



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

Пятая сессия

Сеул, Республика Корея, 12–17 ноября 2012 г.

**Пункт 6.1 предварительной повестки дня**

**FCTC/COP/5/8**

**24 июля 2012 г.**

---

## **Проект руководящих принципов осуществления Статьи 6 Рамочной конвенции ВОЗ по борьбе против табака**

### **Доклад рабочей группы**

1. На своей четвертой сессии (Пунта-дель-Эсте, Уругвай, 15–20 ноября 2010 г.) Конференция Сторон (КС) приняла решение<sup>1</sup> создать рабочую группу в составе финансовых и медицинских экспертов и предложила этой рабочей группе представить доклад о ходе работы и, по возможности, проект руководящих принципов осуществления Статьи 6 (*Ценовые и налоговые меры по сокращению спроса на табак*) Рамочной конвенции ВОЗ по борьбе против табака (РКБТ ВОЗ) для рассмотрения его Конференцией Сторон.
2. В соответствии с этим решением на своем совещании, проведенном 6-8 декабря 2011 г., рабочая группа обсудила первый проект, разработанный основными координаторами. В свете этого обсуждения на данном совещании и полученных замечаний данная работа была продолжена на совещании основных координаторов и нескольких Сторон, выразивших заинтересованность в участии в начале марта 2012 года.
3. Одиннадцатого мая 2012 г. данный проект руководящих принципов был разослан Сторонам для представления замечаний (на защищенном веб-сайте) с окончательным сроком представления замечаний 25 июня 2012 года.
4. Учитывая важный, а иногда противоречивый характер многих полученных замечаний, основные координаторы приняли решение учитывать лишь

---

<sup>1</sup> См. решение FCTC/COP4(13).

лингвистические и редакционные изменения, которые улучшили бы представление руководящих принципов на данном этапе, и представить остальные замечания на рассмотрение Конференции Сторон.

### **ФАКТОРЫ, КОТОРЫЕ НЕОБХОДИМО УЧИТЫВАТЬ В ОТНОШЕНИИ ПОЛУЧЕННЫХ ЗАМЕЧАНИЙ**

5. Суверенное право Сторон на разработку своей собственной политики налогообложения в настоящее время изложено в качестве первого руководящего принципа. Несколько Сторон считали, что данный вопрос следует еще больше выделить в руководящих принципах. С другой стороны, ряд Сторон предложили еще более выделить цели общественного здравоохранения РКБТ ВОЗ в целом и руководящие принципы осуществления Статьи 6 в частности. Основные координаторы в целом решили, что было установлено равновесие между этими двумя точками зрения.

6. В отношении более широких факторов экономической политики, которые необходимо учитывать, текст данного проекта касается аспектов доступности по стоимости, и в нем рассматривается необходимость учета величины инфляции и доходов при применении налогообложения табака. Несколько Сторон выразили точку зрения о том, что в руководящих принципах следует рассмотреть роль табачных изделий в качестве определяющего фактора инфляции. Однако основные координаторы решили, что это выйдет за рамки данных руководящих принципов.

7. Касаясь возможного вмешательства табачной промышленности в политику налогообложения табака и политику здравоохранения, несколько Сторон считают, что следует в большей степени подчеркнуть данный риск. Другие Стороны считают, что упоминание в тексте о защите от корыстных интересов следует изложить точно так же, как это было сделано в Статье 5.3 РКБТ ВОЗ, и ссылаются на защиту "политики общественного здравоохранения в отношении борьбы против табака". В некоторых замечаниях было предложено внести в текст дополнение с описанием возможных и наиболее распространенных действий табачной промышленности в ответ на повышение уровней налога.

8. В полученных замечаниях были выражены противоположные мнения по поводу того, как оценивать и представлять соответствующие преимущества различных налоговых систем и как учитывать страновой/региональный опыт в этом отношении. Ряд Сторон считают, что описание определенных систем не должно являться частью данных руководящих принципов. Несколько Сторон выразили обеспокоенность по поводу рекомендации о смешанной структуре налогов (специфического налога и адвалорного налога при минимальном пределе налога), поскольку такой структурой будет нелегко управлять и ее нельзя было бы просто "скопировать", даже если некоторые регионы получили большой позитивный опыт при применении подобной структуры налогов. Другие Стороны вновь настаивали на преимуществах и надлежащем опыте, полученном в результате применения подобной структуры, и подчеркивали, что она лишь рекомендуется наряду со специфической структурой уровня налогов (которая уже рекомендована), в которой преобладает необходимость применения более простого и более обоснованного подхода.

9. В целом был достигнут консенсус в отношении того, что не следует поддерживать замену одного табачного изделия другим со стороны данной системы налогов. Однако существуют противоречивые точки зрения о том, как достичь этого результата, и об осуществимости установления аналогичного налогового бремени на различные табачные изделия во всех ситуациях, а также о том, как измерять подобное налоговое бремя. Ряд Сторон решительно поддержали руководящие принципы, которые касаются равного (аналогичного или сопоставимого) налогового бремени в отношении различных изделий, в то время как другие считают, что руководящие принципы не должны рекомендовать одинаковое налоговое бремя на различные табачные изделия, поскольку решение данного вопроса является суверенным правом каждой Стороны.

10. В большинстве замечаний, касающихся разделов системы взимания налогов, утверждалось, что данный текст носит слишком директивный характер. Ряд Сторон, напротив, предлагали внести даже более подробную информацию и оперативное руководство. По поводу разрешения/лицензирования и отслеживания, а также прослеживания, в частности, было отмечено, что эти вопросы изложены в проекте протокола о ликвидации незаконной торговли табачными изделиями<sup>1</sup>.

11. Вопрос об использовании доходов от табачных налогов для борьбы против табака ("ассигнования для определенных целей") вызвал различного рода замечания. В то время как ряд Сторон выступали за усиление текста и введение четкой рекомендации в пользу "ассигнований для определенных целей", другие считают, что данный вопрос вообще не должен являться частью этих руководящих принципов. Основные координаторы считают, что было установлено равновесие между этими двумя точками зрения.

12. В отношении безналоговой/беспошлинной продажи и незаконной торговли в замечаниях главным образом выражалась обеспокоенность по поводу соответствия проекту протокола о ликвидации незаконной торговли табачными изделиями и Статье 15 РКБТ ВОЗ. В некоторых замечаниях также выражалось предположение, что данные рекомендации, в частности те, которые касаются безналоговой/беспошлинной продажи, заходят слишком далеко. Основные координаторы в целом считают, что данный текст обеспечивает сопоставимость с проектом протокола о ликвидации незаконной торговли табачными изделиями. Однако Конференция Сторон может пожелать включить вопрос о соответствии в число обсуждаемых вопросов.

13. Касаясь вопросов международного сотрудничества, ряд Сторон и обозревателей, аккредитованных на Конференции Сторон, предложили усилить данный текст и особо выделить значение имеющихся сравнительных данных (включая регулярное представление докладов) и технической помощи. Хотя в нескольких замечаниях содержался призыв к четкому обязательству по проведению регулярного обзора

---

<sup>1</sup> Текст проекта протокола о ликвидации незаконной торговли табачными изделиями был согласован Межправительственным органом по переговорам в отношении Протокола о незаконной торговле на своей пятой сессии, которая завершилась 4 апреля 2012 г. Данный текст был представлен на утверждение Конференции Сторон на ее пятой сессии (документ FCTC/COP/5/6).

руководящих принципов, в других замечаниях было выражено мнение о том, что механизм обзора не является адекватным или экономически эффективным.

