

РЕГУЛИРОВАНИЕ БЕЗ ГРАНИЦ

В БОРЬБЕ С КУРЕНИЕМ В РОССИИ ПРИМЕНЯЮТСЯ ТЕ ЖЕ ИНСТРУМЕНТЫ, ЧТО И В ДРУГИХ СТРАНАХ: ВЛАСТИ РФ ПОДНИМАЮТ АКЦИЗЫ НА ТАБАЧНЫЕ ИЗДЕЛИЯ, ОГРАНИЧИВАЮТ ТОРГОВЛЮ, РАСШИРЯЮТ ПЕРЕЧЕНЬ МЕСТ, В КОТОРЫХ НЕЛЬЗЯ КУРИТЬ. В НЫНЕШНЕМ ГОДУ МИНЗДРАВ, ОДНАКО, ПРЕДЛОЖИЛ И СОБСТВЕННЫЕ МЕРЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ОТРАСЛИ. НЕКОТОРЫЕ ИЗ НИХ ОКАЗАЛИСЬ НАСТОЛЬКО ДРАКОНОВСКИМИ, ЧТО БЫЛИ РАСКРИТИКОВАНЫ НЕ ТОЛЬКО УЧАСТНИКАМИ РЫНКА, НО И ПРЕДСТАВИТЕЛЯМИ ДРУГИХ МИНИСТЕРСТВ.

ТАТЬЯНА ДИАМИДОВА

ОТ КОНВЕНЦИИ ДО КОНЦЕПЦИИ Активное наступление на табачную отрасль в России началось после 2008 года, когда страна присоединилась к рамочной конвенции по борьбе против табака (РКБТ). Приняв этот документ в 2003 году, Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) выступила в «крестовый поход» против табачной индустрии. Маргарет Чен, которая тогда возглавляла эту организацию, не скрывала того, что ее цель — добиться полного искоренения курения. Она убеждена, что «благодаря строгим мерам по борьбе против табака правительства могут обезопасить будущее своих стран путем защиты людей, употребляющих и не употребляющих табак, от этой смертоносной продукции».

Для воплощения положений РКБТ в жизнь российский Минздрав в 2010 году разработал концепцию государственной политики противодействия курению табака сроком до 2015 года. Она и была положена в основу антитабачного закона (№15-ФЗ «Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака»), который был подписан президентом Владимиром Путиным в 2013 году. Документом была запрещена открытая выкладка сигарет в местах продажи, реализация табачных изделий в образовательных, медицинских, реабилитационных, санаторно-курортных и спортивных учреждениях, а также на территориях, прилегающих к ним. Кроме того, запрет на курение и продажу сигарет начал действовать на территориях и в помещениях железнодорожных вокзалов, автовокзалов, аэропортов (за исключением магазинов duty free). Нельзя курить в кафе, ресторанах, гостиницах и поездах дальнего следования.

ПЕРВЫЕ ИТОГИ БОРЬБЫ Согласно данным Минздрава, принятие антитабачного закона позволило снизить распространенность потребления табака среди взрослого населения России с 39% в 2009 году до 31% в 2016 году. Министерство также сообщило, что за этот период распространенность курения в общественных местах снизилась в два с половиной раза. Директор по внешнекорпоративным связям «БАТ Россия» Яна Гуськова отмечает, что от антитабачного закона пострадали в большей степени не производители сигарет, а малый бизнес. «Владельцы ресторанов жаловались на отток клиентов, издатели газет и журналов — на потери из-за запрета рекламы, а владельцы кио-

сков — на убытки из-за запрета продавать сигареты», — перечисляет она. В 2014 году, когда вступил в силу запрет на курение в общественных местах, владельцы ресторанов жаловались, что посещаемость упала как минимум на 30%. В том же году только в Москве количество ларьков сократилось почти в три раза — с 22 тыс. до 7,5 тыс. точек (данные столичного департамента торговли и услуг). Это неудивительно: на сигареты и пиво (к тому времени его уже тоже нельзя было продавать в нестационарной рознице) приходилось до 80% их выручки.

Что касается бизнеса производителей сигарет, то, как говорит госпожа Гуськова, он страдает из-за стремительно растущих налогов на табак. С 2010 по 2017 год акцизы на них выросли почти в семь раз, а средняя стоимость пачки сигарет, по оценкам производителей, увеличилась с 25 до 88 руб. Результатом стало существенное снижение легального производства табачной продукции в России. В 2009 году, по данным Росстата, было выпущено 409 млрд штук сигарет, а в прошлом году — 336 млрд штук, то есть на 17,8% меньше. При этом доля нелегальной продукции на российском табачном рынке, согласно разным исследованиям, увеличилась в разы. Если в начале 2010-х годов ее оценивали менее чем в 1%, теперь же она составляет рекордные для страны 5%.

