



Этот документ относится к пункту 4.2 предварительной повестки дня.

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

### Аналитический обзор ФСА: Руководящие принципы осуществления Статьи 6

#### Основные рекомендации

- Предложенный рабочей группой проект руководящих принципов осуществления Статьи 6 должен быть принят 6 Сессией КС без изменений.
- Проект руководящих принципов полностью соблюдает национальные суверенитеты Сторон.
- Сторонам также необходимо обсудить вопросы сбора данных и технической помощи в осуществлении Статьи 6, а также возможные изменения механизма отчетности РКБТ; Секретариату необходимо запросить экспертное мнение по данным вопросам.

#### Введение

В проекте «руководящих принципов» признается, что политики налогообложения табака «являются одним из наиболее эффективных способов влияния на спрос и, следовательно, на потребление табачных изделий». Фактически, сложно представить, что какая-либо юрисдикция смогла существенно сократить уровень потребления табака, не повысив значительно цены на табачные изделия. Стороны подробно обсудили Статью 6 в ходе КС-3, тогда же они запросили у Инициативы ВОЗ по освобождению от табачной зависимости «всеобъемлющий технический доклад» по налоговым и ценовым политикам борьбы против табака. (Решение FCTC/COP3(8).)

Технический доклад был своевременно подготовлен (см. документ FCTC/COP/4/11) и представлен на КС-4, где Стороны решили создать рабочую группу для разработки проекта руководящих принципов осуществления Статьи 6 (решение FCTC/COP4(13)). Важно отметить, что в группу входили эксперты как в области налогообложения, так и здравоохранения, и в итоге в нее входило примерно равное количество представителей министерств здравоохранения и финансов. Эта рабочая группа была самой многочисленной из всех групп, работавших между сессиями КС, в истории Конференций сторон РКБТ.

Проект руководящих принципов, представленный на КС-5 (FCTC/COP/5/8), был, по мнению FCA и многих Сторон, в целом превосходным, но требовал некоторых доработок и упрощения. Эта работа была поручена межсессионной открытой рабочей группе, которая проводила встречи параллельно с основными комитетами в ходе КС-5. Хотя данная группа приложила героические усилия, она не смогла полностью завершить разработку руководящих принципов в отведенные сроки. Соответственно, рабочая группа предложила, а Стороны согласились, безотлагательно принять «Набор руководящих принципов и рекомендаций» по Статье 6 (решение FCTC/COP5(7)), а также создать редакционную группу, чтобы закончить оставшуюся работу.

В результате, редакционная группа, в которой приняли участие представители 40 Сторон, представила данный доклад на рассмотрение КС-6 и надеется, что он получит единогласное одобрение.

### **Значительный вклад Сторон и экспертов**

История переговоров по руководящим принципам осуществления Статьи 6 очень важна, так как она демонстрирует, что Стороны имели все возможности обсудить любые вопросы, касающиеся проекта руководящих принципов, с том числе:

- На КС-4 был представлен и обсужден доклад TFI (Тобакко Free Initiative – Инициатива ВОЗ по освобождению от табачной зависимости) о налоговых и ценовых политиках. По итогам обсуждения было принято решение о разработке проект руководящих принципов;
- Встреча рабочей группы по Статье 6 в декабре 2011 году;
- Консультации с членами рабочей группы, последовавшие за первоначальной встречей, в том числе встреча «друзей Председателя»;
- Консультации всех Сторон в преддверии КС-5;
- Обсуждение на КС-5, Комитет А, на пленарном заседании и в рамках открытой рабочей группы;
- В июне 2013 года, встреча межсессионной открытой рабочей группы;
- В ходе открытого обсуждения, в котором принимали участие все Стороны (сентябрь-ноябрь 2013), где подробно изучался отчет, предоставленный рабочей группой (FCTC/COP/6/7).

Председатели рабочей группы, открытой группы по подготовке проекта на КС-5 и межсессионной рабочей группы, напряженно работали, чтобы согласовать точки зрения Сторон, экспертов и наблюдателей и подготовить единый текст, каждая строка проекта неоднократно обсуждалась на разных этапах процесса.

Межсессионная рабочая группа выражает глубокую признательность эксперту Фрэнку Чалупке, одному из основных мировых экспертов в области налогообложения табака.

