



# ВСЕМИРНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ

ПЕРВОЕ СОВЕЩАНИЕ РАБОЧЕЙ ГРУППЫ  
ПО ВОПРОСУ О РАМОЧНОЙ КОНВЕНЦИИ ВОЗ  
ПО БОРЬБЕ ПРОТИВ ТАБАКА

A/FCTC/WG1/3  
3 сентября 1999 г.

Пункт 8 повестки дня

---

## Тематика возможных протоколов и их связь с рамочной конвенцией по борьбе против табака

В связи с быстрым ростом международных средств массовой информации и резким увеличением как законной, так и незаконной торговли табачными изделиями, эпидемия, связанная с употреблением табака, должна контролироваться на международном уровне. В настоящем документе рассматривается вопрос о возможных границах международной рамочной конвенции по борьбе против табака и связанных с ней протоколов, а также основные положения, которые должны быть приняты во внимание с точки зрения перспективы общественного здравоохранения. Международные последствия, связанные с основными направлениями деятельности по борьбе против табака, в сводном виде представлены ниже.

- **Цены.** Гармонизация в вопросах налогообложения табачной продукции на международном уровне является необходимой, с тем чтобы избежать чрезмерных различий в ценах на сигареты в соседних странах.
- **Контрабанда.** Международные перевозки сигарет должны осуществляться под строгим контролем, с тем чтобы предупредить трансформацию трети глобального экспорта, как то имеет место сегодня, в контрабанду.
- **Беспошлинная табачная продукция.** Прекращение беспошлинной торговли табачной продукции соответствовало бы целям политики ВОЗ по сокращению потребления табака, поскольку беспошлинная торговля делает сигареты дешевыми.
- **Вопросы рекламы и спонсорства.** Только глобальный запрет на любую рекламу табачной продукции может предупредить рекламу табачных изделий в заграничных журналах и во время передачи в средствах массовой информации различных национальных и международных событий.
- **Интернет.** Реклама и торговые сделки по Интернету также представляют собой международную угрозу, поскольку информацию с Интернета можно получить практически во всех странах мира.
- **Методы тестирования.** Процедуры тестирования для выявления ингредиентов, содержащихся в табачной продукции, должны основываться на международно приемлемых методах, которые должны обеспечивать потребителей точными

показателями в отношении тех компонентов, которые они поглощают вместе с табачной продукцией.

- **Дизайн и маркировка упаковок.** Соглашения в отношении элементов дизайна упаковки на международном уровне могут не только улучшить торговые отношения, но и содействовать укреплению общественного здравоохранения.
- **Сельское хозяйство.** Субсидии для производства табака могут нарушить сбалансированность рынка и содействовать потреблению табака в странах с низким уровнем дохода за счет «сброса» на рынок дешевого табака.
- **Обмен информацией.** Необходима разработка стандартизированных подходов, с тем чтобы содействовать вопросам глобального мониторинга табачной эпидемии и оценки эффективности политики, призванной контролировать ее.

Следует особо отметить то обстоятельство, что предложения, содержащиеся в настоящем документе, исходят исключительно из соображений общественного здравоохранения и должны быть оценены с точки зрения их политической и юридической реализации. В этом отношении предложения, представленные в настоящем документе, не предполагают политического одобрения со стороны государств-членов. На заключительном этапе содержание рамочной конвенции и связанных с ней протоколов будет зависеть от государств-членов, поскольку переговоры в отношении международных конвенций являются прерогативой суверенных государств. Вместе с тем, поскольку рамочная конвенция и протоколы позволяют создать в юридическом отношении международный документ по вопросам глобальной борьбы против табака, многие другие вопросы могут быть рассмотрены и представлены в качестве приложений после утверждения рамочной конвенции и изначальных соглашений по протоколам. Вместе с тем, предлагается, чтобы национальные и транснациональные компоненты борьбы против табака рассматривались одновременно, поскольку в противном случае трудно гарантировать успешные результаты борьбы с табачной эпидемией.

Итоги дискуссий по рассмотрению вопроса о взаимоотношении между рамочными конвенциями и протоколами в качестве дополнения к изложенным выше предложениям приводятся в приложении к настоящему документу.

## СОДЕРЖАНИЕ

|                                                                   | Стр. |
|-------------------------------------------------------------------|------|
| I. Введение                                                       | 4    |
| II. Цены и налоги                                                 |      |
| Перспектива с точки зрения общественного здравоохранения          | 5    |
| Международные последствия                                         | 6    |
| Предлагаемые решения                                              | 7    |
| III. Контрабанда                                                  |      |
| Перспектива с точки зрения общественного здравоохранения          | 8    |
| Международные последствия                                         | 11   |
| Предлагаемые решения                                              | 13   |
| IV. Бесплоштинная табачная продукция                              |      |
| Перспектива с точки зрения общественного здравоохранения          | 14   |
| Международные последствия                                         | 15   |
| Предлагаемые решения                                              | 15   |
| V. Вопросы рекламы табака и спонсорство                           |      |
| Перспектива с точки зрения общественного здравоохранения          | 16   |
| Международные последствия                                         | 17   |
| Предлагаемые решения                                              | 21   |
| VI. Испытания и отчетность о токсичных и других компонентах       |      |
| Перспектива с точки зрения общественного здравоохранения          | 23   |
| Международные последствия                                         | 25   |
| Предлагаемые решения                                              | 26   |
| VII. Дизайн и маркировка упаковок табачной продукции              |      |
| Перспектива с точки зрения общественного здравоохранения          | 27   |
| Международные последствия                                         | 28   |
| Предлагаемые решения                                              | 29   |
| VIII. Табак и сельскохозяйственная политика                       |      |
| Перспектива с точки зрения общественного здравоохранения          | 29   |
| Международные последствия                                         | 30   |
| Предлагаемые решения                                              | 31   |
| IX. Сотрудничество и обмен информацией                            |      |
| Перспектива с точки зрения общественного здравоохранения          | 31   |
| Международные последствия                                         | 32   |
| Предлагаемые решения                                              | 32   |
| Приложение: Взаимосвязь между рамочными конвенциями и протоколами | 33   |

