является внесение изменений в российское законодательство.

Любая мера, интегрируемая в отечественное законодательство, должна быть основана в первую очередь на анализе собственной социально-экономической ситуации и лишь затем - на лучших зарубежных образцах, подтвердивших свою результативность. В случае с вышеуказанными инициативами не соблюдается ни первый, ни второй критерий.

Запрет тонких и ментоловых сигарет еще не реализуется за рубежом, а практика обезличенной упаковки (ОУ) существует только в Австралии с 2012 года⁷. **Опыт самой Австралии не дал ответ на вопрос, является ли ОУ мерой, приводящей к снижению числа курящих.** С момента введения ОУ число курильщиков ненадолго снизилось, но затем вновь выросло. В отдельных штатах страны уровень потребления сигарет возрос, а снижение числа курящих по стране совпадало со скачком акцизов, но не с введением ОУ. По данным компании KPMG, **доля нелегальной торговли увеличилась** на 13,3% за первый год применения закона об ОУ, заняв 14% всего рынка потребления табака в 2015 году. Таким образом, введение ОУ стало значимым фактором роста рынка контрафактной табачной продукции.

Последствия от применения радикальных мер испытывают на себе все участники рынка – государство, бизнес и потребители. Обобщая, они выглядят следующим образом:

- Для государства.
 - **Сокращение налоговых поступлений от производителей, потеря рабочих мест.** Рост акцизов «компенсируется» нелегальной торговлей. Запрет тонких и ментоловых сигарет приведет к закрытию целого сектора

⁷ Аналогичные законы об обезличенной упаковке в 2015 году были одобрены в Великобритании (с конца мая 2016 года запрещено производить сигареты в обычной упаковке), Франции (применение закона начато с мая 2016) и Ирландии (на утверждении правительством).

В свою очередь в мае 2015 года, глава Министерства продовольствия и сельского хозяйства Германии написал ответное послание трем немецким парламентариям, где заявил, что введение обезличенной упаковки ведомством не планируется. Это мнение германского министра хотя и публичное, не является отражением мнения всего германского правительства. Тем не менее, этот эпизод иллюстрирует необходимость внимательно подходить к введению новых ограничений.

производств, и, как следствие, потере доходов от предприятий⁸. Введение ОУ негативно скажется на выручке производителей сигарет, а, соответственно и на государстве⁹.

- **Снижение инвестиционной привлекательности страны.** Любой инвестор, который занимается или намерен вести бизнес-деятельность в стране, заинтересован в качественном и предсказуемом государственном регулировании. Хаотичность принимаемых мер создает негативный инвестиционный климат, причем не только в сфере регулирования рынка табака или алкоголя.

- Для бизнеса.

Жесткая акцизная политика прямо влияет на финансовые показатели бизнеса. Однако еще более негативным выглядит введение «обезличенной упаковки», которое приведет:

- **конкуренции исключительно по ценовому признаку;**
- **нарушению прав интеллектуальной собственности.**

Для производителей брендинг является важнейшей частью интеллектуальной собственности (ИС), частью капитала, инвестиций. ИС защищается договорами о зарубежных инвестициях в рамках двусторонних межправительственных соглашений. Потеря бренда равноценна потере части капитала и инвестиций. Более того, ущемление производителей в законных правах на ИС приведет к конкуренции исключительно по ценовому признаку в ущерб качеству продукции. Потребитель будет исходить в своих предпочтениях исключительно из ценовых соображений, что означает сужение выбора для потребителя. Увеличится нагрузка на ритейлеров; смещение в сторону дешевых(и не всегда качественных) марок увеличивает доступность сигарет.

- Для потребителей и общества в целом.

Запреты и финансовые инструменты, делающие сигареты и алкоголь менее доступными, создают очевидные неудобства для потребителей, но редко приводят к отказу от потребления этого вида продукции. Запрет в РФ на курение в общественных местах привел к росту правового нигилизма среди курильщиков.

Как показывает мировой опыт, повышение цен на алкоголь и табак, а также полный запрет на употребление отдельного вида продукции (яркий пример – сухой закон в разных странах мира) приводит к росту

8 Например, корейская KT&G открыла собственный завод в России, специализирующийся преимущественно на производстве тонких сигарет.

9 За первый год действия закона об ОУ **австралийский бюджет недополучил** на табачных налогах порядка 1 млрд австралийских долларов (ок. 760 млн долларов США или 50 млрд рублей по курсу на 03.08.2016). **В России, согласно экономическому прогнозу, введение ОУ приведет** к замедленному поступлению налоговых сборов – поступления в бюджет от акциза за период 2016-2020 года сократятся на 5% и 11% (или 148 и 322,5 млрд руб.) в сценарии умеренной и сильной реакции соответственно по сравнению с базовым сценарием (без введения ОУ). Неоптимальное регулирование и акцизная политика в отношении **пивной индустрии в России** привели к сокращению 61 000 рабочих мест и снижению ВВП на 59 млрд рублей.

потребления некачественной или контрафактной продукции, усилению преступности, социальному напряжению. Последнее сказывается на всем обществе в целом.

Экономический анализ последствий введения закона об обезличенной упаковке (ЗИОУ) сигарет в России приводит к следующим основным выводам:

- Введение ЗИОУ приведет к **относительному падению цен во всех ценовых сегментах** – это произойдет как за счет увеличения конкуренции по ценовому фактору, так и за счет сокращения издержек на производство пачки сигарет в условиях конкурентного рынка.
- Рынок сигарет в России характеризуется низкой эластичностью спроса на сигареты во всех сегментах, поэтому **относительное падение цен** на фоне роста акцизов и общем падении потребления сигарет **приведет к сокращению выручки производителей.**
- ЗИОУ приведет к замедленному поступлению налоговых сборов – поступления в бюджет от акциза за период 2016-2020 года сократятся на 5% и 11% (или 148 и 322,5 млрд руб.) в сценарии умеренной и сильной реакции соответственно по сравнению с базовым сценарием (без введения ЗИОУ). Кроме акциза, продажи сигарет облагаются НДС, что повлечет дополнительные сокращения поступлений в бюджет по сравнению с базовым сценарием.

Таким образом, любая мера, не прошедшая этап комплексного обсуждения с участием всех заинтересованных групп, может иметь неоднозначные регулятивные эффекты. Часть западных стран ведет длительную борьбу с табакокурением и алкогольной зависимостью. Опыт России и бывшего СССР показывает, что и та, и другая борьба могут начаться спонтанно и самыми радикальными способами. Планируемые сегодня новые запретительные меры являются скорее следованием «веянию моды», пришедшей с Запада, а не основанной на национальном опыте последовательной политикой. Но даже на Западе многие государства не торопятся с введением новых ограничений, таких как ОУ, по крайней мере, пока не окончен спор во Всемирной торговой организации¹⁰. Принятие соответствующего закона в РФ до окончания спора в ВТО может привести к тому, что меру придется отменять или платить издержки. Другой пример – Финляндии – пошедшей по пути жесткого регулирования алкогольной отрасли и испытавшей комплекс

¹⁰ С момента введения в Австралии «обезличенной упаковки» пять стран подали жалобу на страну в ВТО. Первыми пожаловались Украина, Гондурас, Доминиканская республика и Куба, чуть позже к ним присоединилась Индонезия. Позднее Украина отказалась от своего иска. Решение ВТО ожидается в первом квартале 2017 года.

негативных эффектов, показывает, что на определенном этапе страна вынуждена ослаблять государственный контроль¹¹.

Государственное регулирование любой из отраслей должно исходить из чётко сформулированной и достижимой общественной необходимости, учитывать интересы максимального числа участников рынка и просчитывать эффекты от применяемых мер. Отсутствие одного из элементов этого процесса приводит к тому, что законодательство приходится оптимизировать, попутно устраняя негативные последствия.

11 С начала 2017 года государственная сеть Alko потеряет монополию на алкогольные напитки крепостью 4.7%; будет увеличено время работы сети магазинов Alko; в барах и ресторанах посетители смогут покупать более одной порции алкоголя за один раз, заказывать напитки с собой и платить финскими кредитными картами (в настоящее время это запрещено).

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ТАБАЧНОГО И АЛКОГОЛЬНОГО РЫНКОВ В РОССИИ

В последние годы в Российской Федерации идет активная кампания по сокращению спроса на табачную и алкогольную продукцию через изменение правового поля упомянутых отраслей. Запретительные меры, через которые эти цели достигаются, зачастую затрагивают интересы, как потребителей, так и предпринимателей всех уровней, и, соответственно, требуют анализа их целесообразности.

Сроки и характер применения тех или иных запретов позволяют сделать вывод о том, что правовое регулирование как табачного, так и алкогольного рынков осуществляется с оглядкой на международный опыт. Иными словами, речь идет не только об охране государством здоровья населения, но и о попытке следовать в русле международных трендов, задаваемых Всемирной организацией здравоохранения (ВОЗ) и некоторыми отдельными странами т.н. Запада. Речь в данном случае идет об Австралии, странах Европы и США, находящихся в авангарде антитабачных и антиалкогольных кампаний. В случае с табаком, Россия на своей территории реализует меры, рекомендованные Рамочной конвенцией ВОЗ по борьбе против табака.

Рамочная конвенция ВОЗ по борьбе против табака

Рамочная конвенция по борьбе против табака (сокр. РКБТ ВОЗ)— принятое под эгидой Всемирной организации здравоохранения международное соглашение, в рамках которого потребление табака было объявлено глобальной проблемой.

Конвенция была принята 21 мая 2003 года и вступила в силу в 2005 году. Россия присоединилась к Конвенции 11 мая 2008 года и стала 157-й страной—участницей договора. Именно присоединение к Конвенции послужило основанием для последующей разработки соответствующего по жесткости «антитабачного законодательства»¹² внутри страны.

В целом, принятие РКБТ ВОЗ стало поворотным пунктом в мировой истории борьбы с табаком.

Во-первых, Конвенция объявила потребление табака «однозначным злом». Растущий спрос на табачную продукцию в документе был назван «табачной эпидемией» и признан проблемой глобального уровня. Последнее автоматически означало, что с табаком

¹² Здесь и далее для ясности изложения меры, направленные на сокращение потребления табачной продукции, названы антитабачными или антитабачными.

необходимо бороться и то, что эта борьба требует максимально широкого международного сотрудничества.

Во-вторых, Конвенция стала одним из наиболее обширных договоров в рамках Организации Объединенных Наций. Так, на сегодняшний момент сторонами РКБТ являются 180 государств. То есть усилиями ВОЗ борьба с табаком осуществляется с максимально возможным охватом.

В-третьих, помимо концептуального значения, Конвенция предлагает конкретные меры по сокращению спроса на табачную продукцию. Предполагается, что страны, присоединившиеся к документу, признают необходимой имплементацию содержащихся в Конвенции рекомендованных рамок для мер борьбы против табака.

Согласно ст. 3 РКБТ, **целью Конвенции** является защита здоровья людей посредством существенного сокращения распространенности употребления табака и воздействия табачного дыма.

Для реализации этой цели Конвенция предлагает следующий комплекс мер:

- *ценовые и налоговые меры;*
- *неценовые меры (законодательные, исполнительные, административные и др.);*
- *защита от воздействия табачного дыма¹³;*
- *регулирование состава табачных изделий;*
- *регулирование раскрытия состава табачных изделий;*
- *упаковка и маркировка табачных изделий (каждая пачка и упаковка табачных изделий должна содержать предупреждение о вреде курения для здоровья);*
- *просвещение и информирование населения;*
- *реклама, стимулирование продажи и спонсорство табачных изделий (стороны должны вводить полный или частичный, в соответствии со своими конституционными принципами, запрет на рекламу табака);*
- *меры по сокращению спроса, касающиеся табачной зависимости и прекращения употребления табака.*

Также Конвенция предусматривает ряд мер по сокращению поставок табака: борьба с незаконной торговлей табачными изделиями, запрет на продажу несовершеннолетним и несовершеннолетними, поддержка альтернативных видов деятельности. Последний пункт предполагает, что стороны Конвенции должны способствовать экономически жизнеспособным альтернативам в интересах лиц, занимающихся производством и выращиванием табака.

Присоединение России в 2008 году к РКБТ ВОЗ обусловило появление **внутри страны собственного «антитабачного законодательства»**. Одной из первых мер по имплементации обязательств, обусловленных Конвенцией, стало принятие в 2010 году Концепции осуществления государственной

¹³ Согласно п.2. ст.8., защита от воздействия табачного дыма должна быть обеспечена «на рабочих местах внутри помещений, общественном транспорте и в закрытых общественных местах и в соответствующих случаях в других общественных местах».

политики противодействия потреблению табака на 2010-2015 годы¹⁴. С 2011 года в рамках Минздравсоцразвития России под руководством Татьяны Голиковой начал разрабатывать законопроект *«О защите здоровья населения от последствий потребления табака»*. В феврале 2013 года он был принят в форме ФЗ №15 *«Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака»*. Данный закон в силу специфики содержания стал известен в обществе, как «антитабачный», и до сих пор вызывает дискуссии относительно целесообразности ряда введенных им норм¹⁵.

Антитабачные законодательные акты РФ

Федеральный закон от 23 февраля 2013 года № 15-ФЗ *«Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака»* содержит комплекс разноплановых запретительных мер, которые вводились поэтапно.

В целом, направления запретов в антитабачном законе соответствуют Рамочной конвенции по борьбе против табака, однако имеют свою специфику и не всегда способствуют реализации заявленным в Конвенции целям.

В частности, одним из наиболее спорных и резонансных направлений действия закона являются нормы, введенные **статьей № 12**, предполагающей **запрет на курение на отдельных территориях, в помещениях и на объектах**. В части 1 первой этой статьи вводится запрет на курение табака:

- на территориях и в помещениях, предназначенных для оказания образовательных услуг, услуг учреждениями культуры и учреждениями органов по делам молодежи, услуг в области физической культуры и спорта;
- на территориях и в помещениях, предназначенных для оказания медицинских, реабилитационных и санаторно-курортных услуг;
- в поездах дальнего следования, на судах, находящихся в дальнем плавании, при оказании услуг по перевозкам пассажиров;
- на воздушных судах, на всех видах общественного транспорта (транспорта общего пользования) городского и пригородного сообщения (в том числе на судах при перевозках пассажиров по внутригородским и пригородным маршрутам);

¹⁴Распоряжение Правительства РФ от 23.09.2010 N 1563-р *«О Концепции осуществления государственной политики противодействия потреблению табака на 2010 - 2015 годы»* // КонсультантПлюс. http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_105331/

¹⁵Вступлением в силу антитабачного закона был отменен действовавший с 2001 года Федеральный закон «Об ограничении курения табака», который так же ограничивал курение табака, однако был компромиссным.

- в местах на открытом воздухе на расстоянии менее чем пятнадцать метров от входов в помещения железнодорожных вокзалов, автовокзалов, аэропортов, морских портов, речных портов, станций метрополитенов, а также на станциях метрополитенов;
- в помещениях железнодорожных вокзалов, автовокзалов, аэропортов, морских портов, речных портов, предназначенных для оказания услуг по перевозкам пассажиров;
- в помещениях, предназначенных для предоставления жилищных услуг, гостиничных услуг, услуг по временному размещению и (или) обеспечению временного проживания;
- в помещениях, предназначенных для предоставления бытовых услуг, услуг торговли, общественного питания, помещениях рынков, в нестационарных торговых объектах;
- в помещениях социальных служб;
- в помещениях, занятых органами государственной власти, органами местного самоуправления;
- на рабочих местах и в рабочих зонах, организованных в помещениях;
- в лифтах и помещениях общего пользования многоквартирных домов;
- на детских площадках и в границах территорий, занятых пляжами;
- на пассажирских платформах, используемых исключительно для посадки в поезда, высадки из поездов пассажиров при их перевозках в пригородном сообщении;
- на автозаправочных станциях.

Предусмотренные ч.1 ст.12 запреты¹⁶ привели к классическим эффектам, свойственным не до конца продуманным нормативно-правовым актам. Например, запрет на курение в аэропортах и вокзалах без предложения какой-либо альтернативы прямым образом лег в основу **роста правового нигилизма курильщиков**. Так, вместо ранее существовавших специально оборудованных в аэропортах и вокзалах мест для курения стали использоваться туалеты. Последнее означало, что данная норма закона возымела обратный эффект – курильщики были поставлены в сложные условия (согласно некоторым оценкам – «унижающие достоинства личности условия»¹⁷), а некурящие граждане подверглись воздействию табачного дыма.

Аналогичное непринятие норм антитабачного закона демонстрировалось и пассажирами поездов дальнего следования. Так, **запрет на курение в поездах привел к коррупционным проявлениям** – проводники стали продавать «индальгенции» на курение в тамбурах

¹⁶ Антитабачный закон вступил в силу с 1 июня 2013 года, но такие нормы, как запрет на курение в общественных (в том числе в гостиницах и торговых центрах, барах и ночных клубах, ресторанах и кафе, поездах дальнего следования и пассажирских судах) начал действовать с 1 июня 2014 года.

¹⁷ В частности, такую характеристику антитабачным нормам дал лидер Движения за права курильщиков, актер Михаил Боярский. По его словам, Движение считает необходимым обеспечить курильщикам «не унижающие человеческого достоинства условия для курения табака». «Михаил Боярский возглавил Движение за права курильщиков» //lenta.ru,26.04.2016 г.<https://lenta.ru/news/2013/04/25/boyarskiy/>

вагонов. При этом в качестве такого «разрешения» чаще всего выступали лотерейные билеты РЖД¹⁸.

Решение упомянутых проблем может происходить по принципам:

1. усиления контроля и ужесточения санкций за правонарушения;
2. предложения компромиссной альтернативы для курящих граждан.

На сегодняшний день наблюдается крен в пользу первого принципа, а попытки скорректировать антитабачный закон по-прежнему не находят достаточной поддержки среди уполномоченных на то политиков. Одной из ключевых причин сложившейся ситуации выступает позиция Министерства здравоохранения, которое на сегодняшний день представляется наиболее последовательным антитабачным лоббистом среди министерств и ведомств российского правительства.

Попытки корректировки антитабачного закона

В 2015 году в Комитет по охране здоровья поступило 8 поправок в ФЗ №15. Один из законопроектов, вносящих послабления в антитабачный закон, был подготовлен группой из 20 депутатов Государственной думы и предполагал «предоставить собственникам железнодорожных вокзалов и аэропортов или иным уполномоченным на то лицам право организации специально выделенных помещений, оборудованных системами вентиляции, и мест на открытом воздухе для курения табака».

*По словам председателя Комитета по охране здоровья **Сергея Калашникова**, в комитете намеревались рекомендовать принять один из предложенных законопроектов.*

Однако по результату рассмотрения предложений правительством и Госдумой ни одно из предложений по корректировке закона не было принято. Последнее показательно с точки зрения того, как табачное лобби уступает «антитабачному».

К лагерю сторонников послабления антитабачного законодательства в части курения в поездах можно отнести экс-главу РЖД **Владимира Якунина**, который высказал мнение, что в поездах на состав могли бы быть выделены несколько специальных тамбуров (не в каждом вагоне, а в одном-двух на состав)¹⁹.

В рамках другого предложения РЖД предлагало запуск специальных вагонов для курящих в поездах дальнего следования. Предполагалось, что такие вагоны содержали бы повышенную систему вентиляции. Однако законодатели предложения железнодорожников не поддержали.

¹⁸ «Антитабачный закон: два года спустя» // Петербургский правовой портал, 04.06.2015 г.

¹⁹ «Запрет на курение в поездах» // Блог Владимира Якунина, 11.11.2014 г.
<http://v-yakunin.livejournal.com/92426.html>

Следует подчеркнуть, что антитабачный закон в части запретов на курение в поездах, вокзалах и аэропортах фактически привел к тому, что **ответственность за соблюдением норм закона была переложена на сотрудников перечисленных организаций**. Последнее стало причиной недовольства не только курильщиков и некурящих, но и администрации упомянутых заведений. Например, вскоре после введения запретов за возвращение мест для курения выступили почти все ведущие аэропорты г. Москва²⁰.

Соизмеримой по уровню спорности мерой является **запрет на курение в «помещениях, предназначенных для предоставления услуг общественного питания»**. Так, антитабачный закон запретил курение в ресторанах, барах и ночных клубах, не предложив компромиссной альтернативы для курящих граждан.

Согласно закону, обустраивать специальные места для курения разрешено только в многоквартирных домах и на судах дальнего плавания. То есть организация на территории кафе специальной, даже изолированной и вентилируемой комнаты для курения, прямо запрещена законом.

Помимо запретов на курение в конкретных объектах и территориях, закон накладывает ряд **ограничений на торговлю табачной продукцией и табачными изделиями**.

Ощутимыми для потребителей и бизнеса стали нормы, предусмотренные **частями 4 и 5 ст. 19 ФЗ-15**:

Часть 4 ст.19 запретила бизнесу осуществлять торговлю табачной продукцией с выкладкой и демонстрацией табачной продукции в торговом объекте.

При этом, согласно **ч.5. ст.19**, перечень продаваемой табачной продукции должен быть оформлен в виде текста буквами одинакового размера черного цвета на белом фоне. Список должен быть составлен в алфавитном порядке, с указанием цены продаваемой табачной продукции без использования каких-либо графических изображений и рисунков.

Также **ч.6. ст.19** запрещает розничную торговлю сигаретами, содержащимися в количестве менее чем или более чем двадцать штук в единице потребительской упаковки (пачке), розничная торговля сигаретами и папиросами поштучно, табачными изделиями без потребительской тары, табачными изделиями, упакованными в одну потребительскую тару с товарами, не являющимися табачными изделиями.

²⁰ «Аэропорты Внуково и Шереметьево выступают за возврат курительных комнат в терминалах» // Агентство городских новостей «Москва», 02.06.2015 г.

Запрет на торговлю сигаретами поштучно, возможно, снижает риски продажи табака несовершеннолетним, но однозначно совпадает с интересами табачных компаний. Так, последним выгодно реализовывать свой товар единовременно максимально крупными партиями.

Этой же статьей предусмотрен запрет на торговлю табачной продукцией на расстоянии менее чем сто метров по прямой линии без учета искусственных и естественных преград от ближайшей точки, граничащей с территорией, предназначенной для оказания образовательных услуг.

Данный пункт противоречив в силу того, что функцию защиты несовершеннолетних (прежде всего учащихся школ) от воздействия табака выполняет норма, предусмотренная статьей 20 ФЗ-15, которая запрещает продажу табака несовершеннолетним. В то же время единственным эффектом данной нормы стало то, что табак был убран из ассортимента торговых организаций, находящихся в пределах ста метров от образовательных учреждений.