14. В соответствии с некоторыми полученными замечаниями были исключены первоначальные Приложения, содержащие определения и библиографию (литературу/ссылки). Это обеспечивает более последовательное изложение и позволяет применить к вопросу об определениях различных табачных изделий более горизонтальный подход, если будет принято соответствующее решение Конференции Сторон.

#### **ДЕЙСТВИЯ КОНФЕРЕНЦИИ СТОРОН**

15. Конференции Сторон предлагается проанализировать данный проект руководящих принципов и рассмотреть вопрос о его принятии, учитывая, в частности, проблемы, перечисленные в этом тексте.

.

## ПРИЛОЖЕНИЕ

**ПРОЕКТ РУКОВОДЯЩИХ ПРИНЦИПОВ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ  
СТАТЬИ 6 РКБТ ВОЗ***Ценовые и налоговые меры по сокращению спроса на табак***1. ВВЕДЕНИЕ****1.1 Цель руководящих принципов**

В соответствии с другими положениями Рамочной конвенции ВОЗ по борьбе против табака (РКБТ ВОЗ) и решениями Конференции Сторон, настоящие руководящие принципы предназначены для оказания помощи Сторонам в достижении ими целей и выполнении обязательств по Статье 6 РКБТ ВОЗ. Они основаны на наилучших имеющихся фактических данных, наилучшей практике и опыте Сторон, успешно осуществивших налоговые и ценовые меры по сокращению потребления табака (абсолютного количества, используемого в совокупных данных) и распространенности (доли населения, употребляющего табачные изделия).

**1.2 Руководящие принципы**

Употребление табака создает значительное бремя для общества в целом. Более высокие прямые расходы на здравоохранение в результате болезней, связанных с потреблением табака, и более высокие косвенные расходы, связанные с преждевременной потерей жизни, инвалидностью в результате болезней, связанных с табаком, и потеря продуктивности являются внешними последствиями употребления табака. Налоги не только сокращают эти внешние последствия посредством уменьшения потребления и распространенности, но и способствуют увеличению расходов правительств для покрытия затрат здравоохранения, связанных с потреблением табака.

Налоговая политика и ценовая политика широко признаны одним из наиболее эффективных средств влияния на спрос и тем самым на потребление табачных изделий. Следовательно, осуществление Статьи 6 РКБТ ВОЗ является важным элементом политики борьбы против табака и усилий по улучшению здоровья населения. Налоги на табак должны применяться в качестве части всеобъемлющей стратегии борьбы против табака в соответствии с другими статьями РКБТ ВОЗ.

В основе осуществления Статьи 6 РКБТ ВОЗ лежат следующие руководящие принципы.

**(i) Определение политики налогообложения табака является суверенным правом Сторон**

Все части руководящих принципов уважают суверенное право Сторон определять и устанавливать свою политику налогообложения в соответствии со Статьей 6.2 РКБТ ВОЗ.

**(ii) Эффективные налоги на табак значительно сокращают потребление табака и распространенность его употребления**

Эффективные налоги на табачные изделия ведут к повышению реальных потребительских цен (с поправкой на инфляцию), что уменьшает потребление и распространенность и, в свою очередь, сокращает смертность и заболеваемость и улучшает здоровье населения. Повышение налогов на табак особенно важно для защиты молодежи от начала или продолжения употребления табака.

**(iii) Эффективные налоги на табак являются важным источником доходов**

Эффективные табачные налоги оказывают значительное содействие государственным бюджетам. Повышение налогов на табак, как правило, еще более увеличивает государственные доходы, так как повышение налога обычно перевешивает сокращение потребления табачных изделий.

**(iv) Налоги на табак являются экономически эффективными и уменьшают неравенства в отношении здоровья**

Табачные налоги обычно считаются экономически эффективными, так как они применяются к продукции с неэластичным спросом. Группы населения с низким и средним уровнем доходов в большей степени реагируют на повышение налогов и цен; поэтому потребление и распространенность в этих группах уменьшаются в больших масштабах, чем в группах с более высокими доходами, что уменьшает неравенство в отношении здоровья и уменьшает нищету, связанную с табаком.

**(v) Системы и структуры налогообложения табака должны быть эффективными и действенными**

Налоги на табак должны быть структурированы таким образом, чтобы свести к минимуму издержки соблюдения, обеспечивая в то же время повышение желаемого уровня налоговых поступлений и достижение целей в отношении здоровья.

**(vi) Административное управление налогообложением табака должно быть эффективным и действенным**

Эффективное и действенное управление системами налогообложения табака усиливает соблюдение требований и обеспечивает более высокие налоговые поступления, уменьшая при этом риск незаконной торговли.

**(vii) Политика налогообложения табака должна быть защищена от корыстных интересов**

Разработка, осуществление и практическое применение налоговой и ценовой политики в области борьбы против табака должны быть защищены от коммерческих и других корыстных интересов табачной промышленности, как этого требуют Статья 5.3 РКБТ ВОЗ и руководящие принципы ее осуществления, а также от любых других фактических и потенциальных конфликтов интересов.

**1.3 Цели руководящих принципов**

Главной целью настоящих принципов является оказание помощи Сторонам в разработке эффективной и действенной налоговой и ценовой политики, удовлетворяющей их потребностям в отношении сокращения потребления и распространенности табака, с учетом большого значения доходов, получаемых от налогов на табачные изделия. Особое внимание обращается на тот факт, что политика налогообложения табака может быть направлена на сокращение доступности табачных изделий и их потребление главным образом бедными и молодыми людьми. Кроме того, руководящие принципы помогут Сторонам выбрать налоги и изделия, которые должны облагаться налогами, и определить соответствующие уровень и структуру налогов для достижения своих фискальных целей и целей общественного здравоохранения. Дополнительной целью руководящих принципов является оказание помощи Сторонам в разработке систем управления налогообложением, которые позволят им собирать налоги эффективно и действенно и повысить информированность о необходимости принятия мер против незаконной торговли табачными изделиями.

Руководящие принципы содержат обзор уже существующих репрезентативных систем налогообложения, а также наилучшей практики и включают ряд рекомендаций.

**1.4 Охват руководящих принципов**

Настоящие руководящие принципы сосредоточены на косвенных налогах (акцизных сборах), которые непосредственно влияют на цены на табачные изделия. Другие налоги или сборы, такие как подоходный налог, комиссионный сбор и стимулы для инвестиции, не входят в охват настоящих руководящих принципов. Налог на добавленную стоимость (НДС) и импортные пошлины кратко описаны в разделе 3.1.6.

С точки зрения более широкой перспективы следует отметить, что политика налогообложения табака способна непосредственно повлиять на розничную цену на табачные изделия и тем самым сократить потребление, распространенность и доступность. Однако налоги на табак существуют не в вакууме и должны применяться как часть всесторонней стратегии борьбы против табака, наряду с другими политическими мерами, принимаемыми в соответствии с другими статьями РКБТ ВОЗ, в частности со Статьями 5 и 7. В этом отношении необходимо учитывать более широкие соображения экономической политики, а именно взаимосвязь между налоговой и ценовой политикой и занятостью и ростом доходов, а также возникающее

вследствие этого социальное воздействие на группы населения. Такой анализ, однако, выходит за рамки настоящих руководящих принципов.