## **I. ВВЕДЕНИЕ**

1. Масштабность и серьезность проблемы, связанной с табачной эпидемией сегодня и в будущем, означают, что принятие международного инструмента для борьбы против табака становится неотложной задачей. Несмотря на то, что 91 страна приняла национальные законодательные акты по борьбе против табака, во многих странах до сих пор существует лишь крайне слабое (или совсем отсутствует) законодательство по этим вопросам, и потому их реакция на угрозу со стороны табака была весьма ограниченной. Агрессивная рыночная практика транснациональных компаний по производству табака угрожает жизни и здоровью людей как развивающихся, так и промышленно развитых стран.

2. Четыре фактора составляют основу попыток сегодня предпринять необходимые меры для коллективных международных действий в связи со смертностью и заболеваемостью, вызываемых табаком: масштабы урона, наносимого табаком, делают его катастрофой для общественного здравоохранения в огромных масштабах; указанная проблема существует в каждой стране; основные элементы ее – например, контрабанда – не знает национальных границ; и проблема табака не может быть решена странами, действующими поодиночке.

3. Во время Пятьдесят второй сессии Всемирной ассамблеи здравоохранения в мае 1999 г. 191 государством - членом ВОЗ единодушно была принята резолюция WHA52.18, которая создает основу для многосторонних переговоров в отношении рамочной конвенции ВОЗ по борьбе против табака и возможных связанных с ней протоколов. Впервые государства – члены Организации использовали свое право в соответствии со статьей 19 Устава ВОЗ по разработке такой конвенции.

4. Организации на многосторонней основе разработали целый ряд механизмов для содействия международным соглашениям и действиям в отношении проблем, вызывающих озабоченность во всем мире. В принципе существуют две категории международных соглашений, которые могут использоваться для того, чтобы содействовать продвижению стратегий ВОЗ по борьбе против табака: не носящие обязательного характера международные резолюции и юридически обязательные международные документы.

5. Рамочная конвенция и связанные с ней протоколы являются юридически обязательным инструментом и представляют собой подход, который был использован в многочисленных договорах по вопросам прав человека и проблемам окружающей среды. Важное преимущество подхода, определяемого как рамочная конвенция, заключается в его гибкости. Он не пытается разрешить все связанные с определенной проблемой вопросы в едином документе; он рассматривает каждую отдельную проблему в отдельном документе. В качестве первого шага государства принимают рамочную конвенцию, которая призывает к сотрудничеству в достижении широко определенных целей, представляя возможность для участвующих сторон данной конвенции позднее заключить отдельные протоколы, в которых решается вопрос о конкретных мерах, призванных обеспечить достижение указанных целей.

6. Рамочная конвенция/протокол исходит из того, что подразделение обязательств на более мелкие статьи содействует достижению общей цели. Большинство рамочных конвенций разрабатывает протоколы в соответствии с тематическими направлениями. С учетом проблемы табака следующие восемь областей, содержащих описание позиций с

точки зрения общественного здравоохранения, международных последствий и предлагаемых решений рассматриваются ниже: цены и налоги, контрабанда, беспошлинная табачная продукция, вопросы рекламы и спонсорства, тестирование и установление токсичных и других компонентов, вопросы дизайна и маркировки упаковок, вопросы табака и сельскохозяйственной политики, а также вопросы сотрудничества и обмена информацией.

7. Все предложения, изложенные в настоящем документе, исходят из позиций общественного здравоохранения и должны быть оценены с точки зрения их политического и юридического оформления.

## II. ЦЕНЫ И НАЛОГИ

### Перспектива с точки зрения общественного здравоохранения

8. Налогообложение зачастую рассматривается в качестве наиболее эффективного средства по сокращению потребления табака. Законы снабжения и спроса указывают на то, что чем дороже стоит какое-либо изделие, тем менее склонны люди его покупать. Несмотря на тот факт, что табак является предметом потребления, вызывающим зависимость, цены тем не менее оказывают серьезное воздействие на масштабы потребления. Политика цен в отношении табачной продукции должна стремиться к тому, чтобы реальная цена табачных продуктов намного превосходила эффект инфляции. Этот эффект заключается в том, чтобы рост цены в реальном выражении и воздействие, которое он окажет, измерялся с точки зрения «эластичности» самой цены. В соответствии с результатами обзоров, проведенных в нескольких странах, «эластичность» спроса на сигареты или табак варьирует между  $-0,2$  и  $-0,9$  и в среднем составляет около  $-0,5$ . Это предполагает, что в среднем потребление сигарет сокращается на  $0,5\%$  в отношении каждого составляющего  $1\%$  увеличения с точки зрения реальной стоимости<sup>1</sup>. Научные исследования, осуществленные в Соединенных Штатах Америки, указывают на то, что подростки и молодые взрослые гораздо больше реагируют на цены, чем взрослые люди: подсчеты в отношении гибкости спроса на сигареты среди студентов колледжей составляют от  $-0,9$  до  $-1,3$ <sup>2</sup>. Это объясняется тем фактом, что студенты в меньшей степени страдают зависимостью от табачных изделий, чем люди более зрелого возраста, при этом студенты располагают также меньшим доходом. Более высокие налоги, сказывающиеся на росте цен на сигареты, приводят к значительному сокращению курения как такового и среднего ежедневного потребления сигарет среди молодежи.