Закон также содержит полный **запрет рекламы и стимулирования продажи табака (ст.16, ч.1):**

1. *В целях сокращения спроса на табак и табачные изделия запрещаются:*
 - 1) *реклама и стимулирование продажи табака, табачной продукции и (или) потребления табака, в том числе:*
 - а) *распространение табака, табачных изделий среди населения бесплатно, в том числе в виде подарков;*
 - б) *применение скидок с цены табачных изделий любыми способами, в том числе посредством издания купонов и талонов;*
 - в) *использование товарного знака, служащего для индивидуализации табачных изделий, на других видах товаров, не являющихся табачными изделиями, при производстве таких товаров, а также оптовая и розничная торговля товарами, которые не являются табачными изделиями, но на которых использован товарный знак, служащий для индивидуализации табачных изделий;*
 - г) *использование и имитация табачного изделия при производстве других видов товаров, не являющихся табачными изделиями, при оптовой и розничной торговле такими товарами;*
 - д) *демонстрация табачных изделий и процесса потребления табака во вновь созданных и предназначенных для детей аудиовизуальных произведениях, включая теле- и видеофильмы, в театрально-зрелищных представлениях, в радио-, теле-, видео- и кинохроникальных программах, а также публичное исполнение, сообщение в эфир, по кабелю и любое другое использование указанных произведений, представлений, программ, в которых осуществляется демонстрация табачных изделий и процесса потребления табака;*

- е) организация и проведение мероприятий (в том числе лотерей, конкурсов, игр), условием участия в которых является приобретение табачных изделий;
- ж) организация и проведение культурных, физкультурных, спортивных и других массовых мероприятий, целью, результатом или вероятным результатом которых является прямое или косвенное побуждение к приобретению табачных изделий и (или) потреблению табака (в том числе организация и проведение массовых мероприятий, в которых табачные изделия установлены в качестве призов);
- з) использование фирменных наименований, товарных знаков и знаков обслуживания, а также коммерческих обозначений, принадлежащих табачным организациям, при организации и осуществлении благотворительной деятельности;

*Часть 2 статьи 16 запрещает **спонсорство табака**:*

2. Спонсорство табака

2. Не допускается демонстрация табачных изделий и процесса потребления табака во вновь созданных и предназначенных для взрослых аудиовизуальных произведениях, включая теле- и видеофильмы, в театрально-зрелищных представлениях, в радио-, теле-, видео- и кинохроникальных программах, а также публичное исполнение, сообщение в эфир, по кабелю и любое другое использование указанных произведений, представлений, программ, в которых осуществляется демонстрация табачных изделий и процесса потребления табака, за исключением случаев, если такое действие является неотъемлемой частью художественного замысла.

3. При демонстрации аудиовизуальных произведений, включая теле- и видеофильмы, теле-, видео- и кинохроникальных программ, в которых осуществляется демонстрация табачных изделий и процесса потребления табака, вещатель или организатор демонстрации должен обеспечить трансляцию социальной рекламы о вреде потребления табака непосредственно перед началом или во время демонстрации такого произведения, такой программы.

4. Допускается демонстрация табачных изделий и процесса потребления табака при информировании населения о вреде потребления табака и вредном воздействии окружающего табачного дыма в средствах массовой информации при проведении информационных кампаний.

Нормы, запрещающие любое информирование о качестве и свойствах табачной продукции, имеют неоднозначные эффекты. Например, государство, лишая табачные компании возможности продвижения новых брендов, закрепляет сложившийся на момент

принятия закона статус-кво на табачном рынке. Так, после введения ограничений на рекламу на плаву остаются бренды, завоевавшие популярность, а риску подвергаются средние и малопопулярные марки. В свою очередь, **заккрытие производственных линий малоизвестных марок не вызывает снижения спроса на сигареты**, а ведет к простому перераспределению потребителей в пользу сильных игроков рынка.

Другим эффектом от запретительных мер стало **расширение деятельности сбытчиков контрафактных сигарет**. К примеру, доля контрафактных сигарет марки «Прима» за последний год выросла с 2% до 44% от всего объема подделок²¹. Скорый рост контрафакта был связан с увеличением акциза и снижением покупательной способности потребителей сигарет. **Доля нелегальной торговли табаком в России** выросла с 2,8% от рынка в 2014 году до 3,1% в 2015 году²². В РФ доля нелегального рынка ниже по сравнению с рядом зарубежных стран, однако **тренд на увеличение серой зоны табачной индустрии в России расширяется**.

В целом, несмотря на уже трехлетнее действие ФЗ «Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака», **доказанной корреляции между принятыми запретительными мерами закона и динамикой потребления табака не наблюдается**²³. При этом в качестве результата апологеты запретительных мер приводят данные социологических опросов.

Согласно опросам общественного мнения, которые осуществляются ключевыми социологическими организациями России, **количество курящих граждан в последние годы снижается**²⁴. Однако эти показатели существенно разнятся и часто зависят от степени предположительной аффилированности организации с государством. Например, ведомства, заинтересованные в позитивной динамике, по итогу двух лет действия антитабачного закона в 2015 году докладывали о сокращении числа курящих россиян вплоть до 17%²⁵. При этом, согласно альтернативным результатам (опросу фонда «Общественное мнение»), процент курящих

²¹ «Марку сигарет «Прима» назвали самой подделываемой в России» // РБК, 10.05.2016, <http://www.rbc.ru/business/10/05/2016/5731515a9a79473edff2794b>

²² “Country report Tobacco in Russia”//Euromonitor International, август 2016, <http://www.euromonitor.com/tobacco-in-russia/report>

²³ «ФОМ: антитабачный закон почти не уменьшил число курильщиков» // Известия, 13.10.2014, <http://izvestia.ru/news/577872>

²⁴ «Курить или не курить: мониторинг» // ВЦИОМ, 31.05.2016, <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=115711>

²⁵ «После принятия антитабачного закона число курящих россиян снизилось на 17%» // ИТАР-ТАСС, 28.05. 2015, <http://tass.ru/obschestvo/2001631>

граждан, если и снизился, то снизился в рамках статистической погрешности (около 3%)²⁶.

Правовое регулирование алкогольного рынка в России

Ограничения и запреты на алкогольном рынке по своим принципам и характеру, а также срокам их принятия, схожи с антитабачными. Так, за последние годы наблюдается постепенное ужесточение закона, регулирующего алкогольный рынок - **ФЗ №171 «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции»**.

Так, на сегодняшний день закон запрещает розничную продажу и распитие алкогольной продукции в следующем перечне мест:

- *в детских, образовательных, медицинских организациях, на объектах спорта, на прилегающих к ним территориях;*
- *в организациях культуры, за исключением розничной продажи алкогольной продукции, осуществляемой организациями, и розничной продажи пива и пивных напитков, сидра, пуаре, медовухи, осуществляемой индивидуальными предпринимателями, при оказании ими услуг общественного питания;*
- *на всех видах общественного транспорта (транспорта общего пользования) городского и пригородного сообщения, на остановочных пунктах его движения (в том числе на станциях метрополитена), на автозаправочных станциях;*
- *на оптовых и розничных рынках, на вокзалах, в аэропортах, в иных местах массового скопления граждан и местах нахождения источников повышенной опасности, определенных органами государственной власти субъектов Российской Федерации и прилегающих к ним территориях;*
- *на объектах военного назначения и на прилегающих к ним территориях;*
- *в нестационарных торговых объектах;*

Так же, как и в случае с табаком, категорически запрещается продавать алкоголь несовершеннолетним. В случае если возраст покупателя невозможно определить на глаз, продавец имеет право попросить его предъявить документы.

Существуют также нормы, ограничивающие продажу алкоголя в ночное время суток. Так, пункт 5, ст. 16 гласит:

Не допускается розничная продажа алкогольной продукции с 23 часов до 8 часов по местному времени, за исключением розничной продажи алкогольной продукции, осуществляемой организациями, крестьянскими (фермерскими) хозяйствами, индивидуальными предпринимателями, признаваемыми сельскохозяйственными

²⁶ «Россияне не стали меньше курить» // Российская газета, 29.03.2015, <https://rg.ru/2015/03/29/kureniesite.html>

товаропроизводителями, и розничной продажи пива и пивных напитков, сидра, пуаре, медовухи, осуществляемой индивидуальными предпринимателями, при оказании такими организациями, крестьянскими (фермерскими) хозяйствами и индивидуальными предпринимателями услуг общественного питания, а также розничной продажи алкогольной продукции, осуществляемой магазинами беспошлинной торговли.

Таким образом, приведенная **норма перераспределила денежный поток с магазинов розничной торговли в бары и рестораны**. При этом последние зачастую осуществляют продажу алкоголя на вынос, тем самым нивелируя действие отмеченной нормы закона.

Закон предоставляет регионам право устанавливать дополнительные ограничения времени, условий и мест розничной продажи алкогольной продукции, в том числе полный запрет на розничную продажу алкогольной продукции. При этом многие регионы используют это право и усиливают ограничения во времени. Например, до 2016 года купить алкогольный напиток в Московской области можно было только с 11:00 до 21:00.

Спорной представляется норма, которая ограничивает продажу алкогольной продукции по принципу площади торгового помещения. Так, согласно пункту 6 статьи 16, розничная продажа алкоголя (за исключением пива и пивных напитков, сидра, пуаре, медовухи) в городских поселениях может осуществляться торговых объектах общей площадью **не менее 50 квадратных метров**. В сельских поселениях требования к площади помещения ниже – **25 квадратных метров**.

Очевидно, упомянутая норма перераспределяет денежный поток к крупным сетевым супермаркетам, лишая малый бизнес возможностей развития.

Институт экономической политики им. Е.Т. Гайдара провел свое исследование в отношении регулирования пивной отрасли. Согласно выводам аналитиков, на протяжении последних 10 лет уровень смертности от алкоголя снизился на 56%, однако статистический анализ показал, что смертность от алкоголя и другие показатели здоровья не зависят от потребления пива. Наиболее существенное снижение вредных последствий употребления алкоголя наблюдалось в период с 2003-2007 годов, когда потребление крепкого алкоголя снижалось, а потребление пива росло²⁷.

²⁷ «Оценка влияния государственного регулирования на рынок пивоваренной продукции» // Институт экономической политики им. Е. Т. Гайдара, конференция RussiaRetailBusinessSummit, Москва 23-24 сентября 2016.

Анализ изменений нормативно-правового поля, регулирующего рынок табака и алкоголя, показал крайне неравномерную динамику. Последнее свидетельствует об отсутствии долгосрочной государственной стратегии и комплексного подхода к регулированию этих отраслей. Не менее существенным фактором выглядит «перетягивание» денежных потоков разными игроками, которые используют риторику здравоохранения в качестве предлога для реализации коммерческих интересов. В результате принимаемые нормы часто компромиссны для крупных бенефициаров рынка (сетевых супер- и гипермаркетов) и ударяют по позициям малого бизнеса.

Ход принятия ограничительных мер, часто затрагивающих интересы широких слоев населения и бизнес-структур, чаще всего происходит без согласования с таковыми, без публичного обсуждения. Реализация резонансных мер с подачи только одного ведомства (например, Минздравсоцразвития) или политической структуры (например, политической партии) приводит к неоднозначным социально-экономическим последствиям, таким как рост правового нигилизма среди курящих граждан, расширению социальной напряженности, недовольству бизнеса. Последнее не означает, что каждая из принятых мер является напрасной или негативной – нельзя отрицать полную или частичную поддержку частью населения запретительных мер, а также частичное снижение числа курящих – однако комплекс неоднозначных эффектов означает необходимость более тщательного подхода к регулированию рассматриваемых отраслей с привлечением гражданского общества и ключевых заинтересованных групп.

АНАЛИЗ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ ИНИЦИАТИВ В ТАБАЧНОЙ И АЛКОГОЛЬНОЙ ОТРАСЛЯХ: ИНТЕРЕСЫ КЛЮЧЕВЫХ ГРУПП

На протяжении достаточно долгого времени регулирование российской табачной отрасли со стороны государства было сведено к минимуму. Даже несмотря на имеющиеся ограничения, Россию можно было считать государством, где действовал крайне либеральный режим для табачных компаний: одни из самых низких в мире акцизов, небольшое количество мест, где запрещено курить, возможность укрепить позиции табачного лобби на высших уровнях власти и т.д.

Не только государство, но и общество не оказывало давление на табачные компании. Масштаб общественных организаций, борющихся с табакокурением не шел в сравнение с масштабами деятельности и лоббистскими возможностями табачных компаний, действующих в России. На протяжении 2000-х (особенно их первой половины) практически все общественные движения и организации воспринимались, как «борцы за идею», но никогда не позиционировались как мощная система по борьбе с табачными компаниями и расширением рынка табака.

Первые перемены начали происходить во второй половине 2000-х годов с приходом средств фонда *Bloomberg Initiative* в Россию. В 2008 году Россия присоединилась РКБТ ВОЗ по борьбе с курением, речь о которой шла выше.

В 2011 году Министерство здравоохранения объявило о том, что началась подготовка нового закона, который будет регламентировать табачную отрасль, в том числе и табакокурение. Спустя почти два года, 23 февраля 2013 года был подписан **Федеральный закон № 15-ФЗ «Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака»**, который частично вступил в силу 1 июня 2013 года²⁸.

Подписание данного закона стало одним из наиболее важных этапов на пути ужесточения регулирования деятельности табачного бизнеса. Впрочем, настоящим ударом по целому ряду отраслей (помимо табачной) было вступление в силу других пунктов закона 1 июня 2014 года, благодаря чему расширился список мест, где стало запрещено курить (в том числе в этот список вошли бары и рестораны, что в значительной степени сказалось и на ресторанном бизнесе).

С момента принятия закона, несколько раз в него были внесены изменения и дополнения. Кроме того, полностью закон вступит в силу с 1 января 2017 года (пункты, касающиеся предотвращения незаконной торговли табачной продукцией и табачными изделиями)²⁹.

Резюмируя, с момента принятия вышеуказанного закона, количество инициатив, направленных против укрепления табачной отрасли в России резко возросло. Причем инициативы исходят как от значительно усиливших свои позиции в течение прошедшего периода «анти табачных» общественных организаций, так и от государственных ведомств

²⁸С более подробной периодизацией можно ознакомиться по следующей ссылке:

История развития проекта закона «Об охране здоровья населения от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака» // Российский профессиональный портал о лоббизме и GR, 2.01.2014, http://www.lobbying.ru/content/sections/articleid_10783 linkid .html

²⁹Закон «О запрете курения» // Гарант, <http://base.garant.ru/70321478/>

(преимущественно, речь идет о Минздраве РФ) и чиновников, в частности депутатов Государственной думы РФ.

Основные бенефициары антитабачного лоббизма

Фармацевтические компании

Одним из наиболее заинтересованных выгодополучателей антитабачного лоббизма являются фармацевтические компании. Они преследуют экономический интерес, реализуя лекарства, направленные на борьбу с курением. При этом наиболее выгодной потребительской стратегией для фармацевтических компаний является ситуация, когда курильщик находится в процессе «постоянного бросания» (*подробнее о противостоянии табачного и антитабачного лобби на международном уровне см. соответствующий раздел настоящего доклада*).

Среди лекарств, направленных на борьбу с курением, можно условно выделить два основных типа:

- *средства никотинозамещающей терапии* (никотиновые жевательные резинки, пластыри, спреи для носа);
- *лекарства, направленные на преодоление никотиновой зависимости* (препараты, блокирующие потребность человека в никотине).

Что касается России, с одной стороны, российский рынок средств борьбы с никотиновой зависимостью развит значительно слабее, чем в странах Запада. Однако в качестве положительных внешних эффектов, фармацевтические компании могут использовать иной путь – **коммуникация с представителями властных структур на основе «общих тем и тенденций»** с целью сближения с ними и дальнейшего попадания в систему дополнительного лекарственного обеспечения (попадание в эту систему является целью многих фармацевтических компаний, так как это может обеспечить им дорогостоящие государственные контракты)³⁰. Впрочем, **новый закон**, включающий в себя пункты о медицинской помощи гражданам, имеющим никотиновую зависимость, **увеличил точки соприкосновения фармацевтических компаний с государством** и подконтрольными государственными ведомствами и учреждениями.

Крупные сети

³⁰ «Кто и зачем финансирует антитабачное лобби в России» // MAXPARK, 14.06.2013, <http://maxpark.com/community/13/content/2038529>

Интерес крупных сетей объясняется, прежде всего, консолидацией розничной продажи сигарет, благодаря антитабачным законам, ужесточающим правила оптовых и розничных продаж табачной и алкогольной продукции. Впрочем, если говорить о табачной продукции, выгода сетей не так велика в связи с низкой маржинальностью продажи сигарет.

Общественные организации

Общественные организации, как правило, действуют под эгидой безвозмездной борьбы за здоровый образ жизни граждан и здоровья общества в целом, якобы не занимаясь никакой коммерческой деятельностью. При этом, многие из них получают финансирование как от государства, так и от различных фондов и фармацевтических компаний (а также прочих бенефициаров борьбы с курением) с которыми эти общественные организации и движения аффилированы. В какой-то степени общественные организации являются «руками» других выгодополучателей по части пропаганды борьбы с курением и здорового образа жизни.

Так, можно выделить основные общественные организации, действующие на территории РФ:

- *BloombergInitiative;*
- *Международная конфедерация обществ потребителей (КОНФОРП);*
- *Российская ассоциация общественного здоровья (РАОЗ);*
- *Открытый институт здоровья (ОИЗ);*
- *Антитабачная адвокативная коалиция (АТАКа);*
- *Ассоциация «Здоровые регионы».*

Наиболее ярко в России выражено присутствие средств фонда **Майкла Блумберга BloombergInitiativeGrantsProgram (BI)**. Именно с притоком средств этой организации в Россию началось резкое ужесточение регулирования отрасли.

Программа BloombergInitiativeGrantsProgram, стоимостью 125 млн долларов (и дополненная в 2008 году бюджетом в 250 млн долларов) включает усилия по сокращению мест для курения сначала в США, а затем и во всем мире³¹. Лидеры программы утверждают, что за время реализации инициативы «защитили около 1,7 млрд людей»³².

³¹ «Индустрия борьбы с табаком: субъекты, технологии, каналы влияния» // Центр по изучению проблем взаимодействия бизнеса и власти, 2011 г., под научной редакцией к.п.н. П.А.Толстых.

³² «Unchecked, tobacco use will kill one billion people this century» // Bloomberg Philanthropies,

Существует **пять приоритетных стран**, которым «инициатива Блумберга» выделяет наибольшие средства – туда входят **Россия, Индия и Китай** (а также **Индонезия и Бангладеш**). Отмечается, что среди стран, которым помогает Фонд Блумберга «нет союзников США, но они включают самые быстро развивающиеся экономики мира, чье законодательство и политика не отвечают американским стандартам»³³. Критики программы указывают на президентские амбиции М.Блумберга, чем и объясняют его антитабачные инициативы, выгодные с имиджевой точки зрения.

Фонд реализует свою программу и в России. Сообщалось, что в период с 2007 по 2011 год фонд должен был вложить около 1,8 млн. долларов³⁴. Впрочем, по мнению некоторых открытых источников, данная сумма может быть значительно занижена, а по факту российские организации, а также отдельные лица, получили значительно больше средств, чем указано в отчетах BI³⁵.

Целевая аудитория, а также средства и методы реализации инициатив в рамках программы **в общих чертах аналогичны деятельности иных некоммерческих организаций в России, имеющих зарубежное финансирование и квалифицируемых как «иностранные агенты»**.

Некоммерческие организации РФ, вовлеченные в борьбу с табакокурением, чаще всего обнаруживают связь с иностранными организациями – среди самых значимых из них та же BI или Фонд Фулбрайта³⁶.

Так, **Дмитрий Янин** (глава КонфОП) до 2006 года, согласно данным открытых источников, относился к табачным лоббистам³⁷. Однако после появления фонда М.Блумберга, он неожиданно занял позицию борца с табачной отраслью. В 2008 и 2009 годах подконтрольная Д.Янину КонфОП получила от BI 127 тыс. долларов и 594 тыс. долларов соответственно.

Андрей Демин (президент РАОЗ) являлся грантополучателем американского фонда Фулбрайта. **Кирилл Данишевский** (АТАКа) по

<http://www.bloomberg.org/program/public-health/tobacco-control/#progress>

³³ «TheBloombergInitiative (BI) GrantsProgram (Программа грантов "инициативы Блумберга")» // Российский профессиональный портал о лоббизме и GR, http://lobbying.ru/content/persons/id_5029_linkid_3.html

³⁴ Такие данные содержались в соответствующем разделе сайта Фонда М.Блумберга, однако позднее любые цифры, касающиеся финансирования программы в России, исчезли. <http://www.tobaccocontrolgrants.org/Pages/40/What-we-fund> Тем не менее, данные о 1,8 млн долларов остались зафиксированы в прессе со ссылками на сайт Фонда. «Как пиарщик Мединский, депутат Госдумы Школкин с мужем, лоббист от минсельхоза Кулик, актер Боярский дали стране прикурить» // Компромат.Ру, июль, 2012, http://www.compromat.ru/page_32349.htm

³⁵ «Как пиарщик Мединский, депутат Госдумы Школкин с мужем, лоббист от минсельхоза Кулик, актер Боярский дали стране прикурить» // Компромат.Ру, июль, 2012, http://www.compromat.ru/page_32349.htm

³⁶ Фонд Фулбрайта – программа образовательных грантов, основанная в 1946 году и выдвинутая бывшим сенатором от штата Арканзас США Джеймсом Уильямом Фулбрайтом и финансируемая госдепартаментом, с целью укрепления культурно-академических связей между гражданами США и других стран. Официально входит в структуру американской т.н. общественной дипломатии, другими словами инструмента «мягкой силы» США.

³⁷ «Шум против дыма» // Коммерсант, 31.05.2010, <http://www.kommersant.ru/doc/1371769>

официальным данным он являлся **самым большим грантополучателем фонда М.Блумберга** в России – в октябре 2007 года он получил 1,092 млн. долларов, что, вероятнее всего, было связано с созданием антитабачной коалиции³⁸. **Алексей Шабашов** («Здоровые регионы») также получал средства от Фонда Фулбрайта³⁹.

Данные организации, имеющие зарубежное финансирование и повторяющие зарубежные инициативы могут, по аналогии с другими НКО, занимающимися общественно-политической деятельностью, быть отнесены к категории «иностранных агентов». В этой связи, не всегда остается ясным, отражают ли их идеи собственную позицию, основанную на социальной или экономической необходимости, или навязаны извне.

Ключевые инициативы

Повышение акцизов на табачную продукцию

Как известно, повышение акцизов и цен на сигареты является одним из наиболее обсуждаемых вопросов в отрасли. Связано это в первую очередь с тем, что, опираясь на опыт зарубежных стран, именно повышение цен на табачную продукцию является одним из ключевых способов борьбы с курением.

В России уже длительное время идет обсуждение значительного повышения акцизов на табачную продукцию. Например, в 2013 году Минздрав прогнозировал резкий рост цены на табак: тогда ведомство предлагало уже к 2015 году сделать акциз 2050 рублей и 10% расчетной стоимости, исчисляемой исходя из максимальной розничной цены⁴⁰. Впрочем, не только Минздрав говорил о повышении цен: практически все общественные организации, а также отдельные лица (в том числе депутаты Госдумы), чья деятельность направлена на борьбу с табакокурением, начали поднимать тему повышения цены на данный вид продукции. Тем не менее, ситуация с акцизами развивалась иначе.

В 2013 году Министерством финансов был предложен план повышения акцизов на табачную продукцию, который был далек от того, что предлагали антитабачные организации, а в сентябре редакцию акцизных ставок подписал президент Владимир Путин. Кроме того,

³⁸ «Данишевский Кирилл Дмитриевич» // Российский профессиональный портал о лоббизме и GR http://lobbying.ru/content/persons/id_4403_linkid_2.html

³⁹ «Агенты антитабачного влияния» // Политика.ру, 5.04.2012, <http://polytika.ru/info/27745.html>

⁴⁰ «Цена пачки сигарет вырастет в 2,5 раза» // Российский профессиональный портал о лоббизме и GR, 23.07.2013, http://www.lobbying.ru/content/sections/articleid_11920.html

согласно статье №193 Налогового кодекса РФ, которая регулирует налогообложение подакцизных товаров, в 2017 году акциз вырастет до 1420 рублей за 1000 штук и 13% расчетной стоимости(но не менее 1930 рублей за 1000 штук), а в 2018 году, согласно предварительным обсуждениям⁴¹, планируется повышение на уровне 5% по отношению к акцизам 2017 года и 13,5% расчетной стоимости(1491 рубль за 1000 штук и 13,5 процентов расчетной стоимости, но не менее 2027 рублей за 1000 штук)⁴² (в самом законе, на данный момент, величина акциза прописана лишь до 31 декабря 2017 года⁴³).