### **Аргументы о том, что руководящие принципы нарушают суверенитет, являются надуманными**

В ходе частных консультаций некоторых правительств с табачными компаниями, последние пытались доказать, что руководящие принципы пытаются подрвать национальный суверенитет. В руководящих принципах прямо утверждается обратное. Первый руководящий принцип гласит: «Определение политики налогообложения табака является суверенным правом Сторон».

Руководящие принципы рекомендуют Сторонам «принять долгосрочную политику в отношении своей структуры налогообложения табачных изделий» (рекомендация в конце пункта 3.2). Руководящие принципы не устанавливают минимальный уровень налогообложения. Вместо этого руководящие принципы четко указывают, во втором предложении пункта 3.2, что «Не существует единого оптимального уровня налогов на табачные изделия, который применим ко всем странам». Тем не менее, в руководящих принципах отмечено, что ВОЗ опубликовала рекомендации относительно доли акцизных налогов в розничной цене на табачные изделия. Этим рекомендациям Стороны, естественно, вольны следовать или нет, в зависимости от ситуации в стране.

Руководящие принципы также не определяют конкретный подход, который Стороны должны применять, выбирая структуру налогообложения, дается лишь общий важнейший принцип, гласящий, что «Сторонам следует внедрить самую простую и наиболее эффективную систему, отвечающую их здравоохранительным и налогово-бюджетным потребностям, с учетом их национальных обстоятельств» (Рекомендация в конце Раздела 3.1) . Руководящие принципы приводят объективный, основанный на опыте разных стран и ведущих экспертов анализ преимуществ и недостатков различных типов налогов на табак.

Если Стороны примут руководящие принципы, это будет означать, что 1) они должны будут пересмотреть структуру налогообложения табака, учитывая интересы здравоохранения и бюджетных поступлений; и 2) сделать данную структуру простой и эффективной. Следует особо отметить, что это не означает нарушения национального суверенитета.

### **Предстоящая работа**

Основным элементом для успешной работы над проектом руководящих принципов осуществления Статьи 6 является сотрудничество между представителями министерства финансов и министерства здравоохранения. Успешное осуществление Статьи 6 потребует дальнейшего сотрудничества данных министерств на национальном уровне; министерство финансов будет отвечать за налоговую политику, а министерство здравоохранения – отслеживать прогресс в борьбе с табачной эпидемией и давать обратную связь по вопросам улучшения общественного здравоохранения в зависимости от налоговой структуры и повышения налоговых ставок.

Во многих странах существует одно практическое препятствие для разработки эффективной налоговой политики – отсутствие возможности собирать и/или обрабатывать, а также распространять соответствующую информацию. Лица, ответственные за принятие решений, нуждаются в информации о тенденциях в формировании цен на табачные изделия, их доступности, объемах продаж, распространенности курения и налоговых поступлениях в бюджет, чтобы привести политику налогообложения табака в соответствие с меняющимися потребностями и обстоятельствами. В отсутствие подобной информации из официальных источников, некоторые чиновники полагаются на данные, предоставляемые табачной промышленностью – в чьих интересах минимизировать эффективность повышения налогов на табак, преувеличивать масштабы незаконной торговли и недооценивать потенциальные поступления в бюджет от повышения налогов на табак.

В качестве первого шага Стороны должны уделить основное влияние доступности уже собранных соответствующих данных – таких как объемы продаж, средняя розничная цена, налоговые поступления в бюджет. Это позволит независимым исследователям проанализировать спрос на табачные изделия и предсказать влияние изменений в налоговой политике на потребление табака.

В связи с этим, во время КС должно быть принято коллективное решение по трем нижеследующим вопросам, что поможет сгладить проблемы, связанные с недостатком данных.

#### *Совершенствование механизма отчетности*

Во-первых, механизм отчетности РКБТ<sup>1</sup> может быть усовершенствован, чтобы собирать больше соответствующей информации. В существующий механизм отчетности включены многие вопросы, относящиеся к осуществлению Статьи 6, например: поставки табака и табачных изделий (2.5.1-2.5.3), изъятие незаконных изделий (2.6.1-2.6.6), налогообложение (2.8.1-2.8.7), цена на табачные изделия (2.9.1-2.9.4), ценовые и налоговые меры по сокращению спроса на табак (3.2.1.1-3.2.1.5).