9. С точки зрения здравоохранения чрезвычайно важно обеспечить такое положение, когда гораздо менее доступным станет весь перечень видов табачной продукции. Люди, выступающие за укрепление здоровья, обычно обращают особое внимание на налогообложение сигарет. Вместе с тем, важно обеспечить такое положение, при котором не имеется дешевой замены для продуктов, подвергающихся налогообложению. В Канаде, Нидерландах и Норвегии многие из тех, кто курят, потребляют самодельные сигареты («самокрутки») с учетом более высоких налогов на сигареты, сделанные на промышленных предприятиях. Во всех странах Европейского союза, за исключением

<sup>1</sup> J. Townsend. Price and consumption of tobacco. *British Medical Bulletin*, 1996, 52: 132-142.

<sup>2</sup> F.J. Chaloupka, H. Wechsler. Price, tobacco control policies and smoking among young people. *Journal of Health Economics*, 1997, 16: 359-373.

Ирландии и Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии, табак для самодельных сигарет облагается меньшими налогами, чем промышленно изготовленные сигареты. Правила в европейских странах предполагают минимальный акцизный сбор в 57% от розничной цены на сигареты, но в отношении табака для самодельных сигарет этот сбор составляет лишь 30%. Более низкий показатель для акцизного сбора увеличил разрыв, существующий между розничной ценой табака для самодельно изготавливаемых сигарет и сигарет, произведенных на промышленных предприятиях.

### **Международные последствия**

10. Различия в цене на табачные изделия между соседними странами приводят как к закупкам сигарет при пересечении границ, так и нелегальной торговле. Увеличение налогов на табак является гораздо более сложным делом, если страна пытается сделать это самостоятельно, отдельно от других. В качестве фактора, подрывающего такое начинание, выступает угроза контрабанды из соседних с более низкими налогами стран. Трансграничная торговля имеет место даже между такими странами, как Канада и Соединенные Штаты Америки, с учетом различия в ценах между канадскими провинциями и отдельными штатами в США. Научные исследования, осуществленные в Соединенных Штатах Америки, указывают на то, что более высокие цены в соседних штатах увеличивают потребление сигарет внутри самих штатов. Потребители отправляются в соседние штаты для приобретения сигарет там, когда цены на сигареты возрастают в тех штатах, где они проживают постоянно. Данные, поступившие из 46 штатов Соединенных Штатов Америки, на протяжении 1963-1988 гг. указывают, что каждое увеличение на 10% цены в одном штате приводит к увеличению сбыта на 0,8% в штатах, соседствующих с ним<sup>1</sup>.

11. Нелегальная торговля подогревается серьезными различиями в цене (зачастую составляющими более 300%) на табачную продукцию в соседних странах. Существенные различия между розничными ценами приводят к закупке сигарет, на которые выплачена пошлина в странах с низкими налогами, при последующей транспортировке этих сигарет в страны с высокими налогами. Нелегальные торговцы зачастую используют специальные трейлеры и грузовики, конструкция которых была изменена и которые имеют двойные стены, потолки и другие тайники. В Польше покупка пачки сигарет определенной марки стоила 1 долл. США в 1997 г., в то время как эта же пачка стоила 3 долл. США в Германии. С учетом этого нелегальная транспортировка сигарет в частных автомашинах и небольших фургонах на всем протяжении германской восточной границы с Польшей мелкими партиями является обычным делом.

12. Другим примером нелегальной торговли может служить легальная транспортировка табака для самодельных сигарет между Бельгией и Соединенным Королевством. В 1998 г. 50-граммовая упаковка табака для изготовления самодельных сигарет стоила 11 долл. США в Соединенном Королевстве по сравнению с 3 долл. США в Бельгии. Преступные группировки покупают 50-килограммовые упаковки табака для изготовления самодельных сигарет в Бельгии, за которые была уплачена пошлина, и транспортируют их маленькими автомобилями, с тем чтобы выявление таких партий таможней при транспортировке в Соединенное Королевство было трудным. Их доход составляет 3000 долл. США в день. В

---

<sup>1</sup> B.H. Baltag, D. Levin. Cigarette taxation: raising revenues and reducing consumption. *Structural change and economic dynamics*, 1992, 3: 321-335.

1997 г. приблизительно 4000 тонн табака для изготовления сигарет ручным способом были контрабандно ввезены из Бельгии в Соединенное Королевство<sup>1</sup>.

13. Нелегальная торговля может также рассматриваться в качестве старомодного классического способа контрабанды. Она зачастую организуется шайками и не требует больших капиталовложений. Значительные различия в цене являются основным условием для того, чтобы нелегальный бизнес такого рода стал выгодным. Нелегальная торговля является проблемой в ряде регионов мира, несмотря на то что огромные различия в цене среди соседних стран сегодня встречаются гораздо реже, чем раньше, и доля нелегальной табачной продукции, поступающей на рынок, остается сравнительно небольшой. Лучшим способом борьбы с нелегальной торговлей является увеличение налогов в странах с низкими налогами без их снижения в странах с высокими налогами. Следует также добиваться установления международно признанных норм налогообложения, которые должны популяризироваться с тем, чтобы избежать наличия кардинального и необоснованного различия в ценах среди соседних стран.