Впрочем, на данный момент достаточно тяжело прогнозировать дальнейшее поведение государства и, в частности, Минфина в вопросах изменения акцизов. Так, несмотря на то, что в нынешней редакции налогового кодекса, значения акцизов были определены (о чем сказано выше), в начале октября 2016 года Министерство представило проект, в котором предлагается увеличение акциза на 2017 год с 1420 рублей до 1560 рублей за 1000 сигарет⁴⁴. В дополнение, согласно данным СМИ, уже в 2013 году на одном из закрытых совещаний правительства обсуждался вопрос о замораживании и сдерживании тарифов на табачную продукцию (несмотря на то, что в этом же году был принят антитабачный закон)⁴⁵.

В июле 2014 года группой депутатов во главе с **Дмитрием Носовым** (фракция ЛДПР) был выдвину законопроект о повышении ставок акцизов на табачные изделия, однако в итоге было принято решение отклонить законопроект⁴⁶. Вторая подобная инициатива была выдвинута в апреле 2016 года **Максимом Шингаркиным** (фракция ЛДПР), однако в мае, спустя меньше месяца, была им же отозвана.

Резюмируя, по результатам анализа обсуждений повышения акцизов на табачную продукцию, а также реакции представителей власти и ряда ведомств, можно предположить следующее: даже в том случае если в ближайшие два с половиной года будет происходить повышение

⁴¹ «Бюджет пополнят водкой и сигаретами» // Газета.ру, 26.06.2015, <https://www.gazeta.ru/business/2015/06/26/6857205.shtml>

⁴² Поправки к проекту федерального закона № 618603-6 «О внесении изменений в главу 21 Налогового кодекса Российской Федерации» <http://government.ru/media/files/VcC4hyxEhGQR2f6XyW20ddONWZ9axrfY.pdf>

⁴³ «Подакцизные товары» // Налоговый кодекс РФ http://kodeks.systecs.ru/nk_rf/nk_glava22/nk_st181.html

⁴⁴ «Минфин хочет повысить стоимость акцизов на вина и сигареты» // Газета.ру, 5.10.2016, https://www.gazeta.ru/business/news/2016/10/05/n_9184313.shtml

⁴⁵ «С водки и табака главное не перебрать» // Коммерсант, 16.10.2013, <http://www.kommersant.ru/doc/2321009>

⁴⁶ Законопроект «О внесении изменений в статью 193 части второй Налогового кодекса Российской Федерации(о повышении ставок акцизов на табачные изделия)» // Государственная Дума – официальный сайт, <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=580342-6&02>

акциза, вряд ли стоит ожидать значительных изменений и отклонений от вышеперечисленных цифр. Это, в том числе, обусловлено и тем, что резкое повышение акцизов может снизить доходы в государственный бюджет за счет роста контрабанды табачных изделий (ярким примером увеличения контрабандных и контрафактных товаров является Латвия, где, согласно последним исследованиям более 25% табачного рынка занимают контрабандные сигареты⁴⁷). С другой стороны, возможное изменение тарифов (речь идет о небольшом отклонении от вышеуказанных значений на 2017 и 2018 год) может быть обусловлено нынешней экономической ситуацией и необходимостью увеличить государственные доходы от торговли табачными изделиями.

Обезличенная упаковка

Другой широко обсуждаемой в последнее время инициативой стало введение т.н. «обезличенной» упаковки (далее - ОУ). Говоря иными словами, пачки сигарет должны выглядеть одинаково: предполагается ввести цвет пачек *Pantone 448 (оливковый)*, а все надписи, кроме предупреждений о вреде курения, должны набираться стандартизированным шрифтом. При этом предлагается запретить нанесение на упаковку товарных знаков, за исключением наименования табачной продукции, также выполненного прописными буквами белого цвета⁴⁸.

Подобные инициативы обсуждались и раньше. Так, например, в 2015 году Институт наркологического здоровья нации предлагал подобную инициативу Минздраву⁴⁹. Тем не менее, подобные проекты ни разу не обсуждались в ведомствах и на высших уровнях власти, как это происходит сейчас.

Выдвижение данной инициативы в некоторой степени **приурочено к вступлению в силу технического регламента Таможенного союза ЕАЭС**, который устанавливает новые требования к табачной продукции⁵⁰.

Главным инициатором данного проекта можно считать депутата **Д.Носова**, упомянутого чуть выше. Так, согласно данным открытых

⁴⁷ «Латвия – страна контрабандных сигарет» // Sputnik, 15.06.2016, <http://ru.sputniknews.lv.com/Latvia/20160615/2006249.html>

⁴⁸ «Для всех продающихся в России марок сигарет может быть введена унифицированная упаковка» // ГАРАНТ.РУ, 12.05.2016, <http://www.garant.ru/news/724328/>

⁴⁹ «Лишь одинаковые пачки» // Lobbying.Ru. Российский профессиональный портал о лоббизме и GR, 3.04.2015, http://www.lobbying.ru/content/sections/articleid_13291_linkid_.html

⁵⁰ «Решение Совета Евразийской экономической комиссии от 12.11.2014 N 107 «О техническом регламенте Таможенного союза «Технический регламент на табачную продукцию» // КонсультантПлюс, <http://www.consultant.ru/law/hotdocs/39298.html>

источников, еще в мае 2016 года депутат подготовил законопроект о внесении изменений в Федеральный закон от 22 декабря 2008 года № 268-ФЗ «Технический регламент на табачную продукцию». Согласно предложению Д.Носова данные поправки должны вступить в силу с 1 января 2017 года⁵¹. Кроме того, депутат направил соответствующие обращения о применении данных мер на всей территории ЕАЭС⁵². К инициативе в скором времени присоединился и Минздрав – в мае в ведомстве заявили, что они намерены вписать данную идею в концепцию борьбы с курением на 2016-2020 годы⁵³.

Впрочем, согласно данным официального сайта Госдумы, на конец сентября 2016 года законопроект об ОУ не был вынесен на обсуждение. Это может быть связано с чередой конфликтов и последовавшим уходом Д.Носова из ЛДПР: 20 июня 2016 года депутат был исключен из партии⁵⁴.

Инициатива об ОУ отнесется к разряду самых неоднозначных. Критериями оценки служат: **необходимость, экономическая целесообразность, эффективность (достижение цели), соответствие правовым нормам.**

- 1) Необходимость. К табачным компаниям и так предъявляются достаточно жесткие требования в отношении пачки сигарет (в том числе размещаемой на 50% поверхности пачки сигарет предупреждений о вреде курения). Кроме того, в России уже действует закон, запрещающий выкладку товара на витрины магазина – продукция недоступна для глаз покупателей.
- 2) Экономическая целесообразность. В условиях неблагоприятной экономической конъюнктуры и ограниченных возможностей для бизнеса, ведомства, инициирующие введение обезличенной упаковки, не дают четкого обоснования для необходимости применения этой меры сейчас. Непонятным остается, какую выгоду для бюджета принесет введение указанной меры. Более того, существует риск увеличения контрафактной продукции (обезличенную упаковку значительно проще подделать), что в последствие снизит поступления в бюджет от табачных компаний при сохранении спроса на сигареты как таковые.
- 3) Эффективность. Речь идет о достижении цели – снижении числа курильщиков. В настоящее время, нет исследований, достоверно доказывающих, что введение подобной упаковки влияет на снижение числа курящих в стране (*подробнее см. раздел «Международный опыт»*).

⁵¹ «Для всех продающихся в России марок сигарет может быть введена унифицированная упаковка» // ГАРАНТ.РУ, 12.05.2016, <http://www.garant.ru/news/724328/>

⁵² «За счет брендов идет одурманивание народа» // Коммерсантъ-FM, 11.05.2016 <http://www.kommersant.ru/doc/2983353>

⁵³ «Минздрав решил ввести обезличенную упаковку сигарет» // Forbes, 31.05.2016, <http://www.forbes.ru/news/321639-minzdrav-reshil-vvesti-obezlichennuyu-upakovku-sigarets>

⁵⁴ «Депутаты Носов, Чиркова и Худяков исключены из фракции ЛДПР «за предательство» // ТАСС, 20.06.2016, <http://tass.ru/politika/3383933>

- 4) Соответствие правовым нормам. Запрет на использование товарного знака создает риски возникновения судебных споров, связанных с защитой прав интеллектуальной собственности. **Права на интеллектуальную собственность (в том числе торговые марки) являются предметом защиты Двусторонних соглашений о поощрении и защите инвестиций (СПЗИ), заключаемых правительствами стран**⁵⁵. С этой точки зрения инициатива об обезличенной упаковке может затрагивать вопросы, регулируемые в рамках подписанных Россией и её партнерами двухсторонних СПЗИ. В то же время, инициативу сложно будет признать дискриминационной, так как её действие не будет адресовано отдельным участникам рынка, а распространяется на всю отрасль, в т.ч. на субъектов третьих стран. Тем не менее, с момента введения в Австралии ОУ пять стран подали жалобу на страну во Всемирную торговую организацию (ВТО). Первыми обратились Украина, Гондурас, Доминиканская республика и Куба, чуть позже к ним присоединилась Индонезия.

В течение летнего периода 2016 года данный вопрос практически не упоминался в СМИ, что говорит о **снизившемся интересе к введению обезличенной упаковки**.

Впрочем, это может объясняться тем, что в преддверии парламентских выборов, активность Госдумы (по части обсуждения новых законопроектов), как правило, снижается.

В качестве еще одной причины можно назвать то, что основной инициатор этого проекта – Д.Носов – в последнее время был подвержен различным репутационным рискам, в связи с уходом из ЛДПР. На выборах в Государственную думу VII созыва в качестве одномандатника он занял второе место в своем округе, уступив кандидату от «Единой России»..

Запрет на продажу тонких и ментоловых сигарет

Одной из обсуждаемых тем 2016 года стал возможный запрет тонких и ментоловых сигарет. Впрочем, эту инициативу, как и ОУ, **можно скорее отнести к Западным «экспериментальным трендам», нежели к процессам, происходящим на российском рынке**.

⁵⁵ В рамках СПЗИ договаривающиеся стороны (правительства стран) юридически закрепляют взаимное согласие создавать и поощрять благоприятные условия для инвесторов.

Как правило, такие соглашения включают следующие вопросы: определение термина «капиталовложения», права в отношении инвестирования капитала, национальный режим в отношении создаваемых путем инвестиций предприятий, режим наибольшего благоприятствования, справедливый и равноправный режим, гарантии и компенсации в случае экспроприации, гарантии свободного перевода средств и репатриации капитала и прибыли, положение о разрешении споров как на уровне «государство против государства», так и «инвестор против государства».

В рамках типовой модели СПЗИ в качестве определения понятия «инвестиций» перечисляются разные виды капиталовложений, в том числе права на интеллектуальную собственность. В эту категорию входят патенты, торговые знаки, промышленные образцы, образцы интегральных схем, торговые наименования, указания на источник или обозначения происхождения и т.п.

В июне 2016 года в прессе появились сообщения о том, что ВОЗ может порекомендовать к запрету или ограничению использование сигарет, увеличивающих их привлекательность. В частности, имеются в виду тонкие сигареты, а также сигареты, содержащие капсулу, изменяющую аромат табачного изделия (пример: *KENTConvertibles*). В качестве основной причины запрета называется то, что подобные виды табачной продукции вводят потребителей в заблуждение, а табачные компании пользуются этими маркетинговыми возможностями. Обсуждение данной проблемы пройдет в ноябре 2016 года в Дели во время Конференции Сторон **Рамочной конвенции ВОЗ**⁵⁶. Также весной 2016 года **Высший суд Европейского Союза** поддержал законодательную инициативу против курения, которая в том числе накладывает ограничения на продажу сигарет с ментолом⁵⁷. В данном случае упор также делается на то, что вкусовые свойства табачной продукции привлекают потребителей, а запрет на продажу ментоловых сигарет снизит привлекательность табачной продукции.

Что касается возможности введения подобных правил в России, с одной стороны, **российская сторона** достаточно часто прислушивается к **рекомендациям Рамочной конвенции ВОЗ**, а также перенимает опыт европейских государств в области борьбы с табакокурением. С другой стороны, на данный момент нет должного интереса к проблеме. Кроме того, нет и никаких тенденций, свидетельствующих о том, что этот вопрос будет активно обсуждаться среди антитабачного лобби. В том числе это связано и с тем, что на повестке дня противников табакокурения стоят другие, более важные вопросы, в том числе касающиеся инициатив, рассмотренных выше.

Потенциальный запрет тонких и ментоловых сигарет, в свою очередь, может привести к ликвидации целых сегментов бизнеса и закрытию ряда предприятий. Ярким примером служит **корейская KT&G (марка ESSE)**, открывшая собственный завод в России, специализирующийся на производстве тонких сигарет. По данным деловых СМИ, ссылающихся на американскую социологическую маркетинговую компанию Nielsen Holdings N.V., доля тонких сигарет в российском портфеле KT&G составляет 99,2%. У компании **Japan Tobacco International (JTI, марка Winston)** она составляет 41,9%, **«БАТ Россия» (Vogue)** — 41,4%, **Philip Morris International (PMI, марка Parliament)** — 38,7%, **Imperial Tobacco Group (ITG, марка Davidoff)** — 20,1%. По данным ITG,

⁵⁶ «ВОЗ может запретить тонкие сигареты – «Коммерсантъ» // Ведомости, 21.06.2016, <http://www.vedomosti.ru/business/news/2016/06/21/646134-voz-tonkie-sigareti>

⁵⁷ «Высший суд ЕС поддержал директиву против курения» // РИА Новости, 4.05.2016, <http://ria.ru/world/20160504/1426171379.html>

формат тонких сигарет сегодня больше популярен в Азии или отдельных регионах России, в частности на юге⁵⁸. Убытки этих компаний прогнозируются соответствующие.

Прочие инициативы

Государственная монополия на производство и оборот табака – законопроект предложенные депутатом от ЛДПР Михаилом Дегтяревым в марте 2016 года⁵⁹. Суть законопроекта заключается в том, что будет значительно усилен контроль в отрасли со стороны государства.

При принятии подобного закона существует риск **повышения уровня бюрократии в отрасли** в связи с расширением госконтроля и появлением новых процедур подписания субъектами рынка контрактов с органами власти. В качестве отрицательных внешних эффектов можно считать то, что **усложнятся механизмы принятия решений** (в том числе увеличится и срок их принятия); это, в свою очередь, скажется на финансовом положении субъектов рынка в силу увеличения временных издержек. Кроме того, есть риск того, что расширение бюрократической составляющей в отрасли повлечет за собой **увеличение коррупции в табачной отрасли**.

О подобных инициативах партия ЛДПР заявляла и раньше. Так, например, в 2012 году данная тема звучала во время «круглого стола», проведенного в честь 25-летия партии⁶⁰. Кроме того, подобные идеи недавно озвучивала и КПРФ⁶¹, а в 2014 году подобную инициативу выдвигала «Справедливая Россия»⁶².

Что же касается М.Дегтярева, депутат не первых раз выносил на рассмотрение инициативы, реализация которых «далека от реальности». В частности, в 2013 году депутат предложил запретить использование и хранение долларов США в России⁶³. С другой стороны, что касается табачной отрасли, в 2013 году М.Дегтярев подверг критике антитабачный закон, заявив, что он больше похож на «геноцид курильщиков»⁶⁴.

Именно представители ЛДПР достаточно часто выдвигают различные инициативы, направленные против табачной отрасли в России. Однако делать выводы об их прямой связи

⁵⁸ «Толицина — залог здоровья» // газета «Коммерсантъ», 21.06.2016

⁵⁹ Законопроект № 1031817-6 «О государственной монополии на производство и оборот табака» // Официальный сайт Государственной Думы РФ, <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=1031817-6&02>

⁶⁰ «15 мая фракция ЛДПР провела «круглый стол» на тему «25 лет ЛДПР» // Официальный сайт Государственной Думы РФ, 16.05.2012, http://www.duma.gov.ru/news/273/153885/?sphrase_id=2330454

⁶¹ «КПРФ привела депутатов в боевую готовность» // Коммерсантъ, 29.05.2016, <http://www.kommersant.ru/doc/3000193>

⁶² «Национализация производства табака могла бы снизить его потребление» // Коммерсантъ-FM, 25.03.2014, <http://www.kommersant.ru/doc/2437778>

⁶³ «Депутат предложил запретить доллары США в РФ» // Lenta.ru, 13.05.2013, <https://lenta.ru/news/2013/05/13/dollars/>

⁶⁴ «Драконовские» штрафы против курильщиков - это геноцид» // Засекин.ru, 16.01.2013, <http://zasekin.ru/duma-priblizhae/2013/01/16/draconovskie-sh/>

с антитабачным лобби было бы не совсем корректно. Заявления, направленные против алкогольной и табачной отрасли обусловлены, скорее, общей риторикой политических выступлений партии, которая придерживается идеи здорового общества. Последнее является одним из инструментов поддержания рейтинга организации.

Запрет на продажу табачной продукции с 23:00 до 8:00 – законопроект, выдвинутый на рассмотрение Д.Носовым в апреле 2016 года⁶⁵. Как заявлял сам Д.Носов, этот законопроект был предложен по аналогии с алкогольной продукцией⁶⁶. Впрочем, данное предложение достаточно тяжело обосновать в связи с тем, что курящие люди, как правило имеют запас сигарет. Данный законопроект лишь вызовет неудобство для курящей части населения, однако не стоит ожидать, что он сможет сократить потребление табака.

В ноябре 2015 года уже упоминавшийся выше В.Зыков говорил о том, что Минздрав будет рассматривать идею, согласно которой **сигареты уберут вглубь магазинов**. Целесообразность подобной идеи можно ставить под сомнение, так как в России, как было сказано выше, уже действует закон о запрете выкладки сигарет на витрины.

Не совсем логичным звучало и заявление Д.Носова о **внесении курильщиков в специальный реестр**, которое он озвучил в ноябре 2015 года. Депутат объяснил это тем, что подобная мера исключит продажу сигарет несовершеннолетним, несмотря на то, что в России, согласно закону, работник магазина в праве попросить предоставить документы с целью проверки возраста покупателя табачной и алкогольной продукции.

В сентябре 2015 года **Минздрав предложил размещать в трудовых договорах пункт о курении**. Министерство аргументировало свое предложение тем, что курящие сотрудники являются обременением для работодателя в связи с тем, что курение снижает производительность и увеличивает прогулы сотрудников. При этом курение на рабочем месте в Российской Федерации уже запрещено⁶⁷, а внесение соответствующего пункта в трудовой договор может быть использовано работодателями для упрощения процедуры увольнения или штрафования сотрудников. Последнее приведет к **снижению социальной защищенности населения**.

Помимо отсутствия обоснованных аргументов при выдвижении некоторых инициатив, в отдельных случаях табачная отрасль сталкивается

⁶⁵Законопроект № 1043343-6 «О внесении изменений в статью 19 Федерального закона «Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака» // Официальный сайт Государственной Думы РФ,

<http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=1043343-6&02>

⁶⁶«В Госдуме предлагают ограничить время продажи сигарет» // Коммерсантъ, 12.04.2016,

<http://www.kommersant.ru/doc/2961827>

⁶⁷ П. 9 ч. 1 ст. 12 Закона № 15-ФЗ - запрет не только на курение на рабочих местах, но и в рабочих зонах, организованных в помещениях.

с решениями, которые можно охарактеризовать как «абсурдные». Так, например, с 2014 года в России действует запрет на распространение сигарет через газетные киоски. При этом в феврале 2016 года был внесен законопроект, который может обязать продавать газеты и прочие печатные издания в павильонах, занимающихся розничной продажей табачной продукции⁶⁸. То есть продажа сигарет также может подпасть под запрет. Данный факт подтверждают общую хаотичность российского законодательства в данной сфере.

Другим примером «абсурдной» инициативы является предложение Минздрава (май 2016 года) опожизненном запрете приобретения сигарет людям, родившимся после 2015 года, что по сути, является дискриминационной мерой, которую практически невозможно будет внедрить на практике. Если учесть тот факт, что активной борьбой с курением в России занимаются всего несколько лет, подобные предложение не выглядят обоснованными и логичными.

Кроме того, с недавнего времени под ударом оказываются заменители сигарет: в частности, речь идет о кальянах и электронных сигаретах. Так, о запрете курения кальянов в определенных местах говорили еще в феврале 2015 года⁶⁹, а недавно начали обсуждать и электронные сигареты, а именно введение акцизов на данную продукцию⁷⁰ и приравнивание их к обычным сигаретам⁷¹. Подобные инициативы говорят о намерении усилить контроль над отраслью, а также консолидировать антитабачное законодательство. Подобные предложения могут быть очередным ударом для бизнеса, особенно если учесть нынешнюю популярность электронных сигарет и кальянов. Следует отметить, что со времени появления электронных сигарет, в мире активизировалось фармацевтическое лобби (*подробнее см. соответствующий раздел доклада, посвященный международному опыту регулирования табачной отрасли*). Последнее усмотрело в этой продукции конкурента лекарственным препаратам в борьбе против никотиновой зависимости.

⁶⁸Законопроект № 988759-6 «О внесении изменения в статью 19 Федерального закона «Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака» // Официальный сайт Государственной Думы РФ,

<http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=988759-6&02>

⁶⁹«Сенаторы хотят запретить кальяны» // Коммерсантъ, 12.02.2015, <http://www.kommersant.ru/doc/2665904>

⁷⁰«Введение акциза только усложнит развитие рынка» // Коммерсантъ-FM, 28.04.2016, <http://www.kommersant.ru/doc/2975060>

⁷¹«Госдума предлагает не выпускать пар» // Коммерсантъ, 13.05.2016, <http://www.kommersant.ru/doc/2986831>

* * *

По итогам исследования, можно сделать выводы о том, что в России отсутствует четкое понимание государственной политики в отношении табачной отрасли. В доказательство этому можно привести три основных аргумента:

1. Хаотичность принятия решений и выдвижения инициатив

В принимаемых в России законах, а также в выдвигаемых (и одобряемых) инициативах отсутствует единая структура. Нет какого-либо диалога между сторонами, выступающими за и против принятия того или иного решения в отношении табачного рынка: лишь одна сторона, как правило, выступающая против табачного рынка, высказывает свое решение и не готова идти на какие-либо компромиссы с другой стороной.

Однако даже лица, заинтересованные в усилении антитабачных мер, не следуют какому-либо единому курсу в развитии данного вопроса. Помимо того, что выдвигаемые инициативы нередко лишены какой-либо четкой аргументации, очень часто они бывают просто не последовательны. Создается впечатление, что выдвижение инициативы, предложения или законопроекта является самоцелью, а не частью какой-либо спланированной стратегии по снижению числа курящих граждан в России.

2. Слабая проработанность антитабачного закона

Как уже было сказано выше, основным закон, регулирующий табачную деятельность в России, является ФЗ № 15 «Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака». Закон не раз поддавался критике с точки зрения его непродуманности и жесткости по отношению к курящей части населения и табачным компаниям. Причем все основные меры, направленные против табака, были введены в течение 2013 и 2014 годов, то есть в исключительно краткий период. Сжатость сроков не позволила оценить каждую из мер по отдельности с точки зрения её действенности и эффектов.

Отрицательный эффект усиливается и тем, что инициативы и законопроекты, связанные с послаблением в законе (или его более

детальной проработкой), как правило, не получают развития. Так, например, спустя три года после введения закона № 15-ФЗ, все еще запрещено курение на верандах кафе и ресторанов, а в аэропорту так и не появились специально оборудованные курительные комнаты, хотя эти вопросы начали обсуждаться практически сразу после принятия закона. При этом во многих странах Запада курение на открытых верандах, а также наличие комнат для курения в аэропортах является общепринятой нормой.

3. Неоднозначный подход к решению проблемы курения

Как принято заявлять, закон № 15-ФЗ от 2013 года направлен на охрану здоровья граждан и сокращение числа курящих людей в стране. Однако выбранный российскими властями метод наиболее точно может охарактеризовать выражение «руби с плеча».