В руководящих принципах рассматривается также воздействие, которое незаконная и трансграничная торговля оказывает на политику налогообложения. При создании политики налогообложения табака очень важно, чтобы она сопровождалась всеми возможными мерами по ликвидации всех форм незаконной торговли как одного из основных компонентов борьбы против табака в соответствии со Статьей 15 РКБТ ВОЗ и проектом протокола о ликвидации незаконной торговли табачными изделиями.

## **2. СВЯЗЬ МЕЖДУ НАЛОГАМИ, ЦЕНАМИ НА ТАБАК И ОБЩЕСТВЕННЫМ ЗДРАВООХРАНЕНИЕМ**

Налоги являются очень эффективным средством для политиков повлиять на цены на табачные изделия. В большинстве случаев более высокие налоги на табачные изделия ведут к более высоким ценам, которые, в свою очередь, ведут к уменьшению потребления и распространенности и тем самым к улучшению здоровья населения<sup>1</sup>. Обратная зависимость между ценой и употреблением табака продемонстрирована в ряде исследований и является бесспорной<sup>2</sup>.

### **2.1 Связь между ценой и потреблением/распространенностью (эластичность цен)**

Налоги и цены влияют как на потребление табачных изделий, так и на распространенность употребления табака. В странах с высоким уровнем доходов фактические данные свидетельствуют о том, что повышение цен воспринимается как воздействующее приблизительно поровну на распространенность и на интенсивность (количество табачных изделий, которые курильщик продолжает употреблять). Сравнимые исследования в странах с низким и средним уровнями доходов пришли к аналогичным результатам<sup>3</sup>.

Любая политика, направленная на повышение реальных цен (с поправкой на инфляцию) с помощью увеличения налогов является эффективной для сокращения потребления табака. Согласно исследованиям, упомянутым в *Техническом руководстве ВОЗ по управлению налогообложением табака*, связь между ценами и потреблением табака является неэластичной, то есть уменьшение потребления является меньшим, чем пропорционально повышению цены. Эта связь определяется ценовой эластичностью спроса, или процентом изменения потребления в результате изменения цены на 1%.

---

<sup>1</sup> *Ценовая и налоговая политика (в связи со Статьей 6 Конвенции): технический доклад Инициативы ВОЗ по освобождению от табачной зависимости*. Доклад на четвертой сессии Конференции Сторон, Пунта-дель-Эсте, Уругвай, 2010 г. (документ FCTC/COP/4/11); пункт 4. Имеется по адресу: <http://www.who.int/fctc/publications/ru/>.

<sup>2</sup> См., например, *Техническое руководство ВОЗ по управлению налогообложением табака*. Женева, Всемирная организация здравоохранения, 2010 г.: Глава 1.

<sup>3</sup> *Техническое руководство ВОЗ по управлению налогообложением табака*. Женева, Всемирная организация здравоохранения, 2010 г.: Главы 1 и 2.



Например, если ценовая эластичность спроса составляет  $-0,5$ , повышение цены на 10% приведет к сокращению потребления на 5%. Большинство оценок ценовой эластичности спроса находятся в промежутке от  $-0,2$  до  $-0,8$ <sup>1</sup>.

Различные исследования показывают, что ценовая эластичность спроса является более высокой (в абсолютном выражении) в долгосрочном плане, означая, что потребление упадет еще больше за более длительный период. Люди с более низким социально-экономическим статусом сильнее реагируют на изменения налогов и цен из-за того, что такие изменения оказывают большее влияние на их доход после уплаты налогов.

В отношении воздействия более высоких налогов и цен на употребление табака молодыми людьми предполагается, что молодые люди в два-три раза сильнее реагируют на изменения налогов и цен, чем люди более старшего возраста<sup>2</sup>. Следовательно, повышение налогов на табак, вероятно, окажет сильное воздействие на сокращение потребления, распространенности и начало курения среди молодых людей, а также на уменьшение вероятности того, что молодые люди перейдут от стадии экспериментирования к стадии наркотического привыкания.

Также важно, что более высокие налоги сокращают спрос на табак сильнее всего в группах населения с низкими и средними доходами или в странах, где пользователи табака сильнее реагируют на повышение цен, способствуя тем самым борьбе против неравенства в отношении здоровья.

Повышение налоговых ставок обычно ведет к увеличению доходов правительств. Поскольку табачные изделия являются неэластичными к цене, можно ожидать, что повышение налога будет пропорционально более высоким, чем снижение потребления, а это означает увеличение доходов в результате увеличения налогов. Однако теоретически может случиться, что в определенной точке увеличение налогов приведет к уменьшению доходов, так как табачные изделия станут эластичными к цене (то есть уменьшение потребления станет большим, чем пропорционально повышению цены). Однако очень мало стран мира, если таковые существуют, находятся вблизи этой точки.

## 2.2 Налогообложение и доступность (эластичность дохода)

Доступность, как правило, определяется отношением стоимости табачных изделий к доходу на душу населения. Тенденции в доступности и эластичности спроса по доходу необходимо оценивать с помощью надлежащих методов моделирования. Большинство таких оценок доступности в настоящее время основаны на сигаретах.

Исследование, проведенное Школой экономики Кейптаунского университета, Южная Африка, показало, что определяющим фактором потребления сигарет, является скорее

---

<sup>1</sup> *Effectiveness of tax and price policies for tobacco control* (IARC Handbooks of Cancer Prevention: Tobacco Control. Volume 14). Lyon, International Agency for Research on Cancer, 2011.

<sup>2</sup> *Ценовая и налоговая политика (в связи со Статьей 6 Конвенции): технический доклад Инициативы ВОЗ по освобождению от табачной зависимости: пункт 7.*

доступность сигарет, чем просто цена. Поэтому в эффективной политике, направленной на сокращение потребления табака, необходимо учитывать изменения как в ценах, так и в уровнях доходов<sup>1</sup>.

Увеличение доходов приводит к увеличению потребления и распространенности табака, особенно в странах с низкими и средними уровнями доходов. Эластичность спроса по доходу - это процент изменения потребления на 1% изменения дохода. Большинство оценок эластичности спроса по доходу для табачных изделий находятся между 0 и 1. Эластичность спроса по доходу, равная 0,5, означает, что увеличение дохода на 10% приведет к увеличению потребления табака на 5%<sup>2</sup>.

Без повышения цен выше роста дохода табачные изделия неизбежно со временем станут более доступными. Это увеличение доступности приведет к увеличению потребления. Данные свидетельствуют, что табачные изделия становятся более доступными в странах с низкими и средними уровнями доходов и что это увеличение доступности в последние годы ускоряется<sup>3</sup>. В отличие от этого, увеличение налогов и повышение цен в странах с высоким уровнем доходов, как правило, опережает рост доходов, что с 1990 г. приводит к уменьшению доступности табачных изделий.

Некоторые страны выбрали вариант применения систем и структур налогообложения, которые уменьшают воздействие табачных налогов на бедных людей. Однако тем самым они делают табачные изделия более доступными для бедных людей, увеличивая их потребление и распространенность среди них употребления табака, что приводит к диспропорционально высокому бремени здравоохранительных и экономических расходов на бедных людей и к большему неравенству в отношении здоровья. Кроме того, употребление табака может усилить бедность в результате отвлечения расходов от таких потребностей, как продукты питания, жилища, образование и медицинская помощь. Поскольку бедные сильнее реагируют на повышение налогов и цен, повышение налогов, вероятно, может уменьшить их потребление и распространенность среди них в большей степени, чем среди богатых, что приводит к уменьшению неравенства в отношении здоровья и бедности, связанной с табаком<sup>4</sup>.