### **Предлагаемые решения**

14. Гармонизация налогообложения на табачную продукцию на международном уровне является необходимым шагом для того, чтобы избежать наличия существенных различий в ценах среди соседних стран. На всемирном уровне обеспечение такой гармонизации является сложным делом, поскольку цена на упаковку сигарет одной и той же международной марки может составлять от 1 долл. США в развивающихся странах и достигать до 5-7 долл. США в некоторых промышленно развитых странах. При этом следует учитывать, что структура налогообложения на табачную продукцию весьма различна в отдельных странах и создание единой системы налогообложения представляется очень сложным делом. За короткое время очень трудно обеспечить одну и ту же структуру налогообложения табачной продукции во всем мире или выровнять систему налогообложения табачной продукции за счет учреждения особых видов налогообложения. Последняя мера может привести к сокращению цен в ряде стран (что неприемлемо с точки зрения здравоохранения) и резкому повышению цен в других странах (что трудно осуществить с учетом политической точки зрения).

15. Опыт стран Европейского союза может служить примером более гибкого и политически приемлемого подхода к вопросу о гармонизации налогообложения на табачную продукцию на международном уровне. Статья 99 Римского договора о создании Европейского экономического сообщества ведет к гармонизации законодательства по вопросу акцизных сборов в странах сообщества. Процесс гармонизации налогообложения на табачную продукцию в странах Европейского союза тем не менее остается проблематичным. Трудности, с которыми приходится иметь дело при достижении соглашения в отношении гармонизации налогообложения, частично связаны со значительными различиями в структуре налогообложения, а также тем, что меры такого рода должны осуществляться одновременно. 19 октября 1992 г. через 35 лет после вступления в силу Римского договора Совет Европейского союза одобрил три законоположения о гармонизации налогообложения на табачную продукцию в странах Европейского союза. В соответствии с этими актами акцизные сборы на сигареты в государствах-членах должны составлять по крайней мере 57% от розничной цены.

---

<sup>1</sup> L. Allen et al. *Report of the alcohol and tobacco fraud review*. Salford, HM Customs and Excise, 1998.

Помимо акцизных сборов, как указано в тех же документах, минимальная ставка налога на добавочную стоимость (НДС) должна составлять приблизительно 13% от розничной цены, что означает, что в целом эти распоряжения, касающиеся табачной продукции, предусматривается уровень налогообложения составляющий 70% для сигарет.

16. Поскольку указанные ставки были выражены в процентах, а не в конкретных суммах, то существенные различия в цене до сих пор существуют в странах Европейского союза, хотя разрыв в ценах между наиболее «дешевыми» и «дорогими» странами сократился в период с января 1992 г. до сентября 1996 г. Правила, которыми регулируется налогообложение в странах Европейского союза, представляют собой приемлемый компромисс между полной гармонизацией (в соответствии с которой все сигареты должны продаваться за одну и ту же цену, поскольку ставки налогообложения должны быть одинаковыми) и отсутствием какой-либо гармонизации. В соответствии с докладом Европейской комиссии за 1998 г. по осуществлению указанных директив в отношении налогообложения табака эта система работает удовлетворительно и в отношении ее не было предложено сколь либо серьезных модификаций. С точки зрения здравоохранения указанные директивы следует рассматривать как положительные с учетом того, что они привели к увеличению цены в странах с низким уровнем налогообложения и не привели к снижению цен в странах с высоким уровнем налогообложения.

17. На международном уровне можно сделать предложение о том, чтобы налоги (акцизные сборы + НДС) на сигареты составляли по крайней мере 70% от окончательной розничной цены и чтобы табак для изготовления самодельных сигарет облагался налогами точно так же, как и табачная продукция, изготовленная на промышленных предприятиях.

18. Для того чтобы страны с низким уровнем налогообложения могли достичь указанных целей, следует предусмотреть определенные переходные периоды для них:

| <b>Уровень налогов на сигареты<br/>(1 января 2000 г)</b> | <b>Продолжительность переходного периода</b> |
|----------------------------------------------------------|----------------------------------------------|
| <55%                                                     | 3 года                                       |
| <45%                                                     | 6 лет                                        |
| <35%                                                     | 9 лет                                        |
| <25%                                                     | 12 лет                                       |

Аналогичные переходные периоды должны быть предусмотрены для налогов на табак для самодельных сигарет.

### **III. КОНТРАБАНДА**

#### **Перспектива с точки зрения общественного здравоохранения**

19. В соответствии с международным докладом о торговле табачными изделиями глобальная контрабанда сигарет выросла приблизительно на 73% между 1990 г. и 1995 г. Значительное увеличение торговли контрабандными сигаретами в начале 1990-х годов

связано с распадом Восточного блока в сочетании с увеличением потребительского спроса на международные марки сигарет на возникающих рынках Азии<sup>1</sup>.

20. Масштабы проблемы контрабанды можно оценить при сопоставлении различий между глобальным экспортом и импортом; недостающая часть становится предметом контрабанды. Объемы производства сигарет в глобальном масштабе известны достаточно точно, и, поскольку сигареты нельзя хранить очень долго, то производство в мире очень близко подходит к показателям глобального потребления сигарет, т. е. на складах никогда не хранится большого количества сигарет. Глобальный импорт в связи с этим должен быть очень близок к глобальному экспорту с учетом коррективов на легальную реализацию, которая, как правило, исключается из национальной статистики (обычно это импорт для беспошлинной продажи совершающим международные переезды, дипломатическому сообществу и военным учреждениям). Но на протяжении многих лет показатели импорта остаются значительно более низкими, чем экспорта, что не может быть объяснено беспошлинной продажей сигарет на законных основаниях. Хотя объемы беспошлинной торговли не заносятся в официальную статистику, по достаточно точным расчетам отраслей табачной промышленности они составляют 45 000 млн. сигарет в год. Даже с учетом отставания во времени, составляющего от трех до шести месяцев между регистрацией экспорта и импорта, статистика не может объяснить эти различия в экспорте и импорте, которые на протяжении многих лет оставались очень высокими. Таблица 1, в которой приводятся ежегодные глобальные цифры для экспорта и импорта начиная с 1975 по 1996 год, указывает на стойкое увеличение числа «пропадающих» сигарет. В 1996 г. 1 107 000 млн. сигарет были вывезены, но только 707 000 млн. сигарет было импортировано, при этом разница составляет 400 000 млн. сигарет. За вычетом 45 000 млн. сигарет, ушедших на законную беспошлинную реализацию, все еще остается почти 355 000 млн. сигарет, которых не хватает. Единственным возможным объяснением этого исчезновения сигарет является контрабанда.