Предположить то, что в России, которая в течение долгого времени являлась одной из наиболее либеральных по отношению к табачным компаниям и курению страной, после принятия жесткого антитабачного закона все изменится – было достаточно опрометчиво. По большому счету, вместо того, чтобы идти в сторону снижения доли курящего населения в стране, создается ощущение, что государство решило попросту загнать курильщиков в жесткие рамки, в надежде, что они избавятся от пагубной привычки.

Для сравнения, в западных странах перед принятием подобных радикальных законов, борьба с курением велась поэтапно, в течение долгого времени, что позволило значительно снизить число курящих граждан, а в обществе стало больше людей, которые положительно отнесутся к принятию данного закона. В России же подобный период, который должен был предвещать закон, практически отсутствовал.

Помимо того, что подобная стратегия российских властей не совсем честна по отношению к гражданам, радикальные меры могут обернуться тем, что в итоге начнет происходить несоблюдение закона, особенно в том случае, если степень контроля за отраслью снизится (как нередко бывает в России, когда какая-либо отрасль контролируется лишь в течение недолгого времени после принятия определенного правового акта). Жесткие методы, применяемые в РФ в борьбе с курением, в совокупности с непродуманными законодательными актами, а

также хаотично принимающимися законопроектами и рассматриваемыми инициативами (даже в том случае, если они остаются на уровне обсуждения и не выходят на уровень законопроектов), **создают напряжение, как в бизнесе, так и в российском обществе**, которое, как показала практика, не было готово к принятию подобных жестких законодательных мер по отношению к курению.

Бизнес терпит значительные финансовые потери, причем речь идет как о мелком бизнесе вроде розничных торговых точек или заведений питания, так и о крупных производителях табака – пример корейской KT&G (рассмотрено выше). Кроме того, принятие хаотичных решений практически полностью **лишает компании возможности прогнозировать риски и выстраивать бизнес-стратегии** для понимания перспектив своей деятельности. Последнее резко сокращает инвестиционную привлекательность России, причем не только в сфере табачного производства, но и в других, создавая общий негативный репутационный фон страны.

Кроме того, жесткие ограничительные меры, вводимые в РФ, могут привести к обратному эффекту – **оппортунистическому поведению со стороны субъектов, пострадавших от принятия закона**⁷².

Наиболее точным и логически обоснованным выводом является то, что **нынешнее антитабачное законодательство требует комплексного анализа с целью его оптимизации**. Принятие новых законодательных инициатив должно также подвергаться всестороннему рассмотрению с определением четкой необходимости и своевременности мер, а также их влиянию на всех заинтересованных сторон отрасли – государства, производителей, потребителей и иных заинтересованных групп.

Алкогольная отрасль

Конфронтация различных групп интересов в табачной отрасли достаточно ясна: в упрощенном виде модель противостояния состоит из двух полярно противоположных точек зрения и игроков рынка, стоящих по разные стороны и преследующие собственные интересы, лоббируя те или иные инициативы и законопроекты. **Противостояние различных групп интересов в алкогольной сфере имеет куда более сложный характер.**

⁷² Это может проявляться, например, в том, что заведения питания, в первую очередь имеющие летнюю веранду, пытаются искать новые способы для обхода российского законодательства с целью обеспечения комфорта для клиентов.

Причем те лица, которые выступают против данной отрасли (как правило, под эгидой здорового образа жизни и борьбы с алкоголизмом), играют значительно меньшую роль, чем сами игроки рынка алкогольной продукции⁷³. Иными словами, **борьба разворачивается** не между сторонниками и противниками употребления алкоголя, а **между самими производителями**. Во многом характер развития отрасли и принимаемые в ней инициативы определены деятельностью **трех основных игроков алкогольной отрасли**: водочное, пивное и винодельческое лобби.

Основные игроки отрасли

Водочная промышленность (включает в себя производство крепкого алкоголя).

Сильной стороной лобби крепкого алкоголя является то, что из всех трех игроков именно он **наиболее близок к власти**, как на региональном, так и на федеральном уровне. Водочный бизнес всегда являлся по своей природе окол властным и имел возможность решать многие вопросы, возникающие с государством, как локальные, так и в области законодательства и регулирования отрасли.

Кроме того, водочный бизнес в наибольшей степени непрозрачен и скрыт от общественного контроля. Это свойство позволяет более эффективно решать вопросы с органами власти, в том числе по части теневого лоббизма.

Что касается основных лоббистов отрасли крепкого алкоголя, в первую очередь можно выделить **Павла Шапкина** (глава Центра разработки национальной алкогольной политики) и председателя правления Союза производителей алкогольной продукции **Дмитрия Доброва**.

Также стоит добавить, что у индустрии крепкого алкоголя есть постоянный «союзник» вне отрасли – отрасль газированных напитков. Объясняется это тем, что напитки достаточно часто употребляют, как товары-комплименты крепкой алкогольной продукции.

Винодельная промышленность

⁷³ Отметим, что к лицам, борющимся с алкогольной отраслью, можно отнести многих перечисленных борцов с табакокурением, в том числе речь идет о различных общественных организациях, а также отдельных лицах.

Существенным плюсом винодельной отрасли является **возможность более удачно и выигрышно**, в сравнении с другими игроками отрасли, **позиционировать свою продукцию**. Если, например, защита крепкой алкогольной продукции или пива сопряжена с высокими репутационными рисками для политиков и потерей «очков», то вино позиционируется иначе: вино является благородным напитком, а кроме того, напрямую связано с выращиванием культур – аграрной отраслью. В связи с этим, лоббирование интересов винной промышленности **можно прикрывать продвижением аграрного сектора**.

Однако, самой большой проблемой виноделов является то, что в ней **отсутствуют крупные игроки**, что означает отсутствие лоббизма и *GR* на профессиональном уровне.

Впрочем, на данный момент винодельческая отрасль имеет мощную поддержку в лице лоббирующего их интересы **Александра Ткачева**, являющегося Министром сельского хозяйства РФ. Кроме того, в данной отрасли можно выделить фигуру **Бориса Титова** – основного бенефициара компании «Абрау Дюрсо» и Уполномоченного при президенте России по правам предпринимателей.

Пивоваренная отрасль

Основной **проблемой пивоваренной отрасли является ее позиционирование в глазах потребителей**. Во-первых, около 80% рынка пивной продукции занято крупным иностранным бизнесом, что, в нынешних геополитических условиях, дает возможность обвинять их в том, что они представляют политические интересы Запада в России. Впрочем, наличие иностранного капитала создает и другую конкурентную проблему отрасли: политика иностранных игроков в отношении **прозрачности инвестиций в лоббистскую деятельность** и минимизации коррупционной составляющей в деятельности пивных компаний. Возвращаясь к вопросу позиционирования пивоваренной отрасли, также определяющим фактором является отрицательный имидж пивных напитков в обществе, ассоциирующийся далеко не с благородным напитком. В частности, свой вклад в это в свое время внес и занимавший тогда пост Главного санитарного врача РФ **Геннадий Онищенко**, который ввел в широкие массы термин «пивной алкоголизм».

Однако, тот факт, что пивная отрасль в России представлена иностранным капиталом, является также и ее преимуществом. Помимо более эффективных цепочек производственных и управленческих процессов в сравнении с многими российскими компаниями, важную роль играет тот факт, что иностранные инвестиции, как правило, имеют особый

статус в России (в том числе это касается и репутации компаний). Кроме того, **пивоваренная отрасль имеет наиболее прочно выстроенные отношения с государственными структурами** (из всех игроков алкогольной отрасли), что обусловлено во много присутствием в индустрии иностранных компаний⁷⁴.

Среди лоббистов данной отрасли можно выделить организацию – **Союз российских пивоваров**.

Что же касается **иностраных игроков отрасли** (не считая пивоварения), то они практически не вовлечены в процесс противодействия групп интересов и лоббистской деятельности. Как правило, данную обязанность берут на себя дистрибуторы иностранной продукции, взаимодействуя с российскими компаниями и органами власти.

Инициативы

Что касается выдвигаемых инициатив, примером борьбы внутри отрасли может быть история, связанная с полимерной упаковкой для алкогольной продукции.

Так, наиболее интересным кейсом, возникшим в последнее время в российской алкогольной отрасли, является запрет производства и оборота алкогольной продукции в полимерной потребительской таре (ПЭТ). Данное противостояние длится не первый год и связано с различными группами интересов, в том числе за пределами алкогольной отрасли. Последний раз о данной инициативе говорили в мае 2016 года⁷⁵. Что касается сторон в данной компании, за запрет выпуска алкогольной продукции в ПЭТ выступают, в первую очередь алюминиевые компании, в частности **«Русал» Олега Дерипаски**. Также эту сторону принимают и производители крепкой алкогольной продукции и винодельной промышленности в связи с тем, что это нанесет удар по пивоваренной индустрии. Противодействие названным игрокам оказывает, в первую очередь, пивная промышленность, в связи с тем, что этот закон отрицательно скажется на финансовом положении компаний. А также химическая компания «СИБУР»⁷⁶.

⁷⁴Павел Толстых: «Парадокс пивоваренной GR-индустрии в том, что, будучи самой профессиональной на алкогольном рынке, она имеет наименьшее влияние» // PROFIBEER, 28.03.2016, <https://profibeer.ru/main/10947/>

⁷⁵«Поправки Правительства к законопроекту об ограничении розничной продажи алкогольной продукции в полимерной потребительской таре» // Официальный сайт Правительства РФ, 21.05.2016, <http://government.ru/activities/23111/>

⁷⁶Павел Толстых: «История с запретом ПЭТ может длиться годами» // PROFIBEER, 6.05.2016, <https://profibeer.ru/main/11684/>

Несмотря на временный спад, можно с уверенностью говорить, что обсуждение данного вопроса продолжится в конце года. Что касается конфликта сторон, можно предположить, что он продлится еще несколько лет.

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ РЕГУЛИРОВАНИЯ ТАБАЧНОЙ И АЛКОГОЛЬНОЙ ИНДУСТРИИ

В настоящей части исследования рассмотрен международный опыт регулирования производства и оборота товаров народного потребления на примере табачной и алкогольной отраслей. Изучен опыт стран, которые пошли по пути радикального регулирования этих отраслей, а также отдельные меры и их эффекты, применение которых планируется в России.

Регулирование производства и оборота табачной продукции

Объем данного исследования не позволяют рассмотреть все программы и инициативы по борьбе с табакокурением в силу их сложности и многообразия. Ниже выделены несколько основных исторических вех и рассмотрены основные последствия антитабачного регулирования.

Первая государственная программа борьбы с табаком относится к временам гитлеровской Германии, когда курение было запрещено в общественных местах, был повышен налог на табачные изделия, велась активная пропаганда отказа от курения. Жесткие меры были обусловлены, как выводами немецких врачей о связи табакокурения с раком легких, так и с личной неприязнью Адольфа Гитлера к сигаретам⁷⁷.

После краха гитлеровской Германии Европа не сразу вернулась к активной государственной борьбе с никотином, хотя разного рода общественные кампании проводились на континенте с самого начала XX века.

Одной из первых стран, начавших проводить последовательную политику по искоренению табакокурения, стали США. Соединенные Штаты задали своего рода тренд, хотя и не являются страной с наиболее радикальными мерами регулирования индустрии табака.

⁷⁷Сам фюрер одно время был курильщиком (он курил от 25 до 40 сигарет в день), но позднее отказался от этой привычки. «Борьба с курением в нацистской Германии» // 9 мая, <http://www.9thmay.ru/articles/59-anti-tobacco-movement-in-nazi-germany.html>

«Табачные войны» начались в США в конце 1950-ых – начале 1960-ых, когда близкие к фармацевтическим компаниям ученые начали проводить исследования на тему никотинозамещающей терапии. Весь последующий опыт ужесточения регулирования табачной отрасли (и не только в США) показывает четкую взаимосвязь между введением запретительных и иных мер и укреплением позиций фармацевтических компаний (см. ниже).

Анализ мировой истории борьбы с табакокурением показывает, что ограничительные меры в этом направлении связаны не только с защитой государством интересов и здоровья населения, но и в значительной степени с активностью т.н. антитабачного лобби. В настоящем докладе уже частично рассмотрен этот вопрос, однако **масштабы столкновения сторонников и противников борьбы с никотином наиболее заметны именно на международном уровне** (а также на уровне отдельных стран). И если с табачным лобби все более или менее понятно, это пять крупнейших компаний - *China National Tobacco Corporation, Philip Morris International, British American Tobacco, Japan Tobacco International, Imperial Tobacco* – которые, по последним данным, делят между собой 83% мирового рынка⁷⁸, то с антитабачным лобби все намного сложнее. Выгодоприобретателями от антиникотиновых мер служат, в первую очередь, фармацевтические компании, отдельные государственные структуры и отдельные политики, международные организации, негосударственные образования.

Благодаря закону США от 1946 года о раскрытии лоббистской деятельности, в открытом доступе содержится информация о затратах различных индустрий США на продвижение своих интересов. Так, по итогам 2015 года **фармацевтическая отрасль затратила на лоббизм \$231,868,911, оказавшись на первом месте** в этом списке; следующая за ней на втором месте отрасль страхования затратила \$157,354,782⁷⁹. Нефтегазовая отрасль оказалась на третьем месте (\$129,876,004), а **табачная отрасль не вошла даже в двадцатку крупнейших лоббистов.**

Для сравнения, затраты табачного лобби в 2015 году составили \$20,348,808⁸⁰. Тройка лидеров среди компаний отрасли по итогам прошлого года выглядит следующим образом: Altria Group - \$9,630,000; Philip Morris International - \$4,680,000; Reynolds American - \$2,051,848.

⁷⁸ “The global cigarette industry review” // Euromonitor International, 2014.

⁷⁹ “Top Industries” // OpenSecrets.org,

<http://www.opensecrets.org/lobby/top.php?showYear=2015&indexType=i>

⁸⁰ “Tobacco. Industry Profile: Summary, 2015” //

OpenSecrets.org, 2015, <https://www.opensecrets.org/lobby/indusclient.php?id=A02&year=2015>

Затраты фармацевтических компаний на лоббизм в 2015 г.⁸¹

1.	Pharmaceutical Rsrch & Mfrs of America	\$18,920,000
2.	Amgen Inc	\$10,525,000
3.	Pfizer Inc	\$9,417,650
4.	Bayer AG	\$7,650,000
5.	Eli Lilly & Co	\$7,165,000
6.	Novartis AG	\$6,792,500
7.	Johnson & Johnson	\$6,350,000
8.	Sanofi	\$5,899,000
9.	Roche Holdings	\$5,677,320
10.	Merck & Co	\$5,540,000
11.	AbbVie Inc	\$5,220,000
12.	Allergan plc	\$5,140,000
13.	GlaxoSmithKline	\$4,075,000
14.	Teva Pharmaceutical Industries	\$4,070,000
15.	Medtronic Inc	\$4,011,000

Фармацевтические компании Pfizer, Johnson&Johnson (J&J) и GlaxoSmithKline, находящиеся в числе крупнейших лоббистов отрасли, являются крупнейшими производителями препаратов, призванных ограничить никотиновую зависимость. В свою очередь каждая из этих компаний была так или иначе вовлечена в публичные скандалы, связанные с производством этих препаратов или лоббистскими кампаниями⁸².

- Препарат **Chantix (Pfizer)**. В Великобритании более 3 000 человек, принимавших препарат, жаловались на побочные эффекты, из них около двухсот сообщали, что их посещали мысли о суициде, 16 говорили о попытках суицида, а 10 покончили жизнь самоубийством. Аналогичные случаи были зарегистрированы в других странах. Против Chantix были поданы многочисленные иски. Продажи препарата начали постепенно падать, хотя только в 2007 г. доход от реализации продукта составил 883 млн долларов.
- Линия средств никотинозамещающей терапии **Nicorette (Johnson&Johnson)**, включающая жевательную резинку, никотиновый пластырь, ингалятор, таблетки и назальный спрей. Сообщения о побочных эффектах появляются эпизодически, а сама компания известна как активный лоббист антитабачных законов. Так, крупнейший акционер компании J&J Фонд Роберта Вуда Джонсона (одного из основателя компании) выделяет сотни миллионов долларов на различные антитабачные кампании. Более 10 млн. долларов фонд выделил на кампанию по повышению цен на сигареты. Критики данной лоббистской кампании обвиняли

⁸¹ «Pharmaceuticals/Health Products» // OpenSecrets.org,
<http://www.opensecrets.org/lobby/indusclient.php?id=H04&year=2015>

⁸² «Индустрия борьбы с табаком: субъекты, технологии, каналы влияния» // Центр по изучению проблем взаимодействия бизнеса и власти, под научной редакцией к.п.н. П.А.Толстых, 2011.

фонд в том, что он искусственно создает рынок сбыта для своих препаратов. Затем J&J начала продвигать продажу своей продукции без рецептов. Наконец, Фонд инициировал программу «Некурящие штаты: инициативы национальной табачной политики» (реализовывалась с 1993 по 2004 гг.). По этой программе выделялись гранты 48 коалициям в американских штатах, работающим совместно с различными сообществами в направлении разработки и развития антитабачных программ, в том числе, образовательных, медицинских и политических. С 2000 года все силы программы были сконцентрированы на проведении законов, запрещающих курить в помещениях, и на увеличении акцизов на табак, а также на расширении охвата федерального страхования Medicaid на лечение никотиновой зависимости. Всего за 11 лет реализации программы Фондом Джонсона было выделено около 99 млн долларов.

- Препарат **Zyban (GlaxoSmithKline)**. В Австралии Zyban появился в ноябре 2000 года, за первые полгода его продаж было зарегистрировано около 600 случаев проявления побочных эффектов – кожные сыпи, психические отклонения, расстройства нервной системы и желудка, помимо этого произошло 4 летальных исхода. На 22 июня 2001 года было зарегистрировано уже 18 летальных исходов пациентов от 30 до 69 лет. У умерших пациентов продолжительность приема препарата колебалась от одной дозы до 10 недель в 15 случаях. Прямая зависимость между препаратом Zyban и смертельным исходом не была доказана. Аналогичная картина сложилась в Великобритании. В итоге Продажи Zyban в 2008 году упали на 12% по сравнению с 2007 годом, в 2009 году - еще на 1% (продажи составили 339 миллионов фунтов стерлингов).
- Каждая из этих компаний обвинялась в сговоре с врачами, оказании влияния на медицинские журналы и т.п.

При анализе запретительных и иных «антитабачных» мер мы столкнулись со следующей проблемой – **существуют сотни различных исследований** на эту тему, которые проводились разнообразными международными, государственными и некоммерческими структурами; и **многие из них кардинально противоречат друг другу**. Это крайне затрудняет объективную оценку эффектов от этих мер. Поэтому сначала следует четко очертить, что **вся нормативно-правовая база борьбы с курением формально опирается на две составляющие:**

- **медицинские исследования** о взаимосвязи курения с различными заболеваниями, а также статистика заболеваний – для обоснования ограничительных мер;
- **статистику** – для демонстрации эффективности вводимых мер.

На основании подобных медицинских исследований или статистических данных принимаются основные нормативные документы, главным из которых стала РКБТ ВОЗ. А в рамках уже конвенции ВОЗ затем вводятся ограничительные меры в отдельных странах. Однако именно источники антитабачных кампаний (т.е. медицинские исследования и статистика) начали подвергаться в последние двадцать лет все большей критике.

Ниже приведены наиболее значимые примеры⁸³:

- **Ученые-специалисты в статистике** Дж. Джонстон и П. Фитч в своей статье «**Анти табачный научный скандал**»⁸⁴ приходят к выводу о том, что до рубежа 1980-х и 1990-х годов исследования о курении были наукой (где рассматривались противоположные мнения), однако позднее исследования стали исключительно односторонними. Более того, в настоящее время научные факты, не отвечающие тезису «курить вредно», не принимаются, и даже тщательно скрываются.

Так, в 1968 году было проведено т.к. «исследование Уайтхолла» среди 1400 британских госслужащих, часть которых бросала курить (и получила в этом от исследователей медицинскую поддержку). Другая группа среди этих служащих продолжала курить. Все исследование продолжалось 20 лет. Наблюдение показало: разницы в здоровье по множеству показателей, в том числе по длительности жизни, между двумя группами нет. Более того, в той группе, которая бросила курить, оказалась чуть выше заболеваемость некоторыми видами рака.

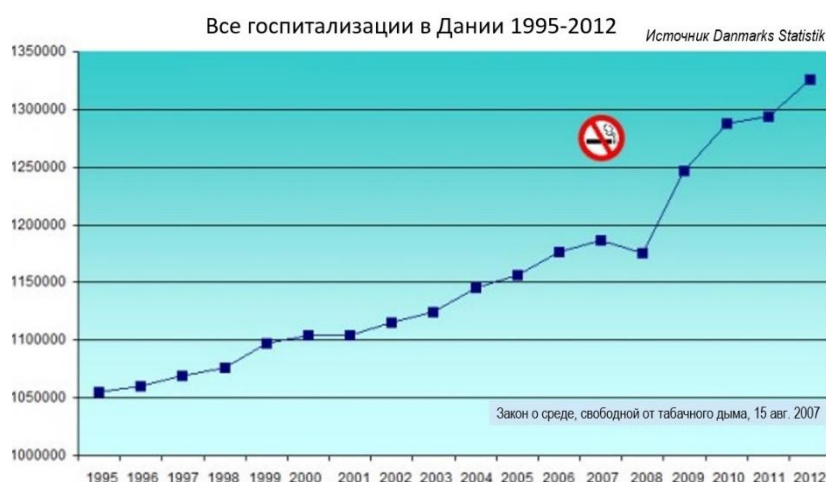
- Британский блогер Фрэнк Дэвис обратил внимание на исследование от 1950 года, где утверждалось, что 99% больных раком легкого были курильщиками. Однако выяснилось, что 98% участников такого курили, соответственно, не-курильщики не участвовали в исследовании.

- В 2013 году американский специалист по статистике Майкл Макфадден проанализировал все источники, ставшие основой

для мировой антитабачной кампании, и пришел к выводу, что исходных докладов всего шесть. В ходе исследования открылись многочисленные примеры манипулирования статистикой.

Например, знаменитое «чудо в Элене» в США, где сразу после запрета на курение снизилось число инфарктов оказалось неточным – выяснилось, что статистика была опубликована после запретов, а собрана была до них⁸⁵. Исследования о взаимосвязи пассивного курения и пародонтоза проводились на крысах, для чего крыс помещали в маленькие коробки, куда закачивали дым. Последнее для человека было бы равноценно десяти тысячам сигарет в телефонной будке.