Структура налогов также может способствовать тому, что табачные изделия становятся менее доступными, главным образом среди наиболее уязвимых слоев населения,

---

<sup>1</sup> Blecher EH, van Walbeek CP. An international analysis of cigarette affordability. *Tobacco Control*, 2004, 13:339–346.

<sup>2</sup> *Ценовая и налоговая политика (в связи со Статьей 6 Конвенции): технический доклад Инициативы ВОЗ по освобождению от табачной зависимости: пункт 4.*

<sup>3</sup> Blecher EH, van Walbeek CP. Cigarette affordability and trends: an update and some methodological comments. *Tobacco Control*, 2009, 18:167-175.

<sup>4</sup> John RM et al. *The economics of tobacco and tobacco taxation in India*. Paris, International Union Against Tuberculosis and Lung Disease, 2010; John RM. Price elasticity estimates for tobacco in India. *Health Policy and Planning*, 2008, 23(3): 200-209; Nargis N et al. (forthcoming). *Chapter on poverty*. NCI/WHO monograph on the economics of tobacco and tobacco control.

посредством уменьшения различий между более высокими и более низкими ценами и посредством уменьшения диапазона цен.

### **Рекомендация**

При создании или повышении своих национальных уровней налогообложения Сторонам следует учитывать, среди прочего, эластичность спроса как по цене, так и по доходу, а также инфляцию и изменения в семейном доходе, чтобы с течением времени сделать табачные изделия менее доступными и сократить потребление и распространенность. Следовательно, Сторонам следует рассмотреть возможность создания регулярных (автоматических) процессов корректировки или процедур для периодической переоценки уровней налогов на табачные изделия.

## **3. СИСТЕМЫ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ ТАБАКА**

### **3.1 Структура табачных налогов (адвалорные, специфические налоги, их сочетание, минимальные налоги, другие налоги на табачные изделия)**

Почти все правительства взимают налоги с табачных изделий, но они используют разнообразные виды налогов с целью достичь сокращения потребления табака и стабильного получения доходов правительством. В большинстве случаев табачные изделия облагаются налогом на национальной основе с одними и теми же уровнями налогов, применяемыми во всех районах страны (национальных или федеральных налогов). Однако небольшое число стран используют дополнительные субнациональные (региональные или субрегиональные) налоги, применяемые на уровне штатов или провинций. В широком смысле одновременное существование различных уровней налогов создает значительную сложность и снижает общую эффективность налоговых систем.

Налоговые системы могут состоять из чисто специфических или адвалорных налогов. Однако могут применяться и смешанные, или гибридные, системы, использующие сочетание как специфических, так и адвалорных налогов. Примеры таких систем включают адвалорный налог со специально указанным пределом (минимальной суммы налога) и смешанного специфического и адвалорного акцизного налога с предельной суммой налога или без нее. Как правило, чем сложнее система, тем труднее управлять ею.

#### **3.1.1 Виды налогов**

В целом налоги, взимаемые конкретно с табачных изделий, представляют собой акцизный сбор, но с них могут взиматься также другие не связанные с табаком налоги, включая налог с оборота, НДС и импортные налоги/пошлины. Акцизный налог - это налог, взимаемый с продажи или производства, на продажу конкретного изделия в стране, но, как правило, не с изделий, произведенных в стране для продажи за границу (на экспорт). Акцизный налог может быть *специфическим* (фиксированная сумма, установленная на основе количества, например, количества сигарет в пачке, или на основе веса) или *адвалорным* (в виде процента от стоимости). Подобно любым

другим акцизным пошлинам, акцизные налоги на табак являются средством повышения цены на целевое изделие в связи с другими товарами или услугами и относительно легко поддаются управлению, так как они собираются на ранней стадии производственной цепочки.

### 3.1.2 Специфическая акцизная пошлина

Специфические налоги могут устанавливаться либо в виде единообразного специфического налога, который взимает одну и ту же стоимость со всех соответствующих изделий, либо по переменным ставкам, взимая различные стоимости с различных изделий. Единообразные специфические налоги, как правило, считаются минимальными по цене (минимальным налогом), так как обычно невозможно установить цену ниже специфического налога.

Один единообразный специфический налог представляет собой простую и легкую модель для осуществления и управления, а также он прост для понимания гражданами. Большее использование специфических пошлин может привести к дальнейшему приближению розничных цен продажи в регионе. Кроме того, поскольку они основаны скорее на объемах потребления, чем на ценах, такие налоги являются более стабильными, легче прогнозируемыми и управляемыми, повышают стабильность налоговых поступлений и гарантируют налоговый доход независимо от ценовых стратегий промышленности.

Административное бремя сбора единообразного специфического налога является низким, поскольку необходимо иметь информацию только об объеме, а не о стоимости (например, объем изделий в единицах или килограммах, выпущенных для потребления). Однако реальная стоимость налога будет уменьшаться, если его регулярно не увеличивать, по крайней мере, в соответствии с инфляцией. Поэтому системы специфических налогов можно укрепить путем увязывания налогов с соответствующим индексом потребительских или розничных цен, чтобы уменьшить воздействие инфляции.

Кроме того, единообразные специфические налоги обычно ведут к относительно более высоким ценам, даже на дешевые изделия, и могут привести к тому, что потребители более вероятно переключатся на более дорогие марки или менее вероятно переключатся на более дешевые марки, учитывая, что относительная разница в ценах между более дорогими и более дешевыми марками будет меньше. Вследствие этого, надбавки производителя для дорогих марок являются более высокими. Более дешевые изделия не дают возможности для таких надбавок, так как они должны быть более дешевыми, чем дорогостоящие марки, чтобы сохранить свою конкурентоспособность.

### 3.1.3 Адвалорная акцизная пошлина

Адвалорные пошлины выражаются в виде процента от определенной базовой стоимости, который применяется либо к розничной цене продаж (содержащей все применимые налоги), либо к цене производителя (франко-предприятие), или цене СИФ (стоимость, страхование, фрахт).

Преимущество адвалорных налогов состоит в том, что они автоматически поддерживают свою стоимость по отношению к инфляции без каких-либо корректировок налоговых ставок. Они будут также поддерживать относительные различия в ценах между дорогостоящими и дешевыми изделиями, так как и те, и другие облагаются налогом сравнимым способом. Однако такое сравнимое отношение ко всем участникам рынка (в дешевом и дорогостоящем сегменте) может привести к большей ценовой конкуренции и, следовательно, к более низкой средней цене.

С другой стороны, системы адвалорных налогов требуют расчета второй цифры для налоговой базы: помимо объема, выпущенного для потребления, должна быть определена стоимость всех изделий определенной ценовой категории, чтобы можно было рассчитать применимые налоговые суммы. Чисто адвалорные системы могут также недооценивать изделия, чтобы уменьшить облагаемую налогом стоимость изделия, главным образом в том случае, если в качестве базы налога используется цена франко-предприятие или цена СИФ. Кроме того, чисто адвалорные системы могут способствовать большим различиям в ценах на различные продукты. Это может привести к тому, что потребители будут покупать только более дешевые продукты. Снижение розничных цен также снизит стоимость налога, уменьшив тем самым правительственный доход.

Эти проблемы можно предотвратить с помощью установления минимального предела (специфического) налога (см. раздел 3.1.5.), хотя производители, оптовые торговцы и дистрибьюторы получают выгоды от этого, так как четко определенный минимальный налог должны платить все участники рынка, продающие один и тот же продукт. Кроме того, таким же образом получают преимущества правительственные доходы, так как гарантируется определенная минимальная сумма налоговых поступлений (все производители, оптовые торговцы и дистрибьюторы должны будут платить эту минимальную сумму налога независимо от розничной цены продажи этого продукта).