**ТАБЛИЦА 1. ГЛОБАЛЬНЫЙ ИМПОРТ И ЭКСПОРТ СИГАРЕТ**  
(в тыс. миллионов единиц)

| Год  | Импорт | Экспорт | Разница |
|------|--------|---------|---------|
| 1975 | 171    | 223     | 43      |
| 1980 | 254    | 323     | 69      |
| 1985 | 313    | 356     | 43      |
| 1990 | 418    | 543     | 125     |
| 1991 | 526    | 712     | 186     |
| 1992 | 568    | 804     | 236     |
| 1993 | 600    | 780     | 179     |
| 1994 | 886    | 1156    | 270     |
| 1995 | 668    | 987     | 319     |
| 1996 | 707    | 1107    | 400     |

Источник: Министерство сельского хозяйства Соединенных Штатов Америки.

<sup>1</sup> World Tobacco. *World tobacco file, Emerging markets in Asia 1997*. London, 1997.

21. Контрабанда сигарет сегодня настолько распространена и хорошо организована, что представляет собой серьезную угрозу, как общественному здравоохранению, так и государственной казне, которая теряет тысячи миллионов долларов в качестве поступлений. Угроза общественному здравоохранению связана прежде всего с использованием контрабандного фактора в качестве аргумента против высоких налогов на сигареты. Налогообложение зачастую рассматривалось в качестве одной из наиболее эффективных мер по сокращению потребления. Табачная промышленность выступает против увеличения налогов и использует тот аргумент, что высокое налогообложение поощряет контрабанду. В некоторых странах угроза, связанная с контрабандой, использовалась табачной промышленностью, для того чтобы убедить правительства не повышать налоги на табачную продукцию. В Соединенном Королевстве, например, Ассоциация производителей табачных изделий предупредила правительство, что казначейство страны стоит перед выбором: либо увеличить налогообложение на табачные изделия, повысить уровень преступности и потерять поступления в казну или сократить налоги, сократить преступность и повысить поступления в казну<sup>1</sup>. В соответствии с доводами, выдвигаемыми табачной промышленностью, увеличение налогообложения сигарет ведет лишь к сокращению законной продажи сигарет, а не к сокращению общего объема продаваемой продукции (суммарные показатели легальной и нелегальной торговли). Контрабанда ведет к снижению поступлений в государственную казну и даже подрывает усилия департамента здравоохранения сократить число курильщиков. Так, например, объявление, рассчитанное на полную газетную полосу, в «Нью-Йорк таймс» и «Вашингтон пост» от 1 мая 1998 г., помещенное пятью крупнейшими производящими табачную продукцию компаниями в Соединенных Штатах, указывало на то, что увеличение налогообложения на 1,10 долл. США создаст черный рынок для сигарет, который «предоставит детям неограниченный доступ» к сигаретам<sup>2</sup>.

22. Черный рынок означает также сокращение доходов для тех, кто торгует табачными изделиями на законном основании, и создает больше возможностей для организованной преступности. Вопрос о контрабанде стал сегодня наиболее убедительным аргументом для противодействия политике правительств, стремящихся сократить потребление табака с помощью налогообложения. В своем докладе в отношении налогообложения табачной продукции от мая 1998 г. Европейская комиссия указала на то, что контрабандный фактор должен приниматься в расчет при рассмотрении вопроса налогообложения, поскольку цель общественного здравоохранения, связанная с сокращением потребления табака с помощью высоких налогов, не будет достигнута, если производители табака сумеют избежать этого налогообложения<sup>3</sup>.

23. Контрабанда представляет также серьезную угрозу общественному здравоохранению в силу того, что контрабандные сигареты продаются значительно ниже рыночной цены. Таким образом, сигареты можно купить по дешевой цене, что увеличивает потребление и

---

<sup>1</sup> Ассоциация производителей табачных изделий «Предупреждение от производителей табака правительству Ее Величества», реклама, помещенная в газете Ивнинг стандарт, 25 февраля 1999 г.

<sup>2</sup> «Представители табачной промышленности указывают на то, что увеличение налогов создаст черный рынок», Ежедневный бюллетень СКАРК 1 мая 1998 г.

<sup>3</sup> Комиссия Европейского сообщества. Доклад Комиссии о структуре и тарифах акцизных сборов, определенных в соответствии с директивой Совета 92/79/ЕЕС от 19 октября 1992 г., тарифных ставках на сигареты и директива Совета 92/80/ЕЕС от 19 октября 1992 г. о тарифных ставках на другие виды табачной продукции, помимо сигарет. СОМ 98 (320). Брюссель, 15 мая 1998 г.

подрывает усилия, направленные на то, чтобы удержать молодежь от курения. Контрабанда делает наиболее известные международные марки сигарет доступными для потребителей с низким уровнем доходов и для молодежи развивающихся стран, где западные продукты рассматриваются как модные и создающие определенный имидж. Поскольку одна треть ежегодного глобального экспорта попадает в разряд контрабанды, как указывает Таблица 1, ее воздействие трудно переоценить. Она приводит к значительному увеличению заболеваемости, особенно в беднейших странах.