- Датский блогер под псевдонимом Klaus K.⁸⁶ (как утверждает, врач) отметил, что после введения Данией ограничений на курение результатом оказалось резкое ухудшение



⁸³Часть из них собрана в материале «Завеса нетерпимости» // Коммерсантъ, 05.10.2015, <http://kommersant.ru/doc/2821110>

⁸⁴“The Scientific Scandal of Antismoking” By J. R. Johnstone, PhD (Monash) and P. D. Finch, Emeritus Professor of Mathematical Statistics (Monash), 2012 <http://headrambles.com/smoking-out-the-truth/the-scientific-scandal-of-antismoking/#.V59VuDXNwXk>

⁸⁵“Tobakkonacht -- The Antismoking Endgame” // Michael J. McFadden, 2013

⁸⁶Smokersclubinc.com,

<http://www.smokersclubinc.com/modules.php?name=News&file=article&sid=5183>

здоровья нации в целом по множеству показателей⁸⁷. Кардиоваскулярные заболевания: *снизились* на 3 процента между 2000-м и 2006-м годом и *выросли* на 7 процентов между 2006-м и 2012-м годом. Увеличилась заболеваемость именно теми болезнями, считаются «связанными с курением». Астма и другие легочные заболевания — рост на 12 процентов между 2000-м и 2006-м годом и на 20 процентов между 2006-м и 2012-м годом. Пневмонии: с 2000 по 2006 год рост на 25 процентов, с 2006 по 2012 год — на 38 процентов. Основной **вывод исследователя – вредно не курение или не-курение, вреден запрет на таковое.**

- Согласно докладу, проведенному несколькими университетами для **Национального бюро экономических исследований Конгресса США**, запрет на курение на рабочем месте **не привел к «статистически значимому кратковременному снижению смертности или числу поступлений в больницы с инфарктом миокарда»⁸⁸**. Следует отметить, что в США строгие запреты действуют в течение уже 20 лет.
- В 2013 году на ежегодной **конференции Общества торакальных хирургов** (совершающих операции на органах грудной полости) был презентован доклад, где сообщалось о том, что 13 процентов всех пересаженных в Америке легких (с 2005 по 2011 год) взяты от доноров, которые при жизни курили 20 сигарет в день на протяжении порядка 20 лет или 40 сигарет на протяжении 10 лет⁸⁹. В ходе обсуждения между специалистами-трансплантологами говорилось о том, что **не существует статистически подтвержденных фактов подтверждающих, что легкие курящего приживаются или служат хуже.**
- Всемирно известный **французский пульмонолог** (специалист в области дыхательной системы) **Филип Эвен** перед уходом на пенсию в 2010 году дал скандальное интервью, где **опроверг данные о вреде пассивного курения**⁹⁰. В частности, существует порядка 100 различных исследований на эту тему, из них 40 процентов говорят о полной безвредности пассивного курения для здоровья; остальные 60 процентов сообщают, что риск возникновения рака выше на 0,02 процента по оптимистичным и на 0,15 процента по пессимистичным прогнозам⁹¹. Доклад же Международного агентства исследований рака, зависящего от ВОЗ, делает *выводы* о вреде пассивного курения, но не дает *доказательств*. А именно на этот доклад опирается большинство мер по ограничению пассивного курения. Кампания, развернутая вокруг угрозы пассивного курения, по мнению Ф.Эвена, вызвана тем, что политика запретов и высоких цен на сигареты себя не оправдала. Теперь же **цели достигаются через создание социального давления** — а именно, некурящих людей, которые вынуждены опасаться за свое здоровье. На вопрос, почему Ф.Эвен молчал вплоть до своего ухода на пенсию, врач ответил, что смог говорить только тогда, когда стал «свободным человеком».

Также в 1998 году штат Айова и еще 45 штатов США выиграли иск к национальным производителям сигарет, достигнув соглашения, предусматривающего, среди прочих мер, выплату 206 млрд долларов в

⁸⁷ *Lifestyle “Improvements” Don’t Work*, 2014, <https://cfrankdavis.wordpress.com/2014/10/24/lifestyle-improvements-dont-work/>

⁸⁸ *“Changes in U.S. hospitalization and mortality rates following smoking bans”*// Kanaka D. Shetty, Thomas DeLeire, Chapin White, Jayanta Bhattacharya, National Bureau Of Economic Research, March, 2009

⁸⁹ Анализировались данные 5900 процедур из Объединённой сети обмена органами (UnitedNetworkforOrganSharing). *“Lungs from pack-a-day smokers safe for transplant, study finds”*// NBC News, 29.06.2013, http://vitals.nbcnews.com/_news/2013/01/28/16741714-lungs-from-pack-a-day-smokers-safe-for-transplant-study-finds?lite

⁹⁰ *“They have created a fear that is based on nothing”*// 06.06.2010, <http://cagecanada.homestead.com/InterviewWithPrEven.html>

⁹¹ Риск для активного курильщика — в 15-20 раз выше.

течение 25 лет в виде компенсации субъектам федерации за расходы на здравоохранение. Соглашение получило название The Tobacco Master Settlement Agreement (MSA)⁹² и после этого **национальным табачным компаниям запрещено финансировать медицинские исследования о курении**. При этом аналогичного запрета для фармацевтических компаний, выпускающих никотиносодержащие препараты и иную продукцию, нет, хотя именно они больше всего выигрывают от антитабачных законов.

В 2014 г. в США состоялось судебное дело, ставшее резонансным во всем мире. В прессе этот процесс именуют по-разному, например, **«дело продажных экспертов»**⁹³. Поводом для обсуждений стало решение окружного суда столичного округа Колумбия, которые постановил убрать из списков материалов, распространяемых Food & Drug Administration (FDA, ведомство, занимающееся также и табаком), несколько докладов американского Минздрава о вреде курения для курильщиков и окружающих, и исключить из состава советников FDA трех экспертов, причастных к составлению этих документов⁹⁴.

Эксперты Джонатан Самет, Нил Беновитц, Джек Неннингфилд **около 30 лет получали гранты, премии и прочие деньги от компаний Pfizer и Glaxo**. Один из докладов от 1998 года «доказывал», что никотиновая зависимость сильнее героиновой, другой - о вреде пассивного курения. Следует подчеркнуть, что указанные эксперты имеют отношение к целому ряду исследований.

Несмотря на обилие споров вокруг медицинских исследований и открытый лоббизм фармацевтических компаний, **число запретов и ограничений табакокурения постепенно увеличивается**.

Некоторые действующие меры, направленные на ограничение табакокурения, в разных странах мира

Италия. Штраф за курение в общественных местах в размере от 25 евро до 250 евро, а за курение рядом с беременной женщиной или ребёнком до 12 лет штраф в размере 500 евро.

Германия. Запрет на курение во всех государственных учреждениях, общественных заведениях и во всех видах городского транспорта включая такси. Штраф за нарушение от 25 евро до 250 евро.

Ирландия. Повсеместный запрет курения на рабочих местах, в том числе в ресторанах и пабах.

⁹² “Master Settlement Agreement” // Public health law center,

<http://publichealthlawcenter.org/topics/tobacco-control/tobacco-control-litigation/master-settlement-agreement>

⁹³ «Антитабачная кампания как свет погасшей звезды» // МИА Россия Сегодня, 29.05.2015, <http://ria.ru/analytics/20150529/1067148228.html>

⁹⁴ “United States District Court For The District Of Columbia” // 21.06.2014, https://ecf.dcd.uscourts.gov/cgi-bin/show_public_doc?2011cv0440-82

Аналогичные запреты действуют в целом ряде европейских стран – Испании, Дании, Швеции, Нидерландах и др.

Великобритания. Курение запрещено во всех пабах, ресторанах, клубах и в большинстве организаций, кроме частных апартаментов, тюрем и гостиничных номеров. Штраф за нарушение до 2500 фунтов. Стоимость сигаретной пачки, согласно последним предложениям правительства, должна составить 15 фунтов стерлингов (около 1300 рублей).

Коста-Рика. Курение запрещено во всех зданиях общественного пользования, барах, казино, гостиницах, на рабочих местах, на автобусных остановках и в такси. Ликвидированы все отдельные зоны для курения.

Малайзия. Курение запрещено во всех общественных местах и помещениях с центральным кондиционированием, действуют одни из самых строгих штрафов за курение в мире — за курение в помещении с центральным кондиционированием можно получить штраф в 10 тысяч ринггит (примерно 2600 долларов США). При этом средняя зарплата в стране составляет две тысячи ринггит в месяц.

Австралия. Курение запрещено в государственных учреждениях, медицинских учреждениях, на рабочих местах предприятий и учреждений, внутри всех аэропортов. В большинстве австралийских штатов курение запрещено в кафе и торговых центрах. На телевидение и радио, в журналах и газетах, на спортивных соревнованиях запрещена любая реклама табака. Продавцам не разрешается выставлять пачки сигарет в витрину магазина или табачного киоска. На упаковке сигарет в обязательном порядке размещены предупреждающие картинки и надписи. В 2011 году Австралий стала первой страной, которая ввела т.н. «обезличенную» пачку.

Бразилия. Запрет на курение во всех закрытых помещениях, в том числе частных. Запрет на рекламу табачных изделий, в том числе в местах их продажи.

Уругвай. Число различных запретов выросло в Уругвае после того, как страну возглавил онколог Табаре Васкес. С 2005 года в государстве введено более десяти жестких ограничений, среди них: полный запрет курения в публичных местах (даже находящихся в частном владении), запрет рекламы и спонсорства табака, обязательное наличие на пачке рисунков об опасностях курения, увеличение размера предупреждений до 80% от площади пачки, повышение НДС на 22%. В стране запрещено маркировать сигареты как «легкие» или «мягкие», а каждый бренд табака может быть представлен только одной маркой сигарет.

Говоря об эффективности мер по борьбе с курением, нельзя отрицать того, что они **действительно оказали влияние на число курящих**. Статистика является противоречивой. **Общий объем потребления (продаж) сигарет растет⁹⁵**, но в основном за счет развивающихся стран, прежде всего Китая. При этом жесткое регулирование отрасли в ряде других стран привело к значительному снижению числа курильщиков; среди этих стран следует особенно выделить Великобританию, Австралию и Бразилию. Действенность той или иной отдельной меры каждый раз становится объектом споров и дискуссий. При этом именно Австралия и Великобритания являются странами с наиболее высокими ценами на сигареты, что в свою очередь породило устойчивое среди аналитиков

⁹⁵С 2005 по 2014 годы продажи сигарет в Азиатско-Тихоокеанском, Ближневосточном и Африканском регионах увеличились, в то время как во всех других регионах произошло снижение продаж. “The global cigarette industry review” //EuromonitorInternational, 2014.

мнение о том, что снижение числа курильщиков связано, в первую очередь, с доступностью сигарет.

Эффекты отдельных мер регулирования табачной отрасли

В 1988 году Всемирная организация здравоохранения объявила 31 мая **Всемирным днем без табака** (World No Tobacco Day). С каждым годом этот день «отмечается» во всём большем количестве стран и все более масштабно. При этом каждый новый «день без табака» посвящается отдельной мере по борьбе с курением. Так, тема 2014 года – «Увеличение налогов на табак»; 2015 года – «Прекращение незаконной торговли табачной продукцией». В 2016 году тематический день посвящен подготовке к введению обезличенной упаковки⁹⁶ (plain packaging). Именно последняя инициатива вызвала наибольший резонанс в последние годы.

Далее рассмотрен **опыт Австралии** как страны, имеющей **одни из самых высоких акцизов** на сигареты и первой, и пока единственной страны, которая имеет *практику* применения закона **об обезличенной упаковке**⁹⁷.

С 1 сентября 2012 года все табачные изделия, производимые в Австралии, должны помещаться в простую упаковку оливкового цвета, на передней стороне которой 75% площади отводится устрашающей картинке и предупредительной надписи о вреде курения.

Фирменные логотипы на сигаретной пачке не изображаются, а название торговой марки набирается стандартизированным мелким шрифтом.

Аналогичные законы об обезличенной упаковке в 2015 году были одобрены в **Великобритании** (с конца мая 2016 года запрещено производить сигареты в обычной упаковке), **Франции** (применение законаноначато с сентября 2016) и **Ирландии** (на утверждении правительством).

Сразу после введения обезличенной пачки, национальными и транснациональными организациями и компаниями были проведены несколько исследований – как в поддержку идеи, так и против неё. Анализируя эти работы и суммируя открытые статистические данные, можно сделать несколько основных выводов:

- К настоящему моменту **не существует достоверной оценки негативного или позитивного эффекта от введения обезличенной пачки**. Вскоре после внедрения закона об ОУ, правительству Австралии было поручено провести т.н. «анализ итогов реализации» (АИР) с целью оценить действительный эффект ОУ на здоровье граждан отдельно от иных мер регулирования табачного рынка. Результаты были представлены в феврале 2016 года. В АИР было признано, что снижение числа курильщиков в Австралии не может объясняться исключительно введением ОУ, так как в период действия закона

⁹⁶ Также называется «унифицированная», «простая» или «стандартизированная» упаковка.

⁹⁷ Великобритания и Франция находятся на начальном этапе реализации этой законодательной инициативы.

был внедрен ряд других важных мер, включая неоднократное увеличение налогов. В дополнение, данные, предоставленные в том числе Австралийским бюро статистики, демонстрируют, что обезличенная упаковка не ускорила существующую тенденцию к снижению числа курильщиков.

- Введение обезличенной упаковки привело к **снижению доходов налоговых органов и росту «серой зоны» табачного рынка** (количественные данные здесь разнятся, но данные исследований показывают, что рынок нелегального табака в Австралии в 2015 году продемонстрировал рост);
- Реализация этой инициативы сохраняет ряд **угроз в сфере конкуренции и обеспечении качества продукции** (начиная с 2008 года в структуре продаж сигарет в Австралии поступательно увеличивается доля брендов из нижней ценовой категории, соответственно, «сжимается» рыночная доля сигарет из средней и премиум-категории);
- Инициатива **может привести к росту протестных настроений** (протест против т.н. “nannystate” – «государства-няньки»).

Крупнейшие исследования проводились: компанией KPMG и были посвящены росту нелегальной торговли сигаретами (2013 год и 2015 год)⁹⁸; институтом LondonEconomics – доказывало, что обезличенная пачка не оказала значительного эффекта на предпочтения курильщиков⁹⁹. Два этих доклада были профинансированы табачными компаниями. Со своей стороны, австралийская организация CancerCouncilVictoria («Онкологический совет штата Виктория») приводила аргументы в поддержку инициативы (выводы основывались на статистических данных – снижении количества курящих в уличных зонах близ публичных заведений, соцопросах, данными об объеме нелегального рынка сигарет и др.)¹⁰⁰. Следует отметить, что онкологические организации входят в число антитабачных лоббистов, так как получают финансирование на борьбу с раковыми заболеваниями на фоне никотиновой угрозы¹⁰¹. Сиднейский университет установил в своем исследовании, что количество звонков в службы, помогающие бороться с никотиновой зависимостью (“the stop-smoking Quitline”) выросло на 78% вскоре после введения обезличенной пачки. Однако исследователям не удалось увязать этот эффект напрямую с обезличенной пачкой, так как одновременно с этим в стране применялись и другие меры (ограничения в рекламе, увеличение устрашающей картинки, рост акцизов)¹⁰².

Существует и государственная оценка эффекта от введения обезличенной упаковки, которая была проведена в 2016 году – т.н. анализ итогов реализации (АИР)¹⁰³. Этот отчет во многом дублирует исследования

⁹⁸ “*Illicit tobacco in Australia*” // KPMG, 2013, http://www.pmi.com/eng/media_center/documents/kpmg%20report%20on%20illicit%20trade%20australia.pdf
А также более позднее исследование “*Illicit tobacco in Australia*” // KPMG, 2015 – 2016, <https://home.kpmg.com/content/dam/kpmg/pdf/2016/04/australia-illicit-tobacco-2015.pdf>

⁹⁹ “*An analysis of smoking prevalence in Australia final*” // London Economics, 2013, <http://londoneconomics.co.uk/wp-content/uploads/2013/11/London-Economics-Report-Australian-Prevalence-Final-Report-25-11-2013.pdf>

¹⁰⁰ Society for the study of addiction, 2014, <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/add.12466/abstract>

¹⁰¹ Отметим, что в Австралии именно онкологические организации возглавляют антитабачные усилия (среди негосударственных организаций), превосходя в этом фармацевтические компании.

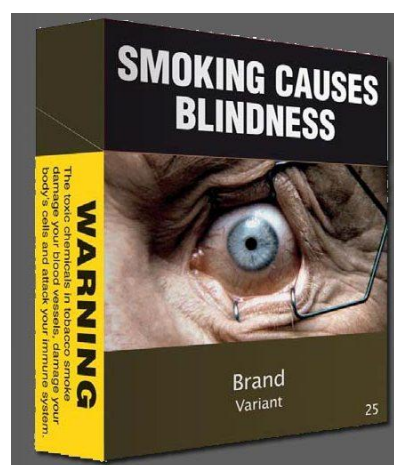
¹⁰² “*Association between tobacco plain packaging and Quitline calls: a population-based, interrupted time-series analysis*” // MJA, 2014, <https://www.mja.com.au/journal/2014/200/1/association-between-tobacco-plain-packaging-and-quitline-calls-population-based>

¹⁰³ Австралийское законодательство требует проведения анализа итогов реализации (АИР) действующих нормативных актов, результаты которого должны удовлетворять требованиям

в пользу обезличенной упаковки, которые были упомянуты выше, подтверждая тем самым их выводы. Однако один из критиков, экономист **Алан Моран**¹⁰⁴ в своем исследовании указывает на многочисленные пробелы в АИР, использовании в АИР комментариев частных консультантов (где не учитываются данные о ценах на сигареты), непринятии во внимание ряда крупных исследований (работа Синклера Дэвидсона (Sinclair Davidson), Эштона де Сильвы (Ashtonde Silva), Эндрю Лилико (Andrew Lilico), в котором позиция австралийского Министерства не поддерживается)¹⁰⁵.

Данные АИР опираются на отзывы респондентов о том, что новые сигаретные пачки выглядят отталкивающе, с чем сложно не согласиться (справа нами для наглядного примера выбран один из *нейтральных* вариантов пачки). Также АИР были представлены данные, свидетельствующие о том, что изменения режима регулирования обусловили рост количества звонков на горячие линии для желающих бросить курить; и действительно, количество таких звонков на некоторое время выросло, но затем опять уменьшилось¹⁰⁶.

Не учитываются данные по штатам, где наглядно прослеживается **взаимосвязь между ростом акцизов и сокращением числа курящих**. На Графике 1 видно, что в 2012 г. – то есть вскоре после введения обезличенной упаковки – число курильщиков *увеличилось*. Аналогичные выводы можно сделать исходя из данных о ежеквартальных тратах на сигареты в различных штатах Австралии (График 2).



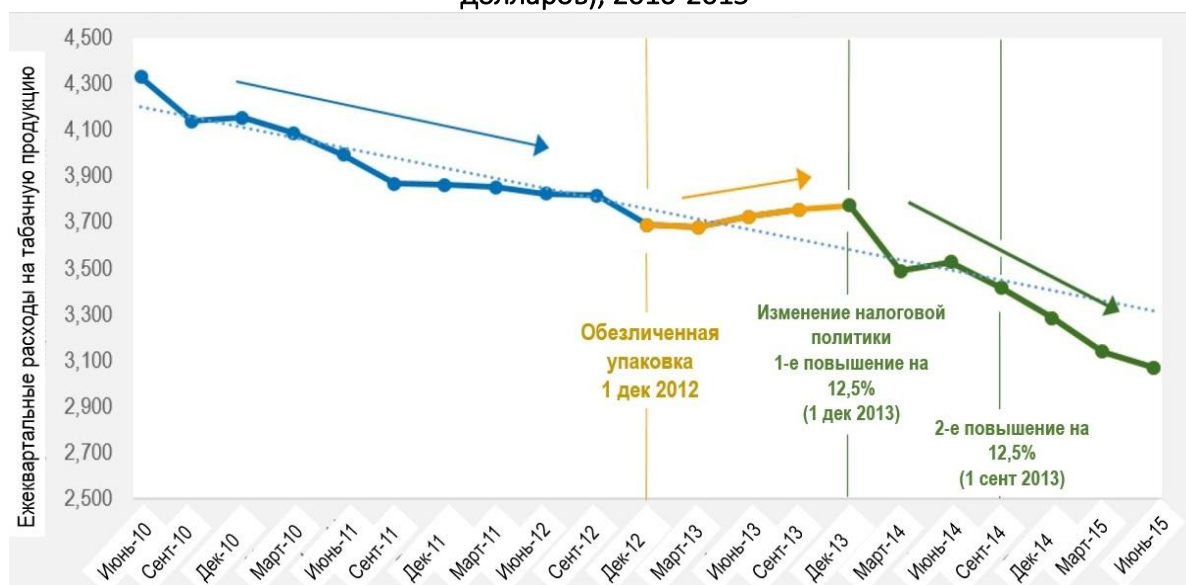
Управления оптимального регулирования (Office of Best Practice Regulation, OBPR) – органа, контролирующего правовой режим.

¹⁰⁴ Алан Моран (Alan Moran) – известный экономист. Представляет организацию Regulation Economics. Многие из его работ посвящены вопросам регулирования. Он является первым руководителем органа, созданного в Австралийском Союзе для контроля правового режима (ныне Управление оптимального регулирования).

¹⁰⁵ Viewpont. Dr. Alan Moran Principal Regulation Economics, <http://belaknjigatobaka.tobacna.si/wp-content/uploads/Viewpoint-Dr-Alan-Moran.pdf>

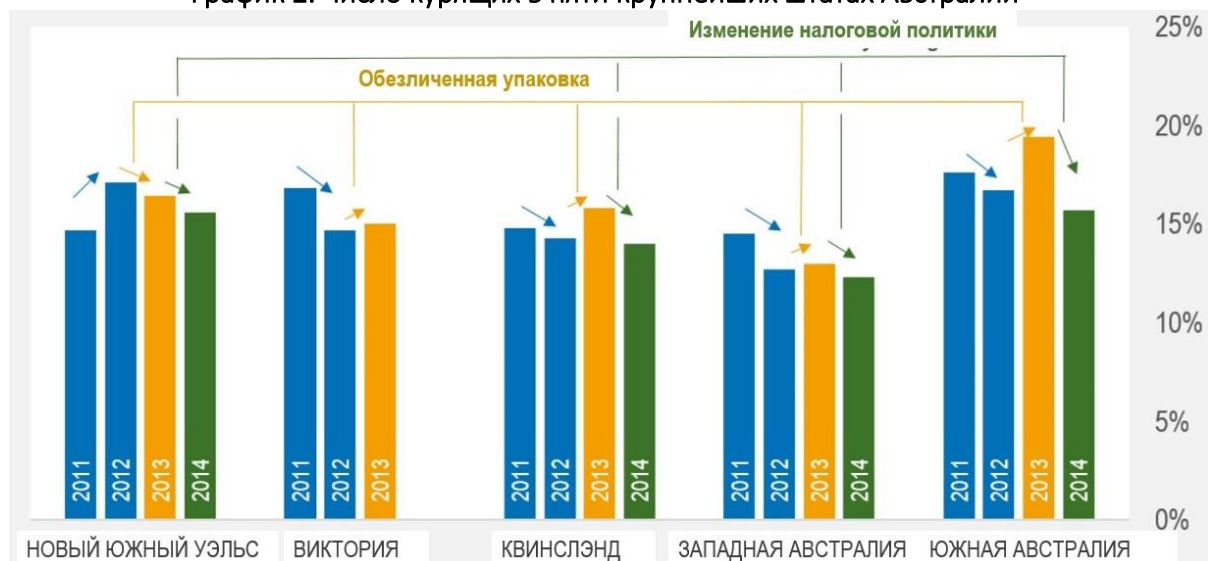
¹⁰⁶ “Association between tobacco plain packaging and Quitline calls: a population-based, interrupted time-series analysis” // 2014, <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/24438415>

График 1. Ежеквартальные расходы на табачную продукцию (млн. австралийских долларов), 2010-2015



Источник: Australian Bureau of Statistics (ABS).

График 2. Число курящих в пяти крупнейших штатах Австралии



Источник: Новый Южный Уэльс - HealthstatsNSW; Виктория, VictorianSmokingandHealthSurvey; Квинслэнд - QueenslandPreventiveHealthIndicators; Западная Австралия - WesternAustralianHealthandWeillbeingSurvey; Южная Австралия - SAHealthOmnibusSurvey.

Отдельного внимания заслуживает статистика, обычно не фигурирующая в официальных отчетах. Речь идет о **данных по самодельным сигаретам** (которые также называют «самокрутки»; англ. – “roll-your-own”/RYO или “rollies”)¹⁰⁷. Имеющаяся в открытом доступе статистика показывает, что с 2011 года количество RYO стабильно увеличивалось, и с 2012 года по 2013 год их число выросло на 77 млн штук.