### **3.1.4 Сочетание специфической и адвалорной акцизной пошлины**

В качестве третьей категории структуры акцизных налогов правительства могут применять сочетание специфических и адвалорных акцизных пошлин.

Выбор акциза (акцизов), применяемого странами, варьируется по группам доходов и по регионам. В целом, страны с низким уровнем доходов более склонны к адвалорному налогу, а страны с высоким уровнем доходов склонны к специфическому налогу. Для стран со средним уровнем доходов картина является менее четкой.

Смешанные системы обычно сочетают специфический налог ко всем маркам, что оказывает большее воздействие на более дешевые марки (в результате применения минимального предела специфического налога), с адвалорным налогом, оказывающим

большее влияние на более дорогостоящие марки. Это содействует сбалансированному налогообложению всех марок и равным условиям между производителями<sup>1</sup>.

В смешанной системе каждая страна делает акцент либо на адвалорный, либо на специфический элемент в зависимости от национальных обстоятельств и преследуемых политических целей. Если адвалорный компонент увеличивает абсолютную разницу в ценах и, следовательно, содействует более дешевым маркам сигарет (что может препятствовать достижению целей ценовой политики, определяемой целями здоровья), то специфический компонент уменьшает относительную разницу в ценах между дешевыми и дорогостоящими марками и способствует сведению к минимуму изменчивости цен.

Для гарантии того, что баланс между адвалорным и специфическим компонентом в такой смешанной налоговой структуре не будет нарушен в результате применения высокой (специфической) минимальной акцизной пошлины, ограничение доли специфического компонента по отношению к адвалорному компоненту, как правило, считается наиболее подходящим методом (например, специфический компонент может быть установлен между 10% и 75% от общей суммы налога, включая НДС). Это обеспечивает, что адвалорная часть ставки налога по-прежнему будет эффективной в рамках смешанной структуры.

Смешанная система может также помочь предотвратить ситуацию возникновения чисто специфического налогообложения в одной стране и чисто адвалорного налогообложения в соседней стране, что может привести к трансграничному потоку премиальных (дорогостоящих) марок из одной страны в другую и к обратному потоку дешевых марок.

Смешанная акцизная структура, состоящая из специфического и адвалорного компонентов с обязательным минимальным акцизным налогом в таких обстоятельствах, обеспечивает хорошо сбалансированную справедливую налоговую структуру, сохраняя при этом гибкость для соответствующих органов. По этой причине осуществление такой смешанной системы дает бесспорные преимущества для извлечения выгод из ее совместных эффектов.

### **3.1.5 Системы с минимальными ставками**

Для учета возможности недооценки продуктов с целью уменьшения их облагаемой налогом стоимости, минимальный уровень налога, выраженный в фиксированной сумме (минимальный предел специфического налога) может быть применен в адвалорных системах или смешанных системах (см. раздел 3.1.4) и состоять из адвалорной и специфической ставки налога. Системы с чисто специфической акцизной ставкой никогда не будут иметь такого минимального предела.

---

<sup>1</sup> Законодательство ЕС, признающее цели здоровья в акцизных налогах на табак, предписывает такую смешанную систему.  
См.: [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/taxation/excise\\_duties/tobacco\\_products/legislation/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/excise_duties/tobacco_products/legislation/index_en.htm).

Применение минимального предела специфического налога ко всем табачным изделиям одной категории продукта обеспечивает некоторую минимальную сумму акцизных пошлин, уплачиваемую производителями независимо от розничной цены продажи этого продукта. В некоторых странах для той же цели используются минимальные цены. Вследствие этого, поступление некоторых доходов гарантируется даже в том случае, если с табачных изделий взимаются только ставки адвалорного акцизного налога.

Адвалорная часть акцизной пошлины обеспечивает для налога рост выше конкретного минимального предела налога, что предотвращает «ускользание» дорогостоящих марок от более высокого налогового бремени. Более того, увеличение минимальных пошлин уменьшит разрыв между самыми дешевыми и самыми дорогими табачными изделиями.

На региональном уровне положительный опыт был получен в результате широкого использования смешанной системы с минимальными ставками (специфическими и адвалорными) и, в соответствующих случаях, использования возможности применить индивидуальные национальные минимальные ставки. В отношении сигарет, например, страны-члены Европейского союза применяют смешанную систему акцизных пошлин, включающую специфический и адвалорный компоненты, и почти все устанавливают минимальный предел налога. Фиксированные минимальные суммы применяются во всем Европейском союзе<sup>1</sup>.

### **3.1.6 Другие налоги на табачные изделия**

Другие налоги, которые не взимаются специально с табачных изделий, не попадают в сферу охвата настоящих руководящих принципов. Хотя они и применяются к табачным изделиям и оказывают значительное влияние на цены, они не считаются важными для общественного здравоохранения, поскольку все потенциальные заменители, вероятно, имеют такие же или аналогичные налоги/ставки. Это особенно относится к НТУ и НДС, которые обычно являются адвалорными налогами. Аналогичным случаем являются импортные пошлины/тарифы, даже несмотря на то, что они взимаются с табачных изделий по различным ставкам. Они с разной степенью могут повышать цену на табачные изделия и всегда взимаются как адвалорный налог с теми же недостатками и преимуществами, которые упоминались выше.

#### ***Рекомендация***

Сторонам следует осуществить самую простую и самую эффективную систему, которая будет удовлетворять их фискальным и здравоохранительным потребностям, с незначительными исключениями и с учетом их национальных обстоятельств. С бюджетной и здравоохранительной точек зрения Сторонам следует создать системы со специфическими или смешанными акцизами с минимальным пределом акцизного

---

<sup>1</sup> В Европейском союзе акцизные пошлины на сигареты в настоящее время должны составлять не менее 57% розничной цены продаж, включая все налоги, и по крайней мере, 64 евро на 1000 сигарет на основе взвешенной средней цены. Специфический компонент акцизной пошлины не должен быть менее 5% или более 76,5% общей доли налога в конечной цене на сигареты.

налога, так как эти системы имеют значительные преимущества по сравнению с только адвалорными системами.

### 3.2 Уровень ставок налогов для применения

Оптимальный уровень для налогов указать трудно из-за различий в налоговых системах, географических и экономических условиях, а также в национальных целях в области общественного здравоохранения и фискальных целях. Сумма акцизной пошлины на сигареты в процентах от розничной цены продажи (РЦП) значительно различается в мире в среднем от 25% акцизной доли в РЦП в странах с низкими уровнями доходов в среднем до 60% в странах с высоким уровнем доходов<sup>1</sup>. В отношении регионов разрыв является еще большим: от 0% акцизной пошлины в 19 из 182 стран, представивших данные (главным образом, из регионов ВОЗ для стран Африки и стран Юго-Восточной Азии), в среднем до 62,61% в ЕС (с пиковым значением акцизной пошлины 73,14% в РЦП, что доводит общую долю налога до 90,14%)<sup>2</sup>. В отношении иных табачных изделий, чем сигареты, диапазон применяемой акцизной пошлины является столь же широким.

Низкие уровни акцизных пошлин в РЦП, а также значительные различия внутри регионов или между соседними странами имеют ряд негативных последствий, таких как трансграничные потоки и растущие объемы незаконной торговли, что приводит к потере доходов и ущербу для политики общественного здравоохранения.