24. Третьей причиной для беспокойства является то, что контрабандные сигареты идут в обход юридических ограничений и медико-санитарных положений, таких как запрет продажи лицам, не достигшим совершеннолетия, требованиям в отношении этикеток и ограничения в отношении добавок. Распространение контрабанды сигарет означает также создание лучших возможностей для организованной преступности, которая активно действует в других областях, таких как наркотики, и может вести к увеличению общего уровня коррумпированности в отдельно взятой стране.

### **Международные последствия**

25. Крупномасштабная контрабанда поощряется наличием криминальных организаций, наличием относительно сложной системы по распределению контрабандных сигарет на местном уровне и отсутствием контроля за международным перемещением беспошлинных сигарет.

26. Международные последствия крупномасштабных контрабандных операций также очевидны. Это включает международные марки сигарет, произведенные транснациональными компаниями, которые распространяются криминальными организациями, действующими во всех районах мира, которые оказываются в состоянии приобретать большие партии беспошлинных сигарет, которые раньше «исчезли» во время международных перевозок.

27. Самым распространенным каналом для получения доступа к беспошлинным сигаретам является их покупка, когда вы находитесь «в транзите». Транзитные льготы есть система уступок, призванных содействовать торговле. В основе своей они позволяют временную отмену таможенных пошлин, акциза и НДС, которые должны выплачиваться за товары, поступающие или направляемые в третьи страны, которые в качестве транспортного груза находятся в ведении определенной таможенной зоны. Так например, сигареты из Соединенных Штатов доставляются в Бельгию как транзитный груз для Северной Африки. Такие товары находятся в транзитном режиме для перевозок наземным транспортом из Бельгии в Испанию, откуда их отправляют в Северную Африку. С учетом подтверждения факта реэкспорта с указанной категории товаров не должно взиматься каких-либо налогов в Европейском союзе. В 1996 г. около 100 000 млн. сигарет прошло через порт Антверпен в Бельгии, поэтому любой, кто хотел бы приобрести сигареты из Соединенных Штатов беспошлинно для европейского черного рынка, скорее всего должен был купить эти сигареты в пакгаузах указанного порта. Нарушение существующих правил имеет место, когда находящиеся в транзите сигареты не прибывают к месту своего назначения и продаются без выплаты налогов на черном рынке.

28. Аналогичные нарушения происходят и в других районах мира:

- канадская табачная промышленность экспортировала миллиарды сигарет в начале 1990-х годов на товарные склады на севере штата Нью-Йорк. Поскольку эти сигареты предназначались для экспорта, они исключались из налогообложения в Канаде. Контрабандисты перемещали указанные сигареты через Аквесасне (индийскую резервацию), которая включает часть штата Нью-Йорк и канадских провинций Онтарио и Квебек на берегах реки Святого Лаврентия. Передвижению указанных контрабандных товаров ничто не могло помешать серьезно, и река выступала в качестве главного пути для контрабандных товаров. Индейцы, проживающие в этом районе, приобретали блок сигарет за 8 канадских долларов и продавали его за 18 канадских долларов на канадской стороне резервации. Такой блок затем продавался за 22 канадских доллара в канадских магазинах. В это же самое время канадцы платили от 40 до 60 канадских долларов за сигареты, поступившие легальным путем<sup>1</sup>.
- в соответствии с расследованием, проведенным Независимой комиссией по борьбе с коррупцией в Гонконге в 1995 г., суда крупного водоизмещения загружались сигаретами в Гонконге, при этом разрешительные документы указывали, что местом назначения является Юго-Восточная Азия. В международных водах указанные суда встречались с небольшими плавательными средствами с берега и сигареты с них разгружались. При этом не платилось ни налогов на импорт, ни акцизных сборов, ни НДС, поскольку указанные сигареты «официально» предназначались для экспорта.
- в Южной Африке сигареты также становятся контрабандой через тот же «круговорот», что и в Канаде. Они предназначаются для экспорта в соседние страны, но возникают в Южной Африке на улицах ее городов по сниженным ценам без уплаты налогов.
- бразильские сигареты беспошлинно вывозятся в Парагвай и доставляются нелегальным образом обратно профессиональными контрабандистами.
- расчеты показывают, что 64% от 30 000 млн. сигарет, продаваемых ежегодно в Колумбии, являются контрабандными, при этом 26% производится внутри страны и 10% составляют законный импорт. От 5500 млн. сигарет определенной марки, которые были ввезены в Колумбию за первые девять месяцев 1997 г., 4400 млн. поступили из зон свободной торговли в Арубе и Панаме, что означает, что они были ввезены как беспошлинные в качестве контрабанды. Хотя производитель указанной марки официально зарегистрирован в Колумбии, только 1100 млн. единиц были проданы по каналам компании. Цена контрабандных сигарет ниже, чем цена местных сигарет, за которые были уплачены налоги<sup>2</sup>.

29. Незаконные транзакции обычно предполагают целый ряд посредников между изначальным приобретением партий сигарет и их исчезновением с легального рынка. Главное для контрабандистов – не быть замеченным. Один из характерных приемов при

---

<sup>1</sup> J. O'Brien. Индейцы утверждают, что им оказывалось содействие в начале «операции». Указанный случай помогает опровергнуть доводы табачной промышленности против предлагаемого налога на сигареты. *Herald American*, 7 июня 1998 г.

<sup>2</sup> D. Farah. В Колумбии «Мальборо» - мечта контрабандистов. Газета *Вашингтон Пост*, 30 августа 1998 г.