В настоящее время механизм отчетности не собирает и не предоставляет никакой информации о тенденциях доступности, хотя в руководящих принципах доступность определена как основной определяющий фактор спроса. Информация о цене, собираемая в Секции 2.9.1 инструмента отчетности (= розничные цены на три наиболее распространенные национальные и импортируемые марки табачных изделий, наиболее широко представленные в местах продаж в столице), может дать разумную первичную оценку уровня цен. Но многие Стороны имеют доступ к гораздо более точным данным о ценах, например, индекс цен на табак, использующий подсчет Индекса Потребительских Цен.

В настоящее время механизм отчетности содержит множество опциональных модулей, которые можно расширить, чтобы охватить содержание руководящих принципов осуществления Статьи 6, после того, как они будут одобрены. Стороны могут попросить Секретариат провести консультации с экспертами по налогообложению табака, прежде чем приступать к разработке данной секции опросника. Это повысит шансы на то, что будут собираться достоверные и сравнимые данные по странам, и при этом у респондентов не возникнет дополнительных сложностей.

#### *Запрос экспертного мнения относительно сбора и анализа данных*

Помимо реализации краткосрочной задачи по максимальному увеличению полезности механизма отчетности РКБТ, Стороны также могут запросить экспертное мнение относительно сбора и анализа данных, связанных с налогообложением табака.

Хотя механизм отчетности РКБТ и периодические доклады ВОЗ о борьбе против табака содержат ценные данные о налогах и ценах, все же, многие правительства полагаются на непроверенные доклады табачной промышленности в таких важных вопросах, как уровень розничных продаж, уровень цен или объемы потребления, а также оценка ценовой эластичности спроса. Это дает табачным компаниям обширные возможности для манипуляций.

---

<sup>1</sup> См. [http://www.who.int/fctc/reporting/reporting\\_instrument/ru/](http://www.who.int/fctc/reporting/reporting_instrument/ru/).

Чтобы решить данную проблему, Конференция Сторон должна запросить Секретариат о подготовке экспертного доклада по следующим вопросам:

- Минимальный набор данных, который необходим Сторонам для принятия информированного решения о налогообложении (обязательный минимум);
- Дополнительные виды данных, которые могли бы быть полезны (хотелось бы иметь);
- Возможные варианты эффективного с точки зрения расходов сбора данных;
- Виды анализа данных, необходимые для принятия информированного решения о налогообложении (например, оценки ценовой эластичности спроса);
- Возможные варианты соглашений о сотрудничестве между Сторонами или с соответствующими многосторонними организациями для сбора и анализа данных (например, руководства можно разрабатывать централизованно).

#### *Совершенствование механизмов оказания технической помощи в вопросах налогообложения табака*

В Комитете В Стороны обсудят доклад рабочей группы « Устойчивые меры усиления осуществления РКБТ ВОЗ» (FCTC/COP/6/19). Так как вопросы оказания технической помощи в вопросах налогообложения табака затрагивают, в первую очередь, министерства финансов (в то время как большинство других Статей РКБТ, в основном, относятся к сфере внимания министерств здравоохранения) и к их решению привлекается множество заинтересованных сторон, не вовлеченных в другие аспекты РКБТ, возможно, им потребуется некоторое время специально для обсуждения осуществления Статьи 6. В качестве первого шага Секретариат мог бы зафиксировать возможные механизмы и варианты сотрудничества для оказания технической помощи.

#### **Заключение**

Налогообложение табака – основной инструмент в борьбе с табачной эпидемией.

Проект руководящих принципов осуществления Статьи 6 дает четкое разъяснение основных концепций налогообложения табака и обосновывает руководящие принципы и рекомендации, уже принятые на КС-5. Поэтому, нет никаких препятствий к тому, чтобы на КС-6 принять руководящие принципы без дополнительных изменений.

Руководящие принципы станут основополагающим документом в области налогообложения табака в последующие годы.

Сторонам следует рассмотреть варианты дальнейшей работы над осуществлением Статьи 6, в том числе, заказать подготовку экспертного доклада о необходимых объемах сбора и анализа данных, а также уполномочить Секретариат РКБТ изыскать возможность приложить дополнительные усилия по организации технической помощи в данной сфере.