Как отмечалось выше, установление показателей зависит от различных факторов, в частности от национальных и региональных политических и экономических факторов. В этой связи авторы из Всемирного банка и ВОЗ сделали рекомендации в отношении процента акцизных пошлин и общей доли налогов в РЦП<sup>3</sup>. В соответствующих случаях региональное приближение (увеличение) налоговых ставок, в частности в отношении процента налогов в РЦП, ведущее к сближению розничных цен, уменьшит стимулы к незаконной торговле и трансграничным закупкам и в результате обеспечит стабильный доход. То же относится к дальнейшему сближению налоговых ставок и розничных цен на различные категории табачных изделий (см. также раздел 3.3).

В случае необходимости наиболее эффективного расчета основы для акцизных пошлин на табачные изделия, в частности на сигареты, концепцию "самой популярной ценовой

---

<sup>1</sup> Данные взяты из Доклада ВОЗ о глобальной табачной эпидемии 2009 г.: создание бездымной среды. Женева, Всемирная организация здравоохранения, 2009 г. Имеется по адресу: <http://www.who.int/tobacco/mpower/2009/ru/index.html>.

<sup>2</sup> WHO technical manual on tobacco tax administration. Geneva, World Health Organization, 2010: Chapter 2; 2010 global progress report on implementation of the WHO FCTC. Geneva, World Health Organization, 2010; European Commission, Excise Duty Tables part III, July 2011. Имеется по адресу: [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/taxation/excise\\_duties/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/excise_duties/index_en.htm).

<sup>3</sup> Техническое руководство ВОЗ по управлению налогообложением табака. Женева, Всемирная организация здравоохранения, 2010 г.: Глава 2.6; Curbing the epidemic: governments and the economics of tobacco control, Washington, DC, World Bank, 1999.



категории" (СПЦК) как РЦП следует изменить в пользу "взвешенной средней цены" (ВСЦ) на все сигареты. В большинстве регионов на национальных рынках больше нет одной доминирующей самой популярной "национальной" марки сигарет. По сравнению с СПЦК, которая определяется на основе самой продаваемой марки или конкретной ценовой категории на национальном рынке в определенный период времени, ВСЦ в качестве РЦП охватывает все сигареты/ табачные изделия, выпущенные для потребления. Это дает более транспарентное, справедливое и сбалансированное установление налоговых ставок и создает равные условия для всех участников табачного сектора<sup>1</sup>.

### **Рекомендация**

Сторонам следует создать последовательную долгосрочную политику в отношении структуры налогообложения табака, включая показатели для налоговых ставок, с тем чтобы достичь своих целей в течение определенного периода времени. Ставки налогов следует контролировать и повышать на регулярной (возможно, ежегодной) основе, чтобы учитывать изменения в уровнях инфляции и доходов. При формулировании такой политики следует также учитывать региональные особенности (например, трансграничную торговлю).

### **3.3 Полнота охвата/схожесть налогового бремени для различных табачных изделий**

Существуют широкие вариации видов табачных изделий, используемых в различных частях мира. Хотя значительная часть опыта Сторон в отношении налогообложения табачных изделий конкретно относится к изготовленным промышленным способом (готовым) сигаретам, Сторонам следует признать необходимость налоговой политики для всех табачных изделий. Кроме того, системы должны быть упрощены и гармонизированы, чтобы различные изделия облагались налогом с учетом одних и тех же целей.

Различные ставки налогообложения для различных категорий табачных изделий (например, для готовых сигарет и самокруток) или в пределах аналогичных категорий изделий (например, дорогостоящих и дешевых сигарет) могут создать у пользователей стимулы к тому, чтобы переключиться на другие категории изделий или использовать изделия из системы незаконной торговли. Более высокие ставки на одно изделие по сравнению с другим может поощрить пользователей перейти на менее облагаемые налогом и, следовательно, более дешевые изделия.

Следовательно, ожидаемое уменьшение потребления может быть уменьшено в результате переключения на другие табачные изделия (эффект замещения) и увеличения использования обходных путей. Например, что касается сигарет,

---

<sup>1</sup> ВСЦ можно рассчитать следующим образом: общая стоимость всех сигарет, выпущенных для потребления (РЦП с включением всех налогов), поделенная на общее количество сигарет, выпущенных для потребления в определенный период времени (например, один год). См. также: European Commission, Excise Duty Tables part III, July 2011.

то обрезки табака и дешевые сигареты обычно являются для потребителей основными альтернативными изделиями в случае значительного повышения цен на сигареты. В таких случаях, хотя более высокие налоги обычно и приводят к уменьшению потребления табака, эффект увеличения налогов может быть ослаблен в результате замещения дорогих табачных изделий другими табачными изделиями или переключения на более дешевые категории сигарет и дисконтные марки.

### **Рекомендация**

Во избежание отрицательных последствий, таких как замещение изделий или увеличение незаконной торговли, а также для обеспечения достижения целей здравоохранения, все табачные изделия должны облагаться налогом по возможности сравнимым способом, с аналогичным налоговым бременем и должны сопровождаться сильной политикой и мерами борьбы против незаконной торговли табачными изделиями.

Сторонам следует обеспечить, чтобы системы налогообложения были разработаны таким образом, который не поощряет пользователей переключаться на более дешевые изделия в той же категории изделий или на более дешевые категории табачных изделий в ответ на увеличение налогов. В частности, налоговое бремя на другие табачные изделия должно быть увеличено и в соответствующих случаях оно должно быть аналогичным налоговому бремени на сигареты.

## **4. УПРАВЛЕНИЕ НАЛОГООБЛОЖЕНИЕМ**

Этот раздел содержит информацию и рекомендации, касающиеся эффективного управления системами взимания акцизных налогов с табака.

### **4.1 Разрешение/лицензирование**

Основной мерой контроля в эффективном управлении налогообложением табака является определение всех структур, обязанных платить налоги, и величины их налоговых обязательств. Общие меры соблюдения налогов требуют от всех производителей, импортеров, владельцев оптовых складов и экспортеров табачных изделий получать разрешение, лицензию или осуществлять регистрацию в налоговых органах для учета регулярных налоговых поступлений и регулярной уплаты налогов, как указано в законах о налогах<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) отмечает, что всеобъемлющие системы регистрации и учета налогоплательщиков являются жизненно важной характеристикой организации управления налогообложением в большинстве стран, поддерживая большую часть административных процессов налогообложения и подкрепляя деятельность по регистрации всех доходов, сбору и оценке. См. *Tax administration in OECD and selected non-OECD countries: Comparative information series (2008)*. Имеется по адресу: [http://www.oecd.org/document/36/0,3746,en\\_2649\\_33749\\_42174884\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/36/0,3746,en_2649_33749_42174884_1_1_1_1,00.html).

Лицензии, регистрационные документы или разрешения выдаются на определенных условиях с возможностью внесения изменений, отзыва или отмены в случае несоблюдения.

В странах со значительным количеством неформальных розничных торговцев лицензирование может быть трудным. Однако исключения следует сохранять на минимальном уровне.

### **Рекомендация**

Сторонам следует обеспечить наличие транспарентного лицензирования или эквивалентной системы одобрения или контроля.