этом, с тем чтобы запутать следствие, заключается в том, чтобы одна и та же партия сигарет на протяжении короткого времени поменяла целый ряд официальных владельцев. Цель этой операции состоит в том, чтобы сделать невозможным определение того, кто стал владельцем партии сигарет в результате окончательной сделки и как можно более запутать связи между отдельными перекупщиками.

### **Предлагаемые решения**

30. Контрабанду сигарет можно сократить, но предпринимаемые меры должны быть международными по своему характеру и включать определенные шаги по упрощению торговых маршрутов. Международная транспортировка сигарет должна строго контролироваться, с тем чтобы предотвратить такое положение, когда, как это имеет место сегодня, треть глобального экспорта становится контрабандой. Ряд шагов для обеспечения более строгого контроля рассматривается ниже.

31. Контрабандисты занимаются контрабандой сигарет, потому что получаемые доходы значительно превышают степень риска. Штрафные санкции должны быть увеличены, с тем чтобы сам штраф в сочетании с вероятностью попасться на нелегальной сделке сделал контрабанду невыгодной в финансовом отношении.

32. Специальные марки на табачной продукции, указывающие на то, что соответствующие налоги были уплачены, должны присутствовать на всех видах табачной продукции, что позволит проводить различия между легальными и нелегальными товарами, сделав выявление контрабандной продукции более легким и содействуя тем самым неукоснительному применению существующего законодательства. Указанные марки должны быть легко различимы и наклеиваться на каждую упаковку под целлофановой оберткой. Их дизайн должен сделать подделку таких марок сложным делом.

33. Борьба с контрабандой требует жесткого контроля за транспортировкой беспошлинных сигарет. В тех случаях, когда беспошлинная продажа разрешена, в беспошлинных магазинах или где-то еще, такие упаковки должны быть четко обозначены как беспошлинные. С учетом этого розничные торговцы, потребители и сотрудники правоохранительных органов должны быть в состоянии легко определить, какая продукция является беспошлинной и какая таковой не является.

34. Производители сигарет, экспортеры, импортеры, оптовые торговцы, те, кто отвечает за транспортировку сигарет, работники складских помещений и розничные торговцы должны иметь специальные лицензии на то, чтобы иметь дело с табачной продукцией. Такие лицензии призваны содействовать выявлению всех, кто участвует в торговле и перемещении табачной продукции, содействовать выполнению мер, направленных на борьбу с контрабандой. Выдача лицензий должна сопровождаться определенными условиями, и лицензия может отбираться за нарушения табачного законодательства. Угроза потери лицензии может удержать потенциальных торговцев от сбыта контрабандных сигарет.

35. Каждый производитель табачной продукции обязан помещать на упаковке табачного продукта, который он производит, соответствующий серийный номер. Это позволит властям установить производителя данного продукта, а также определить дату и место производства. При наличии соответствующей технологии такое клеймо может быть

заменено соответствующим торговым шифром, который позволяет официальным лицам не только определить производителя, но также установить, кто был дистрибьютером, оптовым торговцем и экспортером.

36. Соответствующие системы учета и отслеживания «путей» табачной продукции необходимы для того, чтобы возложить бремя ответственности на производителя продукта в доказательство того, данная партия сигарет легально поступила тому, кто их реализует. Транспортировка сигарет должна разрешаться лишь в том случае, когда известны все посредники, маршрут перевозки и окончательный пункт доставки. Компьютеризированная система контроля может позволить странам осуществлять реальные проверки и проводить анализ факторов риска до отправки каждой партии табачных продуктов. Таким образом, страны будут также информированы об отдельных партиях товара, что даст им возможность производить необходимые проверки в выбранное ими время и в выбранном ими месте. Так, в Гонконге, например, использование компьютеров для отслеживания перемещения партий сигарет и сотрудничество в этом вопросе с другими странами позволило в значительной мере сократить контрабандные перевозки сигарет.

37. В большинстве стран мира существует законодательство, в соответствии с которым компании обязаны помещать соответствующее предупреждение об угрозе здоровью на каждой упаковке табачной продукции. Конкретные формулировки, форма и язык предупреждений такого рода различны от страны к стране. Экспортеры обязаны указывать страну назначения на наклейках такого рода и обеспечивать, чтобы вся продукция, предназначенная для указанной страны, имела соответствующее предупреждение об угрозе здоровью. Особые наклейки могут также требоваться для сигарет, которые не подлежат экспорту. Международные марки сигарет, произведенные во Вьетнаме, например, начиная с января 1997 г. обязаны иметь предупреждение об угрозе здоровью на упаковке и слова «Сделано во Вьетнаме». Слова «Курение наносит ущерб вашему здоровью» должны появляться на вьетнамском языке, в то время как предупреждение «Сделано во Вьетнаме» может быть на английском или вьетнамском языке. Как заявило вьетнамское правительство, такого рода наклейки предназначены для того, чтобы предупредить об угрозе курения для здоровья и бороться с контрабандой.

38. Экспортеры должны также помещать специальные наклейки на партии сигарет, которые могут быть сняты лишь после того, как партия сигарет достигла пункта своего конечного назначения.

#### **IV. БЕСПОШЛИННАЯ ТАБАЧНАЯ ПРОДУКЦИЯ**

##### **Перспектива с точки зрения общественного здравоохранения**

39. Беспшлинная продажа сигарет значительно возросла в связи с ростом международных переездов в последние годы. Приблизительно 45 000 млн. сигарет были проданы через магазины беспшлинной торговли в 1996 г., что составляет 0,8% от общего числа сигарет, проданных в мире. В аэропортах продается 39% беспшлинной табачной продукции, 20% - на паромах, 12% - на самолетах и 29% - в других магазинах. Наибольшая часть табачной продукции реализуется через беспшлинные магазины в

Европе, что составляет 69% от общего объема, 18% реализуется в Азии и Тихоокеанском регионе, 12% - в странах Америки и 1% - в Африке<sup>1</sup>.