Сокращение объемов рынка вынудило международных табачных гигантов оптимизировать производственные мощности в России. «БАТ Россия» в 2012 году закрыла в Москве фабрику «БАТ-Ява» (осталось две — в Саратове и Санкт-Петербурге), JTI в 2015 году объявила о закрытии столичной фабрики «Лиггетт-Дукат» (осталась фабрика в Санкт-Петербурге). Imperial Tobacco также оставила одну фабрику — в Волгограде, остановив в прошлом году старейшее отечественное предприятие по выпуску сигарет в Ярославле.

В НОВЫЙ ГОД С НОВЫМИ ЗАПРЕТАМИ Появление второй антитабачной концепции Минздрава, которая должна закрепить и приумножить результаты первой, ожидалось еще в прошлом году, но ее содержание стало известно только в первый рабочий день текущего года. Участников рынка оно повергло в шок. Особенно идея запретить продажу сигарет людям, родившимся после 2015 года. О планах ввести такой запрет министр здравоохранения Вероника Скворцова говорила

еще на пресс-конференции в мае 2016 года, но тогда ее заявлению не придали большого значения.

Впрочем, и в январе многие представители отрасли сомневались в возможности принятия этого предложения. «Я считаю, что это некая популистская мера, поэтому вряд ли она будет работать», — сказал тогда глава ассоциации «Табакпром» Андрей Межонов. Вице-президент JTI по корпоративным отношениям Сергей Киселев напомнил, что «ни в одной стране мира нет законодательно принятой нормы, запрещающей продажу табачных изделий лицам, родившимся после определенной даты».

В числе других предложений концепции были: продление рабочего дня курильщика на время перекуров, запрет брендирования сигаретных пачек, введение экологического сбора на сигареты с 2018 года и, конечно, непрерывное повышение ставки акцизов на табачные изделия до уровня налогообложения в странах Европейского региона ВОЗ — не менее \$2,38 на пачку. Кроме этого Минздрав предложил дополнительно обложить производителей сигарет с 2018 года экологическим налогом и запретить все виды безналоговых и беспрошальных продаж табачной продукции.

В КОЛЬЦЕ КРИТИКИ Первая обнародованная редакция концепции Минздрава вызвала критику не только табачных компаний, но и федеральных органов исполнительной власти. Минюст заявил, что запрет на продажу сигарет тем, кто родился после 2015 года, противоречит Конституции РФ. Минфин не согласился с предлагаемым повышением ставок акцизов на табачную продукцию и дополнительное введение налогов. Глава Минтруда Максим Топилин призвал Минздрав заняться реформой ОМС, а не регулированием рабочего дня курильщиков. Федеральная антимонопольная служба (ФАС) сочла, что введение обезличенной упаковки может сказаться на состоянии конкуренции на рынке табачных изделий. В отзыве на документ ФАС отмечала, что это предложение «вступает в принципиальное противоречие с общепринятым подходом к защите интеллектуальной собственности и прав потребителей, а также обеспечению справедливой конкуренции». Служба также напомнила Минздраву, что опыт Австралии, единственной страны, в которой запрет на использование брендов на упаковках сигарет действует в течение статистически значимого времени, показывает, что эта мера не повлияла на тен-

денцию изменения показателей распространенности курения в стране, в том числе среди подростков (см. стр. 6).

После такой бурной реакции Минздрав поспешил успокоить общественность относительно своих намерений. Госпожа Скворцова еще в январе назвала «гиперболой» запрет продажи табака лицам, родившимся после 2015 года. Она пояснила, что министерство хотело только обозначить жесткий вектор в этом направлении. В итоге из доработанного варианта документа предложение исчезло. Однако уже в марте появилось другое — признать к 2035 году табак товаром, запрещенным к свободной продаже. Но эта идея прожила еще меньше. Спустя всего пару часов после того, как о ней стало известно, представитель Минздрава Олег Салагай заявил, что «предложение на текущий момент не нашло широкой экспертной поддержки и по этой причине не включено министерством в актуальный текст проекта концепции». Исчез из концепции и пункт о продлении рабочего дня курильщиков.

КОМПРОМИСС НЕ НАХОДИТСЯ Дальнейшая дискуссия вокруг концепции создавала впечатление, что Минздрав намеренно запустил сначала сверхжесткий вариант документа, чтобы потом, отказавшись от наиболее радикальных мер, добиться принятия всех остальных.