## **4.2 Система складирования /движение подакцизных товаров и налоговые платежи**

Поскольку меры контроля необходимо применять в производственных и складских предприятиях с целью сбора задолженностей по налогам, для содействия осуществлению этих мер необходимо поддерживать систему складов, получающих разрешения у компетентных органов. Многие страны обязывают физических или юридических лиц (являющихся уполномоченными владельцами таких складов) производить, обрабатывать, хранить, получать и отправлять изделия, подлежащие акцизным пошлинам, в ходе своей производственной деятельности до уплаты акцизной пошлины. От владельцев складов могут быть потребованы гарантии уплаты налогов. Характеристики такой системы могут включать: строгие критерии для получения разрешения; посещения склада до выдачи разрешения; адекватные меры контроля запасов; проверка происхождения подакцизных изделий и всего производственного процесса; а также кодировка и маркировка изделий. Мониторинг движения подакцизных товаров до уплаты акцизной пошлины с помощью компьютерной системы также может использоваться в качестве средства контроля<sup>1</sup>.

### **Рекомендация**

Сторонам следует поддерживать систему хранения или складирования продукции для содействия акцизному контролю. Для уменьшения сложности сбора налогов акцизные налоги должны взиматься в пункте производства, импорта или высвобождения для потребления со склада хранения или производства.

В соответствии с законом налоговые платежи должны производиться через установленные интервалы времени или в установленную дату каждого месяца и в идеале должны включать отчетность об объемах производства и продаж, причитающихся и уплаченных налогах, а также об объемах полученных сырьевых материалов.

---

<sup>1</sup> Во всех странах ЕС существует компьютерная система перемещений и контроля подакцизных товаров (EMCS), поддерживающая все процессы, необходимые для складирования и перемещения товаров. См.: [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/taxation/excise\\_duties/circulation\\_control/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/excise_duties/circulation_control/index_en.htm).

Налоговые органы должны также разрешать раскрытие для общественности содержания отчетов, учитывая при этом требования конфиденциальности.

### **4.3 Меры против задержания поступления товаров на рынок**

В некоторых случаях производители и импортеры могут предвидеть изменения налогов. Это может быть вызвано индексацией налогов по инфляции или известным показателям. В ожидании повышения налогов производители или импортеры могут попытаться извлечь преимущества из нынешнего или более низкого уровня налога и увеличить производство или запас продукции (это явление известно как задержание поступления товаров на рынок).

Для предотвращения этого и обеспечения получения дополнительного дохода в результате повышения налогов скорее органами налогообложения, чем производителями и импортерами, Сторонам следует рассмотреть возможность осуществления препятствующих этому мер, таких как:

- ограничение выпуска чрезмерных объемов табачных изделий непосредственно до повышения налога;
- обложение налогом изделий, которые уже произведены или хранятся на складе, до повышения налога;
- взимание нового налога со всех изделий, еще не поставленных конечному потребителю, в том числе и тех, которые находятся в розничной торговле (известное как взимание налога с запаса).

### ***Рекомендация***

Перед повышением налога Сторонам следует рассмотреть возможность принятия эффективных мер против задержания поступления товаров на рынок.

### **4.4 Фискальная маркировка / отслеживание и прослеживание**

Использование фискальной маркировки обычно считается надлежащим средством для повышения соблюдения налоговых законов посредством мониторинга производства и импорта. Кроме того, фискальная маркировка может помочь отличить законную продукцию от незаконной. Маркировка может производиться с помощью гербовых марок, усиленных гербовых марок (известных также как бандероли) и цифровых гербовых марок.

Фискальная маркировка обычно применяется на уровне упаковки в специально оговоренных местах. Принятие некоторых стандартных размеров упаковки облегчает применение фискальной маркировки и повышает эффективность управления налогообложением. В соответствии со Статьей 15 РКБТ ВОЗ разработка системы отслеживания и прослеживания, включая маркировку табачных изделий уникальным идентификатором, может далее защитить систему распределения и оказать помощь в расследовании случаев незаконной торговли.

**Рекомендация**

В соответствующих случаях Сторонам следует рассмотреть возможность требовать нанесения фискальных маркировок для усиления соблюдения положений законов о налогах.

Сторонам по необходимости следует требовать наличия системы отслеживания и прослеживания в соответствии со Статьей 15 РКБТ ВОЗ.

**4.5 Обеспечение исполнения**

Эффективное управление налогообложением табака требует четкого назначения органов, отвечающих за исполнение. Налоговые органы обычно должны иметь полномочия и возможности для проведения поиска, конфискации, удержания и ликвидации в соответствии с полномочиями и возможностями правоохранительных учреждений, и им должны быть даны необходимые средства для обеспечения исполнения, включая соответствующие технологии. Кроме того, обмен информацией между учреждениями, обеспечивающими исполнение, также является полезным для эффективного правоприменения в соответствии с национальными законами.

Санкции за несоблюдение законов, касающихся налогов, обычно включают приостановление или прекращение действия лицензии или применение более строгих условий лицензирования, штрафов и/или тюремного заключения, конфискацию изделий, конфискацию оборудования, используемого для производства или распределения изделий, включая машинное оборудование и транспортные средства, распоряжения о прекращении и невозобновлении деятельности, а также другие соответствующие административные меры. Штрафы и проценты применяются к поздней уплате налогов, и в случаях неуплаты налогов взыскиваются недоимки по налогам и штрафные налоги.

**Рекомендация**

Сторонам следует четко назначить органы обеспечения уплаты налогов и предоставить им надлежащие полномочия.

Сторонам следует также предусмотреть возможность обмена информацией между учреждениями по обеспечению исполнения.

Для того чтобы воспрепятствовать несоблюдению законов, касающихся налогов, Сторонам следует предусмотреть соответствующий диапазон санкций.

**5. ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ДОХОДОВ – ФИНАНСИРОВАНИЕ БОРЬБЫ ПРОТИВ ТАБАКА**

В соответствии со Статьей 6.2 РКБТ ВОЗ, Стороны сохраняют свое суверенное право определять и устанавливать свою политику налогообложения. Неотъемлемой частью

суверенного права каждой Стороны является принятие решения о том, как использовать доход, полученный от налогообложения табака.

Как уже отмечалось в руководящих принципах осуществления Статей 8, 9 и 10, 12 и 14<sup>1</sup>, акцизные налоги на табак обеспечивают потенциальный источник финансирования борьбы против табака. Стороны, учитывая Статью 26 РКБТ ВОЗ, могут рассмотреть возможность выделения доходов от налогообложения табака полностью или частично программам борьбы против табака, например, программам по повышению информированности, по укреплению здоровья и профилактике болезней, по оказанию услуг для избавления от зависимости, по экономически жизнеспособной альтернативной деятельности и по финансированию соответствующих структур для борьбы против табака.

## **6. БЕЗНАЛОГОВЫЕ/БЕСПОШЛИННЫЕ ПРОДАЖИ**

В магазинах беспошлинной торговли в аэропортах и на международных транспортных средствах табачные изделия часто продаются без каких-либо акцизных пошлин. Как правило, безналоговые или беспошлинные продажи в аэропортах или других специальных местах предназначены для лиц, совершающих поездки, которые вывозят табачные изделия из страны и освобождаются от уплаты некоторых местных или национальных налогов и пошлин. Поэтому безналоговые или беспошлинные продажи считаются в некотором смысле экспортом и поэтому не могут облагаться налогом в принципе. Однако в некоторых странах лица, совершающие поездки, могут также приобретать товары в магазинах беспошлинной торговли в аэропортах не только при выезде из страны, но и при въезде в страну.