Изменились **масштабы нелегальной торговли**. По данным компании KPMG на 2013 год, увеличение «серой зоны» за период действия закона об ОУ составило 13.3%¹⁰⁸. Согласно обновленным данным, в 2015 году нелегальное производство и потребление табака заняло 14% всего табачного рынка¹⁰⁹. Эксперты разных стран мира единогласны во мнении, что унифицированную пачку гораздо легче подделать; и производители контрафактной продукции «с нетерпением ждут» реализации этой инициативы в различных странах. Данные всероссийского опроса курильщиков, проведенного ВЦИОМ, показывают, что граждане России разделяют эти опасения. Более половины опрошенных считают, что введение однообразной упаковки сигарет увеличит количество подделок (65%), а сохранение привычной брендовой упаковки, напротив, гарантирует потребителю приобретение оригинальной продукции, а не контрафакта (53%). При этом по мнению 66% опрошенных введение обезличенной упаковки не считается действенной мерой по снижению потребления сигарет.¹¹⁰ 81%

¹⁰⁷ Большое исследование на эту тему проводилось в 2013 г. Выборка составила 9046 людей старше 18 лет, которые выкурили не менее 100 сигарет за свою жизнь и которые курят не менее раза в неделю. Каждый из них был опрошен, а 6075 из них наблюдались в течение последующих 7 месяцев. Опрос проводился в рамках Международного контроля табака в четырех странах (the International Tobacco Control Four Country Survey). Эти страны включали США, Канаду, Великобританию и Австралию. Методология последующих исследований не ясна.

¹⁰⁸ *“Illicit tobacco in Australia”* // KPMG, 2013, http://www.pmi.com/eng/media_center/documents/kpmg%20report%20on%20illicit%20trade%20australia.pdf

¹⁰⁹ *The Australian Plain Packaging Experience* // Sinclair Davidson, RMIT University, конференция Russia Retail Business Summit, Москва 23-24 сентября 2016 г.

¹¹⁰ *Пресс-выпуск № 3206 «О сигаретах: упаковка как защита от подделок»* // ВЦИОМ, 22.09.2016, <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=115881>

курильщики отметили, что при покупке сигарет ориентируется на уже знакомую марку, а не на привлекательный дизайн пачки (1%).

График 3. Нелегальное потребление табака по отношению к общему объему потребления табачной продукции



* Последние 12 месяцев до конца июня (напр. с 1 июля 2014 до 30 июня 2015)

Источник: 2015 KPMG Report: Illicit Tobacco in Australia

Также, согласно данным KPMG, за первый год действия закона «о стандартизированной упаковке» сигарет **австралийский бюджет недополучил на табачных налогах порядка 1 млрд австралийских долларов** (ок. 760 млн долларов США или 50 млрд рублей по курсу на 03.08.2016)¹¹¹. Видимо, именно этим объясняется стремление австралийского правительства еще более повысить цену на сигареты. При нынешней цене в около 25 долларов за пачку, Минфин страны одобрил повышение цен на табачные изделия на 12,5% в год, до 2020 года. То есть, к указанной дате цена пачки сигарет достигнет 40 долларов. По данным СМИ, эта мера открыто декларируется как средство покрытия дефицита бюджета, который сформировался вследствие уменьшения налоговых поступлений от курильщиков, а не как мера для защиты интересов населения¹¹². При этом очередное повышение и без того крайне высоких акцизов неизбежно приведет к росту теневого сектора в отрасли.

Еще одним аргументом, приводимым против применения унифицированной пачки, является то, что **покупатель, не видя внешней**

¹¹¹ Mignews.com, http://mignews.com/news/society/world/021213_105130_86185.html

¹¹² «В Австралии курить станет невыгодно после того, как правительство подтвердило повышение налогов в рамках бюджета-2016» // Immigrant.Today, 8.05.2016, <http://immigrant.today/article/10276-v-avstralii-sushhestvenno-vyrastut-ceny-na-sigarety.htm>

разницы между брендами, будет выбирать не более качественную продукцию, а более дешевую. Это объясняется тем, что именно бренд позволяет проводить различие между качеством продукции, её особенностями. Обезличивание пачки приводит к обезличиванию и самой продукции. Как было отмечено выше, с 2008 годов Австралии поступательно увеличивается потребление сигарет из нижнего ценового сегмента (за счет более дорогих сигарет). При этом если в период с 2009 по 2012 годы доля дешёвых брендов увеличилась лишь чуть более чем на 20%, то позднее (после введения обезличенной упаковки) их доля возросла с 32% (в 2012 году) до более чем 50% в середине 2015 года¹¹³.

Наконец, Австралия является страной с достаточно жестким регулированием различных сторон жизнедеятельности, что **породило тезис о т.н. «государстве-няньке» (nanny state)**. Среди примеров – запрет на какие-либо разговоры в отдельных вагонах поездов (дабы не нарушать тишину), штраф в размере 319 долларов за езду на велосипеде без шлема и т.п. Различные запретительные меры в отношении табака и алкоголя обычно используются журналистами, публицистами, блогерами и анонимными пользователями интернета как «доказательство» гиперконтроля со стороны государства¹¹⁴. Не исключено, что в будущем, тезис о «государстве-няньке» **как форма социального протеста, будет использована отдельными политическими силами**. Кроме того, результаты исследований показывают, что меры антитабачного регулирования могут негативно влиять на уровень удовлетворенности жизнью курильщиков, по крайней мере, в краткосрочной перспективе. На поддержку политиков в Австралии это может влиять не так значительно, так как доля курильщиков там составляет около 16%. В России этот процент значительно выше (34,7% населения, по данным ВОЗ), соответственно, агрессивная антитабачная политика может вызвать недовольство значительной части населения.

Во Франции, закон об обезличенной упаковке был принят в декабре 2015 года и одно время приостановлен. Закон вступил в силу только 20 мая 2016 года. Французским ритейлерам дан срок до 1 января 2017 года на распродажу существующих запасов.

Пауза в применении закона, по всей видимости, была обусловлена противоречивыми последствиями от применения меры. Каковы будут эффекты во Франции, имеющей отличное от Австралии географическое

¹¹³ *Illicit tobacco in Australia* // KPMG, 2013,

http://kpmg.co.uk/creategraphics/2015/10_2015/LTM_H1_2015_Report/index.html

¹¹⁴ Например, статья в австралийском YahooFinance. *“10 laws that suggest Australia is a nanny state”* //

Yahoo7 Finance, 24.02.2016,

<https://au.finance.yahoo.com/news/10-laws-that-suggest-australia-is-a-nanny-state-021525185.html>

положение, покажут ближайшие года. Можно выделить несколько основных негативных последствий от введения обезличенной упаковки. Во-первых, с введением данного закона Франция могла бы оказаться в изоляции от сопредельных стран, что, вероятно, **подстегнуло бы рост объемов трансграничной торговли табачными изделиями**. По оценке компании Deloitte с введением обезличенной упаковки **на черном рынке Франции может оказаться 35%** (более трети) сигарет; в настоящее время этот показатель составляет около 26%¹¹⁵. **Возрастают также затраты на логистику.**

Во-вторых, согласно французской специфике, табачные магазины предлагают целый ряд дополнительных товаров и услуг: торгуют газетами и журналами, продают кофе, закуски, настольные игры, а иногда в сельской местности даже оказывают государственные услуги (например, почтовые). Более 20% таких сопутствующих продаж зависит от продажи табачных изделий и, таким образом, тесно соотносится с ними. Введение нового закона может привести к **исчезновению небольших торговых точек, являющихся центрами общения и социальной активности населения, особенно в небольших сельских поселениях.**

Завершая тему изучения международного опыта регулирования табачной отрасли, отметим, что в качестве одной из примечательных тенденций, протекающих **параллельно с введением антитабачных мер, происходит либерализация законодательства сферы потребления марихуаны.**

Например, **в США**, несмотря на отсутствие общего федерального антитабачного закона, ограничительные меры в сфере табакокурения существуют в 30 штатах (из 50)¹¹⁶. В 2009 году Конгресс одобрил дополнительные меры по ограничению потребления табака¹¹⁷, целью которых было снижение числа несовершеннолетних курильщиков на 11%, а взрослых на 2%¹¹⁸. Между тем, в последние годы в США отчетливо наблюдалась тенденция увеличения количества потребителей марихуаны

¹¹⁵ «Исследование экономического эффекта для табачных магазинов от введения во Франции обезличенной упаковки сигарет» // Monitor Deloitte, 2015.

¹¹⁶ «Запрет курения: наступление на права граждан или борьба за здоровье нации?» // Федеральное агентство новостей, 19.11.2015.

¹¹⁷ Управление по контролю за продуктами и лекарствами (УКПЛ) получило право:

- а) устанавливать ограничения на уровень никотина в сигаретах;
- б) ограничивать использование в табачных изделиях ароматизаторов, а также запрещать рекламу, целевой аудиторией которых является молодежь;
- в) установлен запрет на наружную рекламу табака в радиусе 300 метров от школ;
- г) табачные компании будут обязаны получать в Управлении по контролю за продуктами и лекарствами разрешение на производство новых продуктов;
- д) пачки сигарет должны содержать специальную графику, сообщающую об опасности курения.

¹¹⁸ «В США принят жесткий антитабачный закон» // BBC. Русская служба, 23.06.2009, http://www.bbc.com/russian/international/2009/06/090622_obama_antitobacco.shtml

и штатов, где эта привычка была декриминализована. Так, в течение 2013 и 2014 годов потребление марихуаны было легализовано в штатах Вашингтон, Колорадо, Орегон и Аляска. В целом, использование марихуаны в лечебных целях разрешено в 20 американских штатах¹¹⁹.

По оценкам экспертов, производство этого наркотического вещества является одной из самых быстрорастущих в США отраслей бизнеса. По данным, The ArcView Group, объем рынка легальной марихуаны в 2014 году вырос на 71%, достигнув в денежном эквиваленте 2,7 млрд. долларов¹²⁰. Показательно, что, например, в Лос-Анджелесе и Денвере число аптек по продаже медицинской марихуаны превышает число кофеен Starbucks¹²¹.

Опыт Соединенных Штатов – не единственный. Жесткое антитабачное регулирование, наблюдаемое в **Канаде**, так же, как и в США, сосуществует с тенденцией легализации марихуаны. При этом антитабачное законодательство имеет явные сходства с Россией – в Канаде запрещено курить в аэропортах, местах общественного питания, госучреждениях, а также не разрешается выкладка сигарет на витрины. Помимо сказанного, в Канаде применяется крупная акцизная ставка на табак (порядка 60%).

Параллельно в Канаде наблюдается тенденция постепенной либерализации законодательства, регулирующего употребление марихуаны. Например, если ранее её применение разрешалось в медицинских целях (по рецепту врача), то в настоящее время **правительство Канады нацелено к весне 2017 года полностью легализовать марихуану**¹²². При этом речь идет не о простой декриминализации употребления марихуаны, а именно её полной легализации – то есть планируется принятие пакета законов, включая регулирование отрасли по выращиванию и продаже продукта, норм по налогообложению, акцизам, контролю качества и т.д.

Таким образом, можно говорить о том, что марихуана последовательно вытесняет табак и превращается в новую капиталоемкую индустрию¹²³.

¹¹⁹Alaska, Arizona, California, Colorado, Connecticut, Delaware, Hawaii, Illinois, Maine, Massachusetts, Michigan, Montana, Nevada, New Hampshire, New Jersey, New Mexico, Oregon, Rhode Island, Vermont, Washington.

¹²⁰“Legal Marijuana Is The Fastest-Growing Industry In The U.S.: Report”//2015,

http://www.huffingtonpost.com/2015/01/26/marijuana-industry-fastest-growing_n_6540166.html

¹²¹«Легализовать нельзя запретить» // Интерфакс, 14.04.2013, <http://www.interfax.ru/business/323382>

¹²² Обещание полностью легализовать марихуану было одним из главных предвыборных тезисов нынешнего премьер-министра Джастина Трюдо.

¹²³“Legal Marijuana Is The Fastest-Growing Industry In The U.S.: Report”//2015, http://www.huffingtonpost.com/2015/01/26/marijuana-industry-fastest-growing_n_6540166.html

Одной из причин сложившейся ситуации является увеличение акцизов на табачную продукцию, что в итоге заставляет потребителя искать более доступные и зачастую более сильные (вредные) по воздействию аддиктивные средства. К примеру, в 2015 году газета TheWashingtonPost провела расследование и выяснила, что доза героина в США стоит в среднем дешевле, чем пачка сигарет¹²⁴. В период с 2002 по 2013 год употребление героина в США выросло на 63%.

Таким образом, ужесточение регулирования традиционных отраслей часто ведет к неожиданным эффектам. Ценовая недоступность пачки сигарет может выступать причиной для роста популярности альтернативных аддиктивных средств. Например, в России упомянутые риски могут быть связаны с возможным ростом популярности курительных смесей на основе т.н. спайсов.

Регулирование производства и оборота алкогольной продукции

Ситуация в области регулирования алкогольной отрасли во многом иная. Во-первых, мировая история вынесла несколько важных уроков из введения радикальных мер – т.н. «сухого закона». Во-вторых, исследования о пользе алкоголя уже не воспринимаются как усилия алкогольного лобби – как вред, так и польза алкоголя в зависимости от дозы употребления и качества продукта уже стала научным фактом. В-третьих, алкогольная продукция представлена различными категориями товаров – от слабоалкогольных напитков до крепких; в-четвертых, разные страны имеют различную культуру употребления алкоголя, определяемую во многом историческими факторами и национальными особенностями (ферментацией алкоголя представителями различных рас и национальностей и т.п.).

Учитывая эти факторы перед мировым сообществом не стоит задача тотального искоренения потребления алкоголя, но исключительно разумное ограничение. Впрочем, и здесь есть свои особенности.

¹²⁴ “Why a bag of heroin costs less than a pack of cigarettes” // The Washington Post, 27.04.2015, <https://www.washingtonpost.com/news/to-your-health/wp/2015/08/27/why-a-bag-of-heroin-costs-less-than-a-pack-of-cigarettes-2/>

Опыт стран, испытавших действие «сухого закона»¹²⁵

США

С 1 июля 1919 года на территории США была полностью запрещена продажа спиртных напитков. 16 января 1920 года была принята 18-я поправка к Конституции США. Закон лишал лицензий на бизнес виноделов, винокуров, поставщиков алкоголя и торговцев спиртным.

По данным Министерства юстиции США, в штате Нью-Йорк «невыполнение закона» составляло 95 процентов.

50 000 смертей и множество случаев слепоты и паралича были вызваны употреблением эрзац-алкоголя¹²⁶. Произошел переход к потреблению более сильных алкогольных напитков, которые было выгоднее производить и транспортировать. Согласно утверждениям того времени, «сухой закон» успешно заменил хорошее пиво на плохой джин. Привыкшие к крепкому алкоголю потребители не захотели возвращаться к до-законным привычкам.

Была разрушена пивная индустрия. После отмены сухого закона многие существовавшие до него маленькие пивные производители не вернулись на рынок. Выстояли только крупные фирмы - именно этим объясняется низкое качество конвейерного американского пива.

Только в Нью-Йорке насчитывалось более 100000 мест подпольной продажи крепких напитков. Для сравнения: в 2012 году во всем штате Нью-Йорк со значительно большим населением работало всего 55000 заведений, имеющих разрешение на продажу спиртного.

Власти США потратили около 310 миллионов долларов на безуспешную борьбу с подпольной торговлей спиртным. Государство лишилось, по разным данным, от 11 до 40 миллиардов долларов налоговых отчислений¹²⁷.

Под давлением общественности в декабре 1933 года была принята 21-я поправка к Конституции США, отменявшая общенациональный сухой закон.

СССР

В 1985 году вышло постановление ЦК «О мерах по преодолению пьянства и алкоголизма». Запреты носили скорее дисциплинарный характер — ограничение времени продаж и мест употребления, ужесточение наказания за распитие на рабочих местах. С одной стороны, закрывались алкогольные магазины, с другой — стали пропагандироваться безалкогольные свадьбы.

Уменьшение продаж алкоголя привело к снижению доходов пищевой промышленности с 60 млрд рублей в 1985 до 38 млрд рублей в 1986. Массовое недовольство законом и финансовые потери привели к его отмене в 1987 году.

Финляндия

Сухой закон в Финляндии вступил в силу 1 июня 1919 года. Он закрепил за государственной алкогольной компанией монопольное право на производство, импорт и

¹²⁵ «Опыт стран, испробовавших на себе сухой закон» // Человек Онлайн, 16.01.2014, <http://chelovek-online.ru/zakon/article/obshchestvo/opyt-stran-isprovavshikh-na-sebe-sukhoj-zakon/>

¹²⁶ «Жизнь в Нью-Йорке. Бронкс. Лендлорды, сунеры и тенанты» // rrsing.com, 21.01.2011, http://nonpresentation.rrsing.com/chan-1872936/all_p4.html

¹²⁷ «Девять интересных фактов о «сухом законе»» // Свободная пресса, 16.01.2014, <http://svpressa.ru/post/article/80628/>

продажу алкогольных напитков, разрешив использование алкоголя только в лечебных, научных и технических целях. Закон касался всего, что содержит в объёме более двух процентов этанола, исключая денатурат.

Принятие закона привело к росту контрабанды и подпольного рынка. Количество конфискованного алкоголя постепенно увеличивалось и в 1930-м превысило один миллион литров. Незаконная торговля спиртом превратилась в крайне прибыльный вид бизнеса. Фиксировалось изготовление подпольных спиртных напитков с содержанием метанола. Осложнились отношения с экспортёрами вина — Португалией и Францией.

Легальным способом алкоголь можно было получить, «выпросив» рецепт у врача. В результате финны стали чаще находить у себя различные заболевания, и для «поддержания здоровья» населению требовалось около 1,3 млн литров спирта в год. Контрабандисты ежегодно ввозили через Финский залив еще 6 млн литров. Большая часть груза приходила из Эстонии. В любом ресторане Хельсинки можно было заказать разбавленный спиртом чай.

Канада

Закону предшествовала инициатива Движения трезвости ввести сухой закон сроком на 100 лет, чтобы сократить преступность, насилие в семье и бедность. Но правительство её не поддержало.

В Канаде сухой закон начал действовать только с 1917 года. Правительство ввело запрет на ввоз и производство алкоголя крепостью более 2,5 процента. Но уже после Первой мировой войны всё большую силу набирали противники закона, которые утверждали, что многие будут нарушать закон и что он сам и поспособствует росту организованной преступности. И уже к концу 1920-х закон был отменён.

Условно выделяют три типа культур потребления алкоголя:

- Южноевропейскую, характеризующуюся достаточно частым потреблением небольших доз алкоголя.
- Центральноевропейскую – т.н. «пивную культуру», представляющую собой достаточно частое потребление алкоголя в небольших разовых дозах.
- Северную, ориентированную на употребление крепкого алкоголя.

Эта градация является условной, страны Америки, Африки или Азии имеют свои особенности. Культура употребления алкоголя в некоторых странах мира определяется колониальным прошлым. Тем не менее, наиболее жесткие законы относятся к ограничению употребления именно крепкого алкоголя.

В **Финляндии** масштабы алкоголизации приняли форму национального бедствия. По статистике, в год на каждого финна приходится около 10 литров чистого этанола¹²⁸. Регулирование алкогольной отрасли является одним из самых жестких в мире. Продавать и производить алкоголь имеет право только **государственная монополия - компания Alko**. Действуют жесткие ограничения по местам и времени

¹²⁸ «20 Сентября, 2013 г. 15:41 Финнов будут спасать от алкоголизма...» // ВестиFM, 20.09.2013, http://radiovesti.ru/article/show/article_id/106884

продажи алкогольной продукции. В итоге в Финляндии появилось понятие «алкотуризм» - граждане страны выезжают в соседние страны (включая Россию) с целью приобретения указанной продукции. В 2014 году финские туристы вывезли *треть* объема розничной продажи алкоголя Эстонии¹²⁹.

Постепенно в Финляндии начали ужесточать правила ввоза алкогольной и табачной продукции. Согласно последним поправкам, принятым весной 2016 года, ввоз алкоголя из стран за пределами еврозоны будет разрешен только после 24-часового пребывания за пределами Финляндии. Ранее этот срок составлял 20 часов.

Неэффективность жестких мер привела к тому, что правоцентристское правительство страны согласилось на **частичную либерализацию законодательства**¹³⁰. Наиболее важные поправки коснутся реализации алкогольной продукции в барах и ресторанах. Посетители смогут покупать более одной порции алкоголя за один раз, заказывать напитки с собой и платить финскими кредитными картами (в настоящее время, это запрещено). Бары и клубы смогут оставаться открытыми до четырех утра без специального разрешения. Более того, государственная сеть Alko потеряет монополию на алкогольные напитки крепостью 4.7%. Сеть магазинов Alko будет открыта до 21.00.

Также, в отличие от табачной индустрии, алкогольная отрасль представлена более широким кругом участников. И если **борьба с никотином представляет собой в основном столкновение интересов табачных и фармацевтических компаний**, то в алкогольной сфере часто **сталкиваются интересы различных производителей алкоголя**. Так, «пивное» лобби заинтересовано в ограничении продажи крепких напитков, и наоборот. Следует отметить, что затраты на лоббизм алкогольной индустрии в США (объединяющей пиво, вино и крепкие напитки) составили \$14,344,878, что составляет еще меньшую долю, чем табачное лобби.

* * *

Анализ международного опыта регулирования табачной и алкогольной отраслей показывает, что обе эти индустрии представляют собой сложный рынок, где большая часть законодательных и нормативных актов определяется интересами отдельных групп и персон. В последние двадцать лет наблюдается тенденция резкого усиления контроля государственных институтов

¹²⁹ «Эксперт: Такой алкоголизм, как в Финляндии, нам и не снился!» // Собеседник.ru, 17.10.2015, <http://sobesednik.ru/zdorove/20151017-ekspert-alkogolizaciya-shvecii-i-finlyandii-nam-i-ne-snilas>

¹³⁰ “Finland to free up strict drinking laws” //BBC News, 24.05.2016, <http://www.bbc.com/news/blogs-news-from-elsewhere-36369155>

над табачной отраслью; в то время как алкогольная индустрия находится в относительном «спокойствии», за исключением ряда стран. Впрочем, и в этих странах предпринимаются попытки частичной либерализации законов. В целом, международный опыт показывает, что реализация политики жестких запретов оказывает крайне негативное влияние как на экономику государства, так и на интересы бизнеса и населения.

ДРУГИЕ ПРИМЕРЫ ВМЕШАТЕЛЬСТВА ГОСУДАРСТВА В СФЕРУ ПРОИЗВОДСТВА И ОБРАЩЕНИЯ ТОВАРОВ НАРОДНОГО ПОТРЕБЛЕНИЯ

Товары народного потребления (ТНП) относятся к категории товаров, предназначенных для удовлетворения потребностей всех слоев общества. Потребление такого рода товаров является повседневно принятой практикой – современный человек не может обойтись без них в силу природных или психологических потребностей. Более того, многие ТНП, особенно относящиеся к такой категории товаров как *FastMovingConsumerGoods* (FMCG), являются социально чувствительными – они используются каждодневно и нацелены на удовлетворение первично необходимых потребностей. Таким образом, можно говорить о том, что действия поставщиков и производителей ТНП, а также непродуманная государственная политика их законодательного регулирования напрямую затрагивают интересы потребителей. Непродуманные действия, как государства, так и бизнеса влекут за собой негативные последствия. Такие последствия могут быть экономическими, политическими и социальными, например: необоснованный рост цен на товары, повышение протестных настроений в обществе, ущемление интересов отдельных социальных групп граждан.

Российская практика законодательного регулирования производства и обращения товаров народного потребления также не лишена негативных примеров. В данной части исследования предпринята попытка детально разобрать эти примеры.