В последующих версиях концепции Минздрав продолжил настаивать на увеличении налоговой нагрузки на табак, в том числе за счет новых налогов. Минфин был вынужден в очередной раз напоминать коллегам, кто в стране отвечает за акцизную политику. «Один и тот же товар — табачные изделия — будет облагаться акцизами, НДС, налогом на розничную продажу и экологическим налогом. Это может привести к такому повышению цен, что будет способствовать увеличению объемов контрафактной продукции на территории РФ», — заявила в июле замдиректора департамента налоговой и таможенной политики Минфина Ольга Цибилова. Она также отметила, что ее министерство при рассмотрении антитабачной концепции «очень обстоятельно просило этот раздел исключить и оставить налоги за Министерством финансов и правительством России».

Не готов Минздрав отказаться и от введения обезличенной упаковки с едиными требованиями к ее длине, высоте, ширине и цвету и с отсутствием на ней товарных знаков.

МНЕНИЯ МИНИСТЕРСТВ О КОНЦЕПЦИИ

МИНЭКОНОМИКИ «По нашему мнению, снижение распространенности потребления табака среди населения и показателей заболеваемости и смертности от болезней, связанных с потреблением табака, — важная задача, решение которой окажет положительное влияние на демографическую ситуацию в России, в том числе ожидаемую продолжительность здоровой жизни. Большинство положений проекта концепции являются вполне обоснованными и поддерживаются министерством. Однако некоторые из предложенных мер, на наш взгляд, требуют дополнительной детальной проработки и обсуждения, в том числе с учетом вероятных последствий их применения и мирового опыта, а также с точки зрения возможности реализовать их на практике и обеспечить надлежащий контроль за их применением. Минэкономики направило ряд замечаний,

касающихся пунктов, содержащих избыточные меры и меры по ограничению продажи табачной продукции, которые могут привести к снижению конкуренции и росту контрабанды и контрафакта на российском рынке табачной продукции.

Кроме того, по нашему мнению, проект концепции необходимо дополнить мерами, направленными на мотивирование населения к отказу от употребления табачных изделий и ведению здорового образа жизни».

МИНСЕЛЬХОЗ «В целом мы поддерживаем подготовленные Минздравом меры, направленные на борьбу с табакокурением. На наш взгляд, проект концепции соответствует основным положениям Рамочной конвенции ВОЗ по борьбе против табака. Вместе с тем мы считаем, что проект требует доработки в части определения со-

циальных и экономических последствий реализации политики, закрепленной указанной концепцией. Наши предложения направлены в Минздрав».

МИНПРОМТОРГ «Эксперты министерства выразили несогласие с основополагающими положениями документа. В частности, указывалось, что авторы концепции исходят из того, что табак является товаром так называемого импульсного спроса, решение о покупке которого принимается спонтанно, благодаря яркой упаковке. Однако такое представление неверно: табак покупают только курильщики, и решение о покупке человек принимает заранее.

Как считают в министерстве, государство должно сделать упор на популяризацию здорового образа жизни, его преимущества, а не устанавливать запреты. В от-

зыве подчеркивалось, что в России уже принят ряд серьезных мер по ограничению потребления табака — таким, например, является запрет на курение в кафе, ресторанах. Необходимости усиливать запретные меры нет — это вызовет только раздражение курящих людей. Специалисты Минпромторга также отметили, что установление запретов может привести к увеличению нелегального оборота табака, как и произошло в случае с алкоголем.

Предлагаемые меры крайне негативно скажутся на малом торговом бизнесе, поскольку запреты в части розничных продаж никак не согласуются с мировой практикой. Так, проект концепции предлагает запретить розничную продажу сигарет в торговых объектах общей площадью менее 50 кв. м. Реализация этого предложения приведет к тому, что розничная продажа табачных изделий сосредоточится

только в крупных сетевых торговых форматах. Критике подверглись и меры по установлению дополнительных ограничений в части розничной продажи табака и ужесточению правил и способов продажи табачных изделий. Это, в частности, введение требований к реализации табачной продукции в магазинах с торговым залом площадью более 100 кв. м, предусматривающих ее продажу в специально отведенных местах с кассой, расположенной не менее чем в 5 м от контрольно-кассовой техники, используемой для торговли другими товарами. Данная мера окажет дополнительную финансовую и административную нагрузку на бизнес. Кроме того, такие ограничения будут губительны для малого бизнеса».

МИНЗДРАВ

Не предоставил комментариев.