Безналоговые и беспошлинные продажи разрушают воздействие налоговых и ценовых мер, направленных на сокращение спроса на табачные изделия, поскольку безналоговые табачные изделия являются более дешевыми и более доступными, чем облагаемые налогом. Это противоречит целям охраны здоровья, которые ставятся при налогообложении, и наносит вред общественному здравоохранению в результате поощрения личного потребления. Кроме того, такие продажи оказывают отрицательное воздействие на правительственные доходы, создавая брешь в структуре налогообложения. В частности, безналоговые или беспошлинные магазины в наземных пунктах пересечения границ могут быть местом происхождения незаконных поставок безналоговых или беспошлинных сигарет для конечных потребителей. Имеется все больше свидетельств того, что правительства принимают меры для запрещения или ограничения безналоговых или беспошлинных продаж.

В Статье 6 РКБТ ВОЗ говорится, что каждая Сторона вводит или сохраняет, в соответствующих случаях, меры, которые могут включать [...] запрещение или ограничение, в соответствующих случаях, продажи безналоговых и беспошлинных табачных изделий лицам, осуществляющим международные поездки и/или ввоза ими

---

<sup>1</sup> Эти руководящие принципы имеются по адресу: <http://www.who.int/fctc/protocol/guidelines/adopted/ru>.

этих изделий". Несмотря на то, что обязанность по принятию таких мер лежит на самих Сторонах, может возникнуть необходимость провести различие между особенностями поездок наземным, воздушным или морским транспортом, в частности различие между пограничными магазинами и пунктами беспошлинной продажи.

Международные действия для запрещения безналоговых или беспошлинных продаж строятся вокруг трех базисных вариантов:

- запрещение безналоговых или беспошлинных продаж табачных изделий;
- взимание акцизных налогов с табачных изделий, продаваемых в магазинах безналоговой или беспошлинной торговли; или
- ограничение льгот на табачные изделия для лиц, совершающих поездки, с целью ограничить частный ввоз безналоговых или беспошлинных табачных изделий, например, применяя количественные пределы<sup>1</sup>.

### **Рекомендация**

Сторонам следует рассмотреть возможность запрещения или ограничения безналоговых или беспошлинных продаж табачных изделий. Им следует контролировать степень, в которой безналоговые или беспошлинные товары способствуют незаконной торговле и принимать необходимые меры в случае установления такой связи.

## **7. НЕЗАКОННАЯ ТОРГОВЛЯ**

Основной ссылкой для незаконной торговли табачными изделиями является Статья 15 РКБТ ВОЗ.

Незаконная торговля повышает наличие и доступность табачных изделий, подрывая политику налогообложение табака и политику здравоохранения. Делая сигареты искусственно "дешевыми" и доступными через нерегулируемые каналы продаж, незаконная торговля увеличивает распространенность курения и употребления табака, главным образом среди молодежи, бедных людей и групп населения в странах с низким или средним уровнями доходов.

---

<sup>1</sup> Например, ЕС применяет количественные пределы для лиц, въезжающих в одно из государств-членов ЕС из государства, не являющегося членом ЕС. Каждое государство-член может применить количественные пределы для табачных изделий согласно следующим правилам:

- сигареты: 200 или 40 штук на человека старше 17 лет;
- сигариллы: 100 или 20 штук на человека старше 17 лет;
- сигары: 50 или 10 штук на человека старше 17 лет;
- курительный табак: 250 граммов или 50 граммов на человека старше 17 лет, при том что сигариллы - это сигары с максимальным весом 3 грамма каждая.

Незаконная торговля подрывает получение табачных налогов и управление налогообложением табака, особенно в странах, применяющих высокие налоги.

Согласно утверждениям табачной промышленности, незаконная торговля возникает в результате повышения налогов. Однако многочисленные страны эффективно повышают налоги на табак и увеличивают свои доходы без резкого увеличения контрабанды<sup>1</sup>. Связь между налогами/ценами и незаконной торговлей в значительной мере зависит от существования коррупции и/или легкости обхождения мер законодательного контроля<sup>2</sup>. Поэтому, когда страны повышают табачные налоги, они должны также усиливать исполнение законодательства, касающегося табака, и управление налогообложением.

Опыт показывает, что налоги и цены не являются главными причинами незаконной торговли. Цена является всего лишь одним из многих факторов, которые могут влиять на незаконную торговлю<sup>3</sup>.

### **Рекомендация**

Применяя Статью 6 РКБТ ВОЗ, Стороны должны принимать необходимые меры для уменьшения риска незаконной торговли в соответствии с обязанностями по Статье 15 РКБТ ВОЗ.

## **8. МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО**

Международное сотрудничество в научной и юридической областях, предоставление соответствующего опыта и обмен информацией и знаниями являются важными средствами укрепления потенциала Сторон для выполнения своих обязанностей по Статье 6 РКБТ ВОЗ. Такие меры должны соответствовать обязательствам, которые Стороны взяли на себя в отношении международного сотрудничества, особенно по Статьям 4.3, 5.4, 5.5, 20 и 22 РКБТ ВОЗ.

Согласно Статье 21 РКБТ ВОЗ, периодические доклады Сторон являются еще одним важным средством для международного обмена и сотрудничества согласно Конвенции. В Статье 6 РКБТ ВОЗ говорится, что Стороны предоставляют информацию о ставках налогообложения табачных изделий, в идеале включая информацию об относительном и абсолютном налоговом бремени, и о тенденциях в потреблении табака в своих периодических докладах в соответствии со Статьей 21.

---

<sup>1</sup> *Illicit tobacco trade – Illegal profits and public peril*. Campaign for Tobacco-Free Kids, 2008:5–6. Имеется по адресу: [http://www.tobaccofreecenter.org/files/pdfs/en/ILL\\_overview\\_en.pdf](http://www.tobaccofreecenter.org/files/pdfs/en/ILL_overview_en.pdf).

<sup>2</sup> Merriman D. *Understand, measure and combat tobacco smuggling*. Washington, DC, World Bank, 2002:8–9. Имеется по адресу: <http://siteresources.worldbank.org/INTPH/Resources/7Smuggling.pdf>.

<sup>3</sup> *Tobacco smuggling*. Fact sheet provided at the 11th World Conference on Tobacco OR Health, 6–11 August 2000. Имеется по адресу: [http://www.ash.org.uk/files/documents/ASH\\_232.pdf](http://www.ash.org.uk/files/documents/ASH_232.pdf).



Обычно для любых политических и регулирующих мер необходимы транспарентные и достаточно всеобъемлющие данные. Соответствующие международные организации играют важную роль в сборе, составлении и публикации таких данных. Сторонам следует также рассмотреть возможность изучения докладов других Сторон, а также данные и тенденции, содержащиеся в других глобальных докладах о ходе работы, представляемых на каждой очередной сессии Конференции Сторон, для расширения своих знаний в области международного опыта в области налоговой и ценовой политики.

Международное сотрудничество поможет также обеспечить предоставление последовательной и точной информации, связанной с глобальными, региональными и национальными тенденциями и опытом в отношении налоговой и ценовой политики, особенно с помощью глобальной базы данных об осуществлении договора, которую ведет Секретариат Конвенции.

Сторонам следует также рассмотреть возможность использования многосекторальных аспектов налоговой и ценовой политики и сотрудничества в рамках соответствующих двусторонних и многосторонних механизмов и организаций с целью повышения информированности и содействия осуществлению соответствующей политики.

Сторонам следует сотрудничать в рассмотрении и, в случае необходимости, в обновлении настоящих руководящих принципов в соответствии с механизмом и сроками, которые будут установлены Конференцией Сторон, для обеспечения продолжения эффективного руководства и помощи Сторонам в создании их налоговой и ценовой политики в отношении табачных изделий.

= = =