Кейс 1. «Запретительные меры в отношении импортных лекарственных средств»

В последнее время в России были приняты несколько нормативно-правовых актов регулирующих производство и обращение лекарственных средств, которые вызвали широкую дискуссию в российской общественности. Одним из таких нормативно-правовых актов является постановление Правительства РФ от 30 ноября 2015 года **№ 1289 «Об ограничениях и условиях допуска, происходящих из иностранных государств лекарственных препаратов, включенных в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов, для целей осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд»**¹³¹. Этим постановлением государственным учреждениям запрещается закупать лекарства от иностранных компаний, если аналогичное предложение поступает из стран-членов Евразийского экономического союза при условии, что в конкурсе участвуют хотя бы два отечественных поставщика.

Постановление сразу же вызвало споры. С одной стороны, понятно, что, теоретически, подобные меры способствуют развитию российской фармацевтической индустрии. Отечественные производители получают мощный стимул для развития. Рынок лекарств, относящихся к жизненно необходимым и важнейшим, по данным СМИ, в 2014 году оценивался в 434 млрд. рублей¹³². Из них 194 млрд. рублей пришлось на государственные закупки. С другой стороны, необходимо понимать, что **отдельные линейки отечественных лекарств** в силу тех или иных причин уступают своим зарубежным аналогам, либо находятся на стадии разработки.

В особую группу риска попадают люди с пересаженными органами – для них препараты подбираются строго и точно. Смена дорогого импортного лекарства на менее качественное может привести к негативным последствиям. Более того, подобная поддержка отечественных фармацевтических компаний была бы по-настоящему действенной только при наличии более или менее развитой собственной фарминдустрии. Существует также риск того, что отечественные производители воспользуются государственными преференциями с целью получения дополнительной прибыли, не инвестируя в новые производства.

Необходимо также отметить, что **постановление вряд ли приведет к снижению цены на лекарства** данной категории. Скорее наоборот,

¹³¹ «Об установлении ограничений допуска иностранных лекарственных препаратов при государственных закупках» // Официальный сайт Правительства РФ, 2.12.2012, <http://government.ru/docs/20833/>

¹³² «Правительство ограничило госзакупки иностранных лекарств» // РБК, 2.12.2015, <http://www.rbc.ru/economics/02/12/2015/565ebdd69a794734c9a0f734>

уменьшение количества поставщиков при прежнем уровне спроса приведет к удорожанию лекарств. В случае же отказа государства от повышения цен на данную категорию товаров, под угрозой окажутся планы по закупкам лекарств, что, в свою очередь, негативно скажется на отдельных категориях граждан.

Кейс 2. «Попытка запрета пальмового масла»

Кризисные явления в экономике стимулируют Правительство РФ искать новые источники доходов для бюджета. В начале года сообщалось, что одной из таких мер, может стать повышение акцизов на «вредные» продукты, в том числе пальмовое масло. Министерство финансов предлагало ввести новый налог по ставке 200 долларов с ввозимой тонны пальмового масла. Более того, прорабатывался вопрос о введении фиксированной налоговой ставки в размере 30 % от стоимости масла¹³³. Однако позже Правительство, оценив все риски такой инициативы, решило отказаться от инициативы российского финансового ведомства.

Данный кейс является примером того, как федеральное министерство, преследуя «узковедомственные» цели, под видом борьбы с «вредными» продуктами **выдвинуло не до конца продуманную инициативу**, реализация которой, негативным образом сказалась бы на бизнесе и потребителях. Главным негативным эффектом от введения акцизов на пальмовое масло станет удорожание молочной и кондитерской продукции. По данным СМИ, около 90% импортируемого пальмового масла используется для производства маргаринов и жиров специального назначения, которые в свою очередь являются заменителями молочного жира в кулинарии и в кондитерском производстве. Тем самым, инициатива Минфина привела бы к тому, что **стоимость мучных кондитерских изделий выросла бы в среднем на 1%, а слоеных изделий на 15%**¹³⁴. Сам кулинарный маргарин, на 60% состоящий из пальмового масла, подорожал бы на 20%.¹³⁵

С инициативой российского финансового ведомства атаки на пальмовое масло в этом году не закончились. В конце июля в Государственную Думу РФ был внесен законопроект, инициирующий запрет на содержание пальмового масла в продуктах детского питания. Законопроект также предлагает ужесточить ответственность за

¹³³ «Правительство задумалось о введении налога на сахар, пальмовое масло и чипсы» // Lenta.ru, 5.02.2016, <https://lenta.ru/news/2016/02/05/excise/>

¹³⁴ «Правительство собирается ввести акцизы на «вредные» продукты» // Ведомости, 5.02.2016, <http://www.vedomosti.ru/economics/articles/2016/02/05/626927-aktsizi-vrednie-produkti>

¹³⁵ Там же

фальсификацию и нарушение технических регламентов при реализации продуктов питания и при их производстве¹³⁶.

Запрет на использование пальмового масла в детском питании и мотивирование повышения акциз на это сырье борьбой за здоровье нации неизбежно поднимает **вопрос о влиянии пальмового масла на здоровье человека**. Пальмовое масло, само по себе, является одним из видов растительного масла, которое добывается из плодов масличной пальмы. В масле содержатся провитамины «А», витамины «Е», В6, В, А, а также кофертен Q10.

Популярность пальмового масла возросла после того, как службы здоровья многих стран признали, что транс-жиры являются опасными для здоровья и им стали искать замену¹³⁷. Пальмовое масло вполне подошло для замены. Если говорить об использовании масла при производстве продуктов питания, то необходимо отметить, что оно добавляется в продукт не напрямую. Сначала, его превращают в специальные жиры, имеющие особое назначение – некоторые из них используются для выпекания, другие для жарки. Именно в процессе перевода пальмового масла в специализированные жиры появляется риск того, что недобросовестный производитель не соблюдает необходимые стандарты качества. Тогда продукция действительно станет не очень полезной для здоровья. В дополнение, пальмовое масло бывает разных сортов и разного качества и здесь существует риск того, что в страну может попасть низкокачественное масло с ненадлежащей степенью очистки.

В связи с этим было бы справедливо говорить о том, что **главные риски для здоровья создает не потребление пальмового масла как такового, а недобросовестность поставщиков и производителей**. Это не говорит о том, что потребление такого масла не оказывает негативного воздействия на здоровье (нет вредных веществ, есть вредные концентрации), но говорит о том, что **качественное пальмовое масло ничем не отличается от остальных масел и «демонизация» данного продукта не всегда обоснована**. Более того, в последнее время пальмовое масло превращается в важный элемент мировой продовольственной безопасности – оно дешевле, чем, например, молоко.

В то же время необходимо признать тот факт, что созданию негативного фона вокруг пальмового масла способствуют недобросовестные производители, которые выдают продукты с использованием масла за продукты с использованием натурального

¹³⁶«В Госдуму внесен законопроект о запрете пальмового масла в продуктах детского питания» // Коммерсантъ, 26.07.2016, <http://kommersant.ru/doc/3048329>

¹³⁷ «Пальмовое масло – мифы и реальность» // Эхо Москвы, 13.12.2012, <http://echo.msk.ru/programs/beseda/967272-echo/>

молочного жира, выдают «сыроподобные» продукты за натуральные сыры.

Так, например, Союз потребителей «Росконтроль» отправил на экспертизу 20 торговых марок сыра и 26 наименований сливочного масла популярных брендов низкого и среднего ценового сегмента, закупленные в крупных торговых сетях Москвы. По итогам экспертизы оказалось, что 15 из 20 торговых марок сыра и 21 из 26 образцов сливочного масла - фальсификат¹³⁸. Вместо натуральных молочных жиров в них использовались растительные жиры.

В этой связи необходимо признать, что производство такой продукции, которая не содержит маркеров о том, что она изготовлена с добавлением пальмового масла нарушает права потребителей. Законопроект об ужесточение законодательства за нарушение регламентов в производстве продукции и отсутствие необходимых маркеров выглядит вполне логичным – потребитель должен знать, какой продукт он покупает. Введение акцизов в данном случае может привести к удорожанию, а в некоторых случаях и ликвидации некоторой линейки товаров.

В случае кейса с «пальмовым» маслом следует признать, что здесь **необходимо, скорее, ужесточение процесса контроля качества за ввозимым сырьем**. Введение государством излишних регулятивных мер будет способствовать только росту цен на продукцию и появлению дополнительного бремени для бизнеса, что особо ощутимо в период кризисных явлений в экономике.

Данный пример также показывает **неприемлемость реализации инициативы с сугубо ведомственной позиции**. Введение подобных мер (в данном случае – повышения акцизов) должно быть следствием согласованной позиции государства, бизнеса и групп интересов.

Кейс 3. «Импортозамещение в РФ»

Показательным примером противоречивого по своим эффектам вмешательства государства в сферу производства и обращения товаров народного потребления является политика РФ по т.н. импортозамещению иностранных товаров. Последнее стало следствием санкционной борьбы между Россией и рядом иностранных государств.

¹³⁸«36 из 46 торговых марок сыра и масла — фальсификат! Итоги экспертизы» // «Росконтроль – Журнал», 8.09.2015, <https://roscontrol.com/journal/tests/30-iz-46-torgovih-marok-sira-i-masla-falsifikati-itogi-ekspertizi/#>

Политический аспект введенных Россией мерой не является объектом данного исследования. Однако стихийность политики импортозамещения, начатой практически одновременно, породила неравномерные эффекты.

Одним из таких негативных отрицательных стало **влияние проводимой политики на рост цен** на отдельные категории товаров, что в условиях падающих доходов, негативно сказывается на рядовых потребителях.

Согласно «майскому» исследованию ВЦИОМ, в первую очередь, граждане, ведущие домашнее хозяйство и занимающиеся покупками, отмечают повышение стоимости овощей и фруктов (77% опрошенных, в том числе 40% говорят о существенном росте). Также довольно ощутимым является подорожание мяса – его заметили 68% опрошенных (в том числе 30% сказали о значительном росте), и молочных продуктов – 70% опрошенных. Рост ценников на хлеб фиксируют 63% опрошенных, на сахар – 58%, на крупы и макароны – 57%¹³⁹.

В августе 2015 года специалисты Аналитического центра при Правительстве РФ, анализируя предварительные итоги действия ответных мер по ограничению доступа иностранных товаров на российский рынок отмечали, что введение подобного рода внешнеторговых барьеров, безусловно, негативно сказываются на конкурентной среде – как ценовой, так и неценовой. По мнению «правительственных» аналитиков, результатом ограничения конкуренции с импортной продукцией явился не только рост цен, но и **снижение качества продукции**¹⁴⁰. После введения эмбарго, на российском продуктовом рынке **увеличилось количество фальсификата**, особенно, среди молочной продукции. По данным Национального союза производителей молока (Союзмолоко), с момента введения эмбарго себестоимость молочного производства выросла на 30-40% в связи с тем, что высокотехнологичное производство требует множество импортных компонентов¹⁴¹. В этих условиях ряд производителей, чтобы уменьшить себестоимость, стали использовать дешевые заменители молочных жиров, иногда, не предупреждая об этом своих потребителей. С этим и связано резкое увеличение импорта пальмового масла в Россию.

Еще одним негативным последствием продовольственного эмбарго стал **рост объемов «серого» импорта в Россию**.

¹³⁹ Пресс-выпуск № 3101. «Цены и доходы: оценки россиян» // ВЦИОМ, 11.05.2016, <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=115685>

¹⁴⁰ «Продовольственное эмбарго: импортозамещение и изменение структуры внешней торговли» // август 2015, <http://ac.gov.ru/files/publication/a/6007.pdf>

¹⁴¹ «Артем Белов: молочная отрасль не является бенефициаром эмбарго» // MilkNews.ru, 14.04.2015, http://milknews.ru/index/novosti-moloko_2409.html?template=115

Наиболее показательным примером этому является появление феномена белорусского «продовольственного оффшора». Через Белоруссию в страну продолжает поступать запрещенная продукция. Например, существует «схема белорусских креветок» - Белоруссия импортирует европейские товары и после определенной расфасовки превращает импортный товар в «белорусский», после чего изменяет таможенный код товара. Именно после такой схемы на российских рынках появились знаменитые «белорусские» морепродукты. Действует также «схема польских яблок» - белорусские производители меняют сертификаты о происхождении товаров. После чего под видом товаров из одной страны импортируют в Россию товары из другой страны, например, не затронутой ответными российскими санкциям.

Последствием санкционной войны стала и резкая смена «правил игры» для бизнеса, что чревато появлением дополнительных незапланированных операционных расходов и сокращением инвестиционных программ. Российский ритейл не был готов к ограничению поставщиков продовольственных товаров¹⁴². Торговым сетям пришлось проводить работу по изменению логистики поставок, а также замещению «санкционного» импорта в других странах и внутри страны. Так, у ритейлеров возникали проблемы с реализацией попавшей под запрет еды, ввезенной до еще эмбарго, так как юридически подобная торговля была не запрещена. Представителям бизнеса приходилось тратить дополнительные средства и время на судебные разбирательства, чтобы доказать свою правоту. Было зафиксировано несколько «спорных» случаев, когда контрольно-надзорные органы выявляли в сетях, на их взгляд, запрещенный продукт, выписывали штраф и арестовывали продукты¹⁴³.

Тема импортозамещения стоит особняком в линейке примеров государственного вмешательства в производство и оборот товаров народного потребления. Так, указанные меры были обусловлены политической необходимостью, и их негативные эффекты не стали неожиданностью. С другой стороны, этот пример наглядно показывает, что стихийное регулирование всегда чревато рисками как для бизнеса, так и общества. Таким образом, в тех случаях, когда меры не являются вынужденными, любые коренные изменения требуют широчайшего обсуждения и комплексного анализа.

¹⁴² «Кого наказали антисанкции» // Газета.ru, 5.08.2015, <http://www.gazeta.ru/business/food/2015/08/03/7667813.shtml>

¹⁴³ Там же

1. Введение

Рынок сигарет в России претерпевал существенные изменения в последние годы. Следуя мировой практике, увеличиваются акцизы и ужесточается маркетинговая политика, что неизменно сказывается на рынке и его участниках: за последние пять лет цены выросли более, чем в 3 раза, падает доля курящего населения (35% по данным на 2014 год, в 2010 году доля превышала 40%). Одним из предложений по регулированию рынка является введение обезличенной упаковки.

Прецедент введения обезличенной упаковки как политики, направленной на борьбу с курением, появился в Австралии в 2012 году. Обезличенная упаковка подразумевает введение универсального дизайна и оформления для пачки сигарет, включая ограничение по цвету, содержанию и размеру шрифта. Франция и Великобритания последовали примеру Австралии, и приняли закон об использовании обезличенной упаковки (ЗИОУ) в мае 2016 года – продажа сигарет в любых других пачках, кроме установленных законом, будет нелегальна в этих странах с начала 2017 года. Данных для оценки последствий подобного шага все еще недостаточно, и дискуссии влияния его на объемы курения, здоровье населения и на экономику сохраняются до сих пор.

Цель данного исследования – оценить первостепенные экономические и финансовые последствия принятия законодательства об использовании обезличенной упаковки сигарет в России. В первую очередь, данное исследование будет сосредоточено на оценке возможного влияния на цены и объемы продаж, выручку производителей, налоговых поступлений и объемы нелегальной торговли табачными изделиями до 2020 года, при предположении о введении ЗИОУ в 2016 году.

Для оценки последствий в исследовании используется эконометрическая модель оценки эластичности спроса и рассмотрены три сценария изменения цен. Базовый сценарий предполагает отсутствие введения ЗИОУ, два других сценария рассматривают изменение цен вследствие введения ЗИОУ. Поскольку политика России направлена на увеличение акцизов, что повлечет рост цен, повышение налоговых поступлений ожидается во всех трех сценариях. Однако, введение ЗИОУ приведет к относительно более медленному росту цен на сигареты и росту

нелегальной торговли, что повлечет и более медленное повышение налоговых поступлений.

2. Ситуация на рынке сигарет в России

2.1. Основные показатели

Антитабачная политика, проводимая в России в течение последних лет, оказывает заметное влияние на рынок. Резкое повышение акцизов на сигареты привело к тому, что цены на сигареты с 2010 года выросли более, чем в 3 раза – по данным Росстата цена на пачку отечественных сигарет с фильтром за этот период поднялась с 16 до 56 рублей в 2015 году, на пачку сигарет зарубежных торговых марок – с 36 до 81 рубля (см. рисунок 1), эта тенденция продолжилась и в 2016 году. При этом сокращается доля курящих.

Вслед за этим сокращается и производство. Еще одним следствием был рост нелегального рынка, где потребители могут найти более дешевые сигареты - по данным Euromonitor, потребление контрабандных сигарет в России в 2013-м выросло на 40%, составив 3,3% рынка. Однако, в последнее время эта доля опять сокращается.

Рисунок 1.

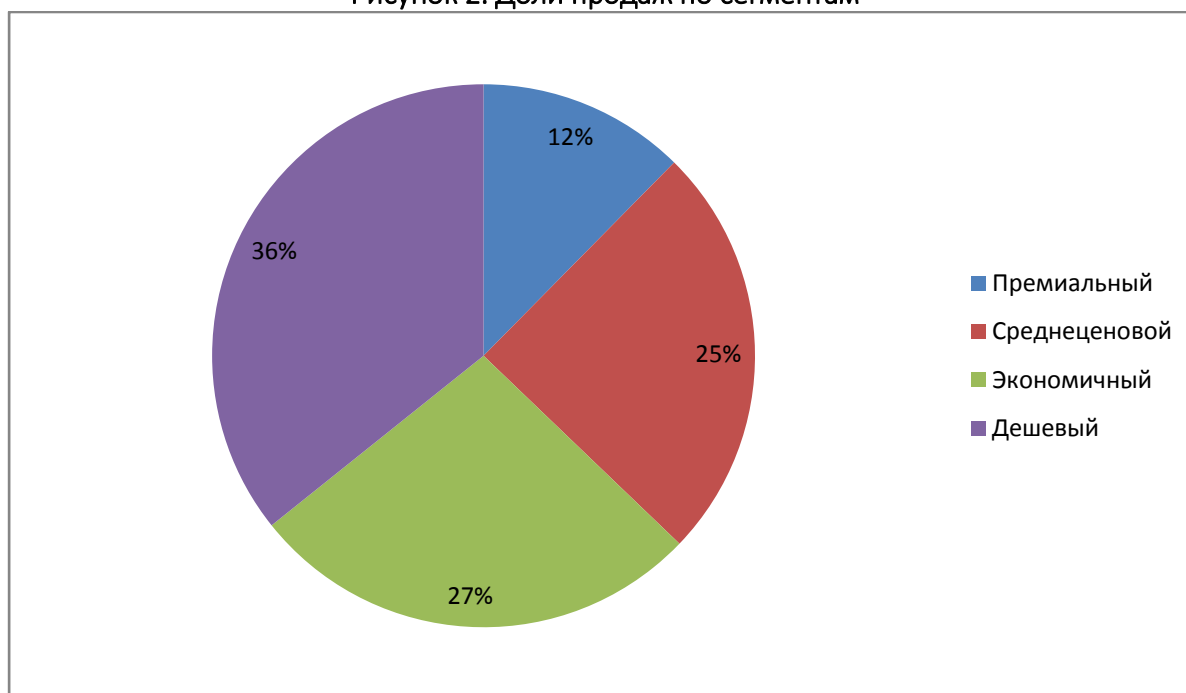


Источник: Росстат

Поскольку спрос на табачные изделия отличается низкой эластичностью (повышение цены не приводит к резкому падению спроса), одним из результатов повышения цен является переход потребителей на более дешевые бренды и марки. Так, в 2015 году на долю низкоценового

сегмента¹⁴⁴ приходилось 36% всех курящих, более 60% всех продаж приходится на сигареты низкого и средненизкого сегментов (рис. 2).

Рисунок 2. Доли продаж по сегментам



Источник: Nielsen, ФНС, расчеты ЦПИ

2.2. Налогообложение и сборы

Налоговые поступления от продажи сигарет в России складываются из трех составляющих:

- Специфический акциз – уплата фиксированного налога с каждой тысячи сигарет, в 2016 году он составляет 1250 р за 1000 штук.
- Адвалорный акциз – процент, уплачиваемый с максимальной розничной стоимости каждой пачки сигарет, в 2016 году составил 12%. При этом сумма специфического и адвалорного налогов должна быть не менее 1680 рублей за 1000 штук в 2016 году НДС – 18%.

Изменение налоговых поступлений будут зависеть от соотношения падения цен и роста продаж, оцененных в пунктах 1) и 2) выше. Рост нелегальных продаж (п.3) также приведет к падению продаж на легальном рынке и падению налоговых поступлений.

3. Последствия введения обезличенной упаковки

3.1. Основные каналы влияния на цены и налоговые поступления

¹⁴⁴ Для характеристики ценовых сегментов см. Таблицу 2 на стр. 8

Введение обезличенной упаковки, т.е. ограничение на использование торговых марок, приведет к изменению ситуации на рынке, негативно повлияет на производителей, конкуренцию на рынке, поведение потребителей и доходы бюджета.

Фирменные элементы оформления и упаковка – это важнейшие инструменты, позволяющие производителям потребительских товаров выделять свои продукты среди других изделий, указывать на их качественные отличия от продукции конкурентов. Обезличенная упаковка затрудняет идентификацию товаров как с точки зрения отличия одного бренда от другого, так и определения ценового сегмента продукта. Как следствие, потребителям сложнее отличить сигареты премиального сегмента от низкоценового и решающим фактором становится цена продукта. Потребители станут выбирать более дешевые табачные изделия вследствие чего произойдет рост низкоценового сегмента сигарет. Также переход потребителей на недорогие марки сигарет может привести к снижению цен на премиальные бренды. В краткосрочной перспективе это повлечет за собой сокращение количества брендов и, соответственно, фиксацию / «замораживание» доли рынка каждого бренда. В свою очередь этот эффект будет негативно сказываться на развитии конкуренции.

Если рассматривать использование фирменных элементов оформления упаковки как средство конкурентной борьбы, позволяющее новым компаниям зайти на рынок или существующим компаниям увеличить свою долю рынка за счет конкурентов, то введение обезличенной упаковки приведет к ослаблению конкуренции и росту рыночных барьеров.

Также необходимо принимать во внимание, что сегодня конкурентная борьба на рынке ведется как с учетом ценовых, так и неценовых факторов – в том числе внешнего вида упаковки. После введения обезличенной упаковки ценовая политика станет основой конкуренции для табачных производителей.

Введение законодательства об использовании обезличенной упаковки (ЗИОУ) обусловит сокращение затрат производителей сигарет в связи с сокращением затрат на упаковку и фирменные элементы. Уменьшение издержек на одну пачку сигарет в условиях конкуренции на рынке неизбежно приведет к еще большему снижению цен, поскольку, как было сказано выше, ценовая политика станет основным способом конкуренции при отсутствии возможности повлиять на выбор потребителя с помощью неценовых факторов.

Кроме того, что ЗИОУ приведет к росту объемов нелегальных сигарет: контрафактные изделия станет легче производить, а вкупе с контрабандными – распространять и продавать.

Все вышеуказанные факторы в конечном итоге приведут к сокращению налоговых поступлений в бюджет.

Возможные последствия введения ЗИОУ схематично представлены ниже:



3.2. Прогноз изменения цен

Одним из основных каналов влияния ЗИОУ на рынок будет изменения цен. Для прогнозирования возможных последствий для налоговых поступлений от введения ЗИОУ в 2016 году в данной работе будут рассмотрены три сценария изменения цен, представленные в таблицах 1.1), 1.2) и 1.3). В основе базового сценария лежат прогнозы по налоговой политике и инфляции в России, а также текущих тенденций на рынке. Сценарии 1.2) и 1.3) составлены с учетом предположения о введении ЗИОУ и влияния этого закона на рынок, описанных в главе 2.

- Базовый сценарий (без введения ЗИОУ)

	Факт			Прогноз				
	2014	2015	2016 (январь-июнь)*	2016	2017	2018	2019	2020
Премиальный	14,2%	15,9%	9,9%	22,8%	15,8%	12,5%	11,7%	12,2%
Среднеценовой	18,1%	19,1%	12,4%	25,9%	17,4%	13,2%	12,4%	12,9%
Экономичный	23,9%	22,4%	12,3%	19,7%	18,6%	12,7%	12,0%	12,8%
Дешевый	20,8%	24,3%	17,2%	20,6%	19,3%	14,5%	13,6%	14,1%

*прирост за январь-июнь к среднему значению в 2015

- Сценарий: введение ЗИОУ - средняя реакция

	Факт			Прогноз				
	2014	2015	2016 (январь-июнь)*	2016	2017	2018	2019	2020
Премиальный	14,2%	15,9%	9,9%	17,8%	10,8%	7,5%	6,7%	7,2%
Среднеценовой	18,1%	19,1%	12,4%	20,9%	12,4%	8,2%	7,4%	7,9%
Экономичный	23,9%	22,4%	12,3%	14,7%	13,6%	7,7%	7,0%	7,8%
Дешевый	20,8%	24,3%	17,2%	15,6%	14,3%	9,5%	8,6%	9,1%

- Сценарий: введение ЗИОУ - сильная реакция

	Факт			Прогноз				
	2014	2015	2016 (январь-июнь)*	2016	2017	2018	2019	2020
Премиальный	14,2%	15,9%	9,9%	12,8%	5,8%	2,5%	1,7%	2,2%
Среднеценовой	18,1%	19,1%	12,4%	15,9%	7,4%	3,2%	2,4%	2,9%
Экономичный	23,9%	22,4%	12,3%	9,7%	8,6%	2,7%	2,0%	2,8%
Дешевый	20,8%	24,3%	17,2%	10,6%	9,3%	4,5%	3,6%	4,1%

4. Эконометрическое исследование

4.1. Эластичность спроса

Для оценки эффекта от снижения цены в результате вышеописанных факторов было проведено эконометрическое исследование.

Для количественного анализа последствий принятия обезличенной упаковки с точки зрения объемов продаж сигарет и налоговых поступлений необходимо количественно оценить эластичность рыночного спроса на сигареты.

Ценовая эластичность рыночного спроса показывает, на какое процентное количество изменится уровень спроса на данный продукт при повышении его цены на 1%. Если цена падает на 1%, а показатели продаж или потребления повышаются менее чем на 1%, то спрос называют неэластичным – к таким товарам относятся предметы первой необходимости (например, лекарства, источники энергии), товары, стоимость которых незначительна для семейного бюджета, а также трудно заменяемые товары, к которым можно отнести и сигареты. При неэластичном спросе падение цены наиболее вероятно приведет к падению выручки производителей, поскольку рост объемов продаж не компенсирует сокращение цены.

Предыдущие оценки эластичности спроса на табачную продукцию в России приходили к заключению, что эластичность спроса варьируется в пределах от -0.2 до -0.3. То есть, если цена вырастет на 1%, объем потребления снизится всего на 0.2 - 0.3%. Однако поскольку введение обезличенной упаковки по-разному сказывается на ситуации в каждом ценовом сегменте, эластичность необходимо оценить для каждого сегмента. Оценка эластичности позволит спрогнозировать изменение объема продаж в каждом сегменте, и рассчитать налоговые поступления.

4.2. Модель

Спрос на сигареты оценивается при помощи построения эконометрической модели с использованием панельных данных. Спрос выражается формулой:

$$Q_{it} = \alpha_i + \beta p_{it} + \gamma y_t + e_{it},$$

где в качестве Q_{it} выступает объем продаж бренда i в месяце t , в качестве переменной p_{it} выступает цена на пачку сигарет бренда i в заданном месяце. Кроме того, переменная y вводится в уравнения для контроля других факторов, влияющих на объем продаж независимо от бренда сигарет – к этим факторам могут относиться доходы потребителей в данном месяце, экономическая ситуация и другие факторы, характеризующие рынок потребления сигарет в России.

4.3. Данные

Для оценки модели были использованы ежемесячная динамика цен и объемов продаж с 2013 года, а также другие показатели, влияющие на спрос на сигареты за этот период. Описание данных, использованных для оценки эластичности, представлены в таблице 1.

Таблица 1. Данные, использованные для оценки эластичности

Данные	Описание	Источник
Цены	Цена одной пачки объемом 20 сигарет (руб)	Nielsen
Объем продаж	Количество проданных пачек сигарет в млн штук	Nielsen, ФНС
Потребительские доходы	Реальные располагаемые денежные доходы населения	Росстат
Индекс цен потребителей	Индекс цен на корзину потребительских товаров	Росстат
Индекс цен производителей	Индекс цен на корзину товаров производителей	Росстат

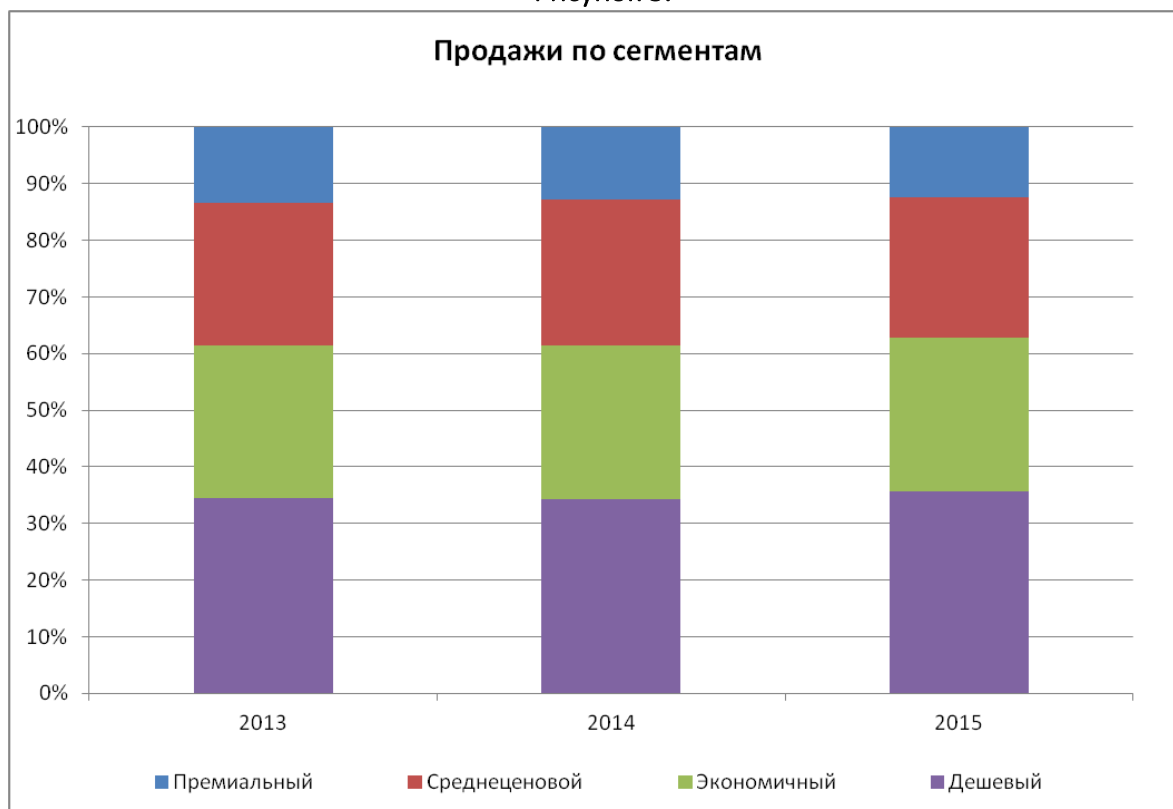
Данные были разбиты на 4 ценовых сегмента, чтобы лучше определить динамику и характер спроса внутри каждого из них. Описание сегментов приведено в таблице 2.

Таблица 2. Характеристика ценовых сегментов

	Средняя цена в 2015 году	Доля продаж в 2015 году
Премиальный	104.2	12%
Среднеценовой	71.6	25%
Экономичный	60.2	27%
Дешевый	47.6	36%

Как было сказано выше, объемы продаж на рынке сигарет сокращались в последние годы – исключением не стал ни один сегмент, при этом за изученный промежуток времени наиболее резкими темпами продажи сокращались в премиальном сегменте, в дешевом и экономичном сегментах, напротив, сокращение шло более медленными темпами, что является отражением переключения потребителей на более дешевые бренды (рисунок 3).

Рисунок 3.

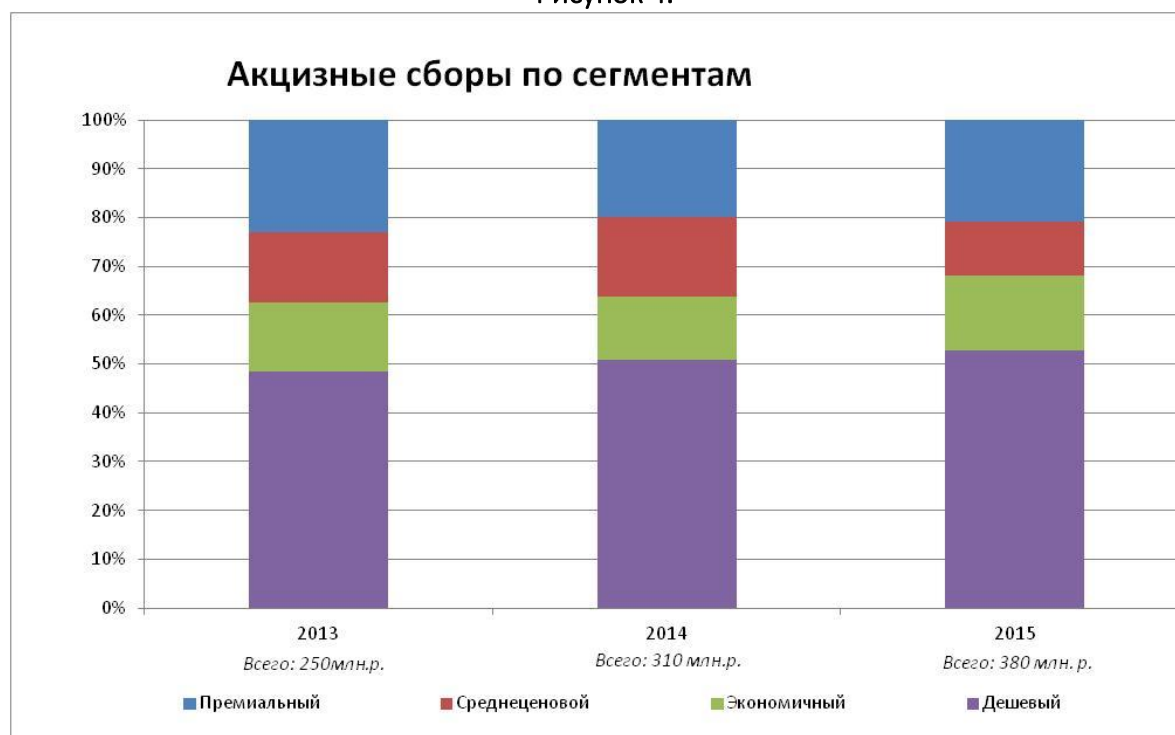


Источник: Nielsen, ФНС, расчеты ЦПИ

За счет роста средней цены на пачку сигарет и увеличения акцизных ставок, акцизные поступления за указанный промежуток в данный период по всем сегментам выросли. В 2013 сумма поступлений со всех сегментов составляла 250 млн рублей, в 2015 – уже в полтора раза больше, 380 млн. Однако, можно заметить изменение соотношения внутри средних сегментов – доля экономичного сегмента в 2015 году увеличилась по сравнению среднеценовым (рисунок 4). Растет доля сборов и из дешевого сегмента. В итоге, если в 2014 на долю дешевого и экономичного сегмента приходилось 63% всех сборов, то в 2015 доля составила 68%.

Данная тенденция является следствием роста объема продаж в данных ценовых сегментах по сравнению с среднеценовым и премиальным. Таким образом, в следствие роста цен на сигареты, потребители переключаются на более дешевые бренды.

Рисунок 4.



Источник: Nielsen, ФНС, расчеты ЦПИ

4.4. Результаты

Модель с фиксированными уровнями факторов для оценки показателей брендов по сегментам

Результаты оценки эластичности спроса по разным сегментам по модели представлены в таблице 3

$$\ln Sales_{it} = \beta_{1i} + \beta_2 \ln Price_{it} + \beta_3 \ln (real\ income)_{it} + e_{it}$$

Таблица 3. Результаты оценки эластичности

	Коэффициент эластичности	P>t	Коэффициент дохода	P>t
Премиальный	-0.7***	0,004	0,15**	0,032
Среднеценовой	-0.6***	0,003	0,31*	0,081
Экономичный	-0.4**	0,035	0,12	0,117
Дешевый	-0.3	0,153	-0,03	0,109

* - коэффициенты, значимые на 10% уровне

** - значимость на 5% уровне

*** - значимость на 1% уровне

На основе вышеприведенных результатов можно сделать вывод, что рост цены сигарет на 1% в премиальном сегменте приведет к падению спроса на 0.7% - в то время, как в дешевом сегменте падение составит

всего 0.3% (т.е. спрос менее эластичен) – низкая значимость данного коэффициента (не значим на 10% уровне) означает, что нельзя отвергнуть гипотезу о том, что коэффициент равен нулю и спрос в дешевом сегменте абсолютно неэластичен. В реальности, конечно, абсолютная неэластичность встречается крайне редко, однако подобный вывод соответствует логическому заключению о том, что в дешевом сегменте люди менее склонны переключиться на другой товар или бросить курить совсем, чем, скажем, в премиальном, а также других сегментах.

Модель с инструментальными переменными (ИП)

Одна из проблем при оценке подобных моделей возникает в связи с эндогенностью определения цены и продаж. Не только количество потребления сигарет определяется ценовым фактором, но и сам спрос на сигареты, в свою очередь, может повлиять на формирование цены. Для устранения этой проблемы были использована оценка с инструментальными переменными (ИП) – стандартным инструментом в данном случае, выступает индекс потребительских цен.

Таким образом, была оценена модель на панельных данных с использованием инструментальной переменной (индекс потребительских цен) для цены.

$$\ln(Q_{it}) = \alpha + \beta \ln(p_{it}) + \gamma \ln(inc_t) + \varepsilon_{it}$$

i - бренд, t - период времени,

q - объем продаж (пачек)

p - цена пачки

inc - реальные денежные доходы населения

β - коэффициент эластичности по цене

Результаты представлены в таблице 4.

Таблица 4. Результаты оценки эластичности в модели с ИП

	β (эластичность по цене)	Значимость (p)	γ	Значимость (p)
Премиальный сегмент	-0.3***	0.00	0.06*	0.09
Среднеценовой	-0.35***	0.00	0.13	0.11
Экономичный	-0.36***	0.00	0.4**	0.02
Дешевый	-0.28***	0.00	0.07**	0.02

* - коэффициенты, значимые на 10% уровне

** - значимость на 5% уровне
*** - значимость на 1% уровне

Таким образом:

- В дешевом сегменте рост цены на 1% приводит к падению спроса на 0.28%
- В экономичном сегменте рост цены на 1% приводит к падению спроса на 0.36%
- В среднеценовом сегменте рост цены на 1% приводит к падению спроса на 0.35%
- В премиальном сегменте рост цены на 1% приводит к падению спроса на 0.3%

Модель с инструментальными переменными позволяет более точно оценить интересующий эффект, поэтому именно эти оценки будут использованы для построения прогнозов.

5. Прогноз по акцизным сборам

5.1. Прогноз акцизных ставок

Изменение налоговых поступлений от продаж сигарет будет определяться тремя факторами:

- 1) налоговой политикой
- 2) изменением цены на сигареты, вызванной как изменением налоговой политики, так и другой политикой в отношении регулирования рынка табака (например, введение ЗИОУ)
- 3) изменением объема легальных продаж

Прогнозы по налоговой политике, использованные в данной работе, представлены в таблице 5.

Таблица 5. Прогнозы акцизов на сигареты (2013-2015 – фактические значения)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Специфический акциз	550	800	960	1250	1420	1453	1489	1544
Адвалорный акциз	8.0%	8.5%	11.0%	12.0%	13.0%	14.0%	15.0%	16.0%
Минимальный акциз	730	1040	1330	1680	1930	1975	2025	2100

Прогнозы по изменению цен на сигареты описаны в главе 2.2. Изменение объема продаж сигарет, облагаемых акцизом, складывается из двух показателей

- Первый показатель - изменение величины спроса на сигареты как следствие изменения цены. Для оценки этого фактора были использованы результаты эконометрического исследования и оценок эластичности спроса
- Второй показатель - рост нелегальных продаж, который складывается из
 - Роста контрабанды. Потребители, для которых внешний вид пачки сигарет играл роль в выборе, могут обратиться на рынок контрабанды – сигарет, нелегально ввозимых из-за рубежа и реализуемых на территории России без уплаты налогов. После введения ЗИОУ единственным способом найти пачку сигарет со знакомым оформлением будет обратиться на рынок контрабанды. Особенно это может оказаться значимым для потребителей более дорогих брендов, которые уделяют существенное внимание дизайну и оформлению пачки. По данным компании Nielsen на весь нелегальный рынок сигарет в России приходился 1% от всего рынка в 2015 году, при этом по оценке Nielsen контрабанда составляла 0,8%, а контрафакт – 0,2%. Однако многие эксперты и участники рынка считают, что на самом деле доля может быть выше, а в некоторых регионах достигает трети рынка.
 - Роста контрафактного производства – подделок под существующие бренды, реализуемых на черном рынке по ценам, ниже чем на легальном рынке. Единое оформление пачек как следствие введение ЗИОУ значительно упростит производство подделок. Рост данного производства может быть актуален для всех ценовых сегментов, однако на данный момент его доля в России весьма незначительна

По существующим данным, рост нелегальных продаж сигарет в Австралии – единственной страны с опытом использования ЗИОУ в течение нескольких лет – доля нелегальных сигарет в общем объеме рынка возросла с 11,8% в 2012 (до введения ЗИОУ) до 14,3% в 2015 году (расчеты KMPG: IllicitTobaccoinAustralia, 2013, 2015), т.е. доля возросла на 20%.

На основе этих данных затем были оценены налоговые поступления в бюджет.

5.2. Сборы в трех сценариях

Изменения поступления в бюджет в трех сценариях представлены в таблице 6. В базовом сценарии прогноз роста поступлений за период 2016-2020 год составляет 86%, в сценарии умеренной реакции рост

составляет 76%, в сценарии сильной реакции – 63%. В абсолютном значении это означает относительное сокращение налоговых поступлений за весь период на 148 млрд рублей в умеренном сценарии (5% от прогнозируемых поступлений за 5 лет или 38% годовых поступлений по данным на 2015 год) и на 322 млрд рублей в сценарии сильного падения цен (11% от прогнозируемых поступлений за 5 лет или 85% годовых поступлений по данным на 2015 год).

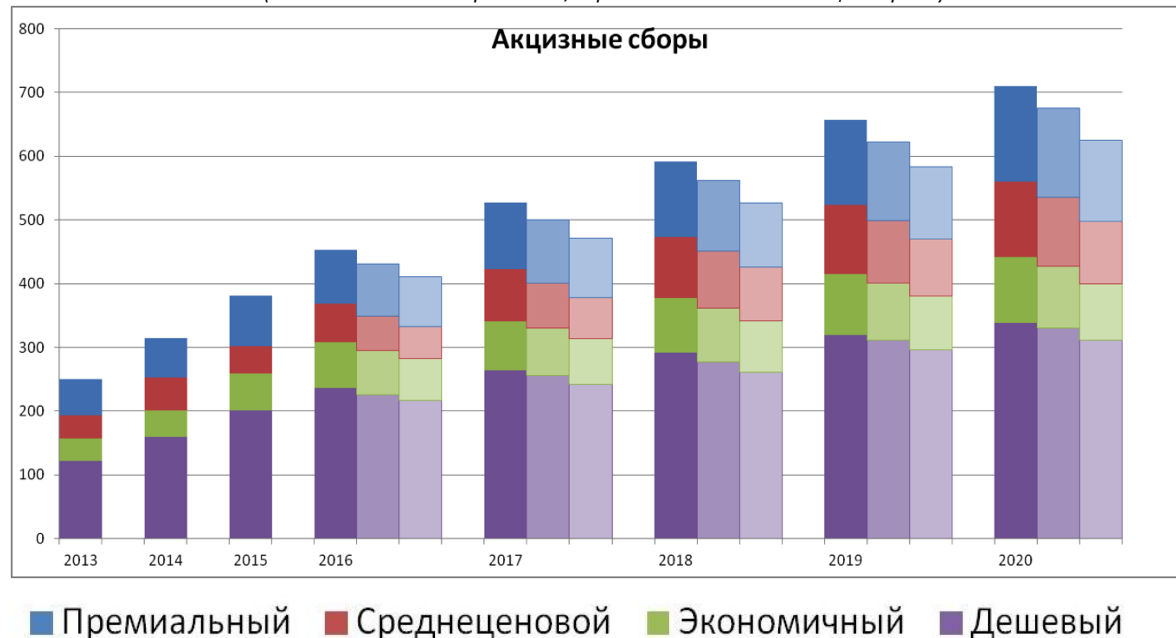
Таблица 6. Изменения поступления в бюджет от налога на сигареты, % к предыдущему году

Прирост налоговых поступлений, к предыдущему году

	Факт		Прогноз				
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Базовый прогноз	25,6%	21,3%	17,4%	16,7%	13,2%	11,3%	8,2%
Сценарий 1			12,9%	16,2%	12,2%	11,0%	8,0%
Сценарий 2			7,8%	14,6%	11,7%	10,7%	7,1%

Рисунок 5 показывает разбивку прогноза по ценовым сегментам.

Рисунок 5. Акцизные сборы (млрд. рублей) по ценовым сегментам
(с 2016 года – прогноз, представлены 3 сценария)



6.

Заключение

Введение ЗИОУ – сравнительно молодая инициатива, реализованная 4 года назад в Австралии. Оценки влияния на экономику Австралии, табачную отрасль и курильщиков пока неоднозначны. Две

страны, последовавшие примеру Австралии, вводят обезличенную упаковку только в 2017 году, поэтому однозначных выводов о действенности данной меры на международном опыте пока делать нельзя.

На основе прогнозов и предположений в данной работе был оценен возможный эффект от введения ЗИОУ в России. Последствия будут разносторонние:

- Введение ЗИОУ приведет к относительному падению цен во всех ценовых сегментах – это произойдет как за счет увеличения конкуренции по ценовому фактору, так и за счет сокращения издержек на производство пачки сигарет в условиях конкурентного рынка.
- Рынок сигарет в России характеризуется низкой эластичностью спроса на сигареты во всех ценовых сегментах (по оценкам данного исследования, рост цены на 1% приводит к падению легального спроса на 0,28%, 0,36%, 0,35% и 0,3% в дешевом, экономичном, среднеценовом и премиальном сегментах соответственно). Поэтому относительное падение цен на фоне роста акцизов и общем падении потребления сигарет приведет к сокращению выручки производителей.
- Также введение ЗИОУ приведет к замедленному поступлению налоговых сборов – поступления в бюджет от акциза за период 2016-2020 года сократятся на 5% и 11% (или 148 и 322,5 млрд руб.) в сценарии умеренной и сильной реакции соответственно по сравнению с базовым сценарием (без введения ЗИОУ). Кроме акциза, продажи сигарет облагаются НДС, что повлечет дополнительные сокращения поступлений в бюджет по сравнению с базовым сценарием.

Таким образом, мера введения ЗИОУ представляется неоднозначной: влияние на бюджет и бизнес заведомо негативно, убедительных фактов в пользу улучшения здоровья населения после введения подобной меры нет. Наиболее вероятным последствием будет рост конкуренции по ценовому фактору – однако, это не повлечет определенных выгод для потребителей, бизнеса или государства в целом.