40. Аргументы в поддержку прекращения беспошлинной торговли сигаретами связаны с двумя основными соображениями. Первое заключается в том, что беспошлинная продажа сигарет делает их дешевыми, что увеличивает потребление. Сокращение беспошлинной торговли табачной продукции соответствовало бы задаче, поставленной ВОЗ по сокращению потребления табака.

41. Во-вторых, сокращение беспошлинной реализации табачной продукции содействовало бы борьбе против контрабанды. Контрабанда сигарет объясняется махинациями с беспошлинными партиями сигарет (см. раздел III), причем существование зон беспошлинной торговли и беспошлинных магазинов значительно способствует этому. Это связано с беспошлинными партиями сигарет, которые исчезают во время международных перевозок и которые фигурируют в международной торговой статистике как «утерянные». С тем чтобы избежать «потерь» партий сигарет, следует запретить транспортировку и продажу беспошлинных сигарет.

### **Международные последствия**

42. Для обеспечения запрета беспошлинной продажи табачной продукции требуется внести изменения в Конвенцию Киото по упрощению и гармонизации таможенных процедур, которая была введена в 1973 г. Всемирной таможенной организацией. Указанная Конвенция в настоящее время пересматривается, и изучается вопрос о том, чтобы исключить статьи 22(a) и 39(a) Приложения F3, в котором определяется количество табачной продукции, которую лица, совершающие международный переезд, могут ввести беспошлинно и без налогов (200 сигарет или 50 сигар, или 250 г табака, или набор всех этих трех продуктов, не превышающий 250 г). В рамках Европейского союза произведено ограничение беспошлинной торговли начиная с 1 июля 1999 г. Директивы 92/12/ЕЕС и 77/388/ЕЕС предусматривают ликвидацию беспошлинной торговли при переездах, совершаемых в рамках сообщества с 30 июня 1999 г.: беспошлинная торговля сигаретами для личного пользования более не разрешается для тех, кто совершает переезды в пределах Европейского союза, она остается в силе для тех, кто покидает или прибывает в страны Европейского союза. Указанное решение является чрезвычайно важным потому, что в Европейском союзе производится в настоящее время 47% реализации всей беспошлинной табачной продукции.

### **Предлагаемые решения**

43. Значительное увеличение объема международных перевозок серьезным образом влияет на работу таможенных органов, поскольку большинство совершающих такие переезды со своим багажом и средствами транспорта должны пройти таможенный контроль.

44. Существующие международные соглашения должны быть пересмотрены с учетом серьезных последствий табака для здоровья. И, прежде всего, должны быть исключены статьи 22(a) и 39(a) Приложения F3, касающиеся таможенных правил,

---

<sup>1</sup> World Tobacco. *World tobacco file, Emerging markets in Asia 1997*. London, 1997.

распространяющихся на совершающих международные переезды, в соответствии с Конвенцией Киото по упрощению и гармонизации таможенных процедур.

## V. ВОПРОСЫ РЕКЛАМЫ ТАБАКА И СПОНСОРСТВО

### Перспектива с точки зрения общественного здравоохранения

45. В соответствии с докладом за 1988 г. Директора служб общественного здравоохранения Соединенных Штатов, непосредственными механизмами, с помощью которых рекламная кампания может содействовать росту потребления табака, являются следующие:

- предоставление детям и молодежи возможности начать экспериментировать с табачными продуктами и за счет этого побудить их к регулярному курению;
- содействие тому, чтобы курить начинали также взрослые;
- содействие тому, чтобы курильщики курили еще больше;
- за счет убеждения курильщиков не отказываться от курения;
- за счет убеждения тех, кто бросил курить, начать курить вновь.

46. В докладе, представленном Департаментом здравоохранения и социального обеспечения Соединенного Королевства Великобритании в октябре 1992 г., рассматриваются данные по оценке того, в какой мере реклама табачной продукции увеличивает спрос на табачные изделия<sup>1</sup>. Для указанного исследования были отобраны четыре страны (Канада, Финляндия, Новая Зеландия и Норвегия), поскольку в каждой из названных стран было введено запрещение на рекламу, и это запрещение было осуществлено на практике. Во всех четырех странах было собрано достаточно данных для оценки этого запрета с научной точки зрения. Как явствует из указанного доклада, имеющиеся данные свидетельствуют о том, что этот запрет оказался эффективным. В каждом отдельном случае запрещение рекламы сопровождалось сокращением курения в масштабах, которые нельзя было объяснить воздействием других факторов.

47. Пятью годами позже в докладе Международного союза по борьбе против рака были рассмотрены соответствующие данные в отношении тех же стран<sup>2</sup>. Канада в указанном перечне была заменена Францией (которая запретила рекламу табака с 1 января 1993 г.) с учетом того, что в канадском законодательстве произошли известные изменения в отношении табачной продукции. В четырех указанных странах потребление сигарет на душу населения в возрасте 15 лет и старше сократилось от 14% до 37% после введения указанного запрета.

---

<sup>1</sup> Департамент по вопросам здравоохранения и социального обеспечения Соединенного Королевства. *Воздействие рекламы табака на его потребление*. Лондон, HMSO, 1992.

<sup>2</sup> L. Joossens. *Эффективность запрещения рекламы табачной продукции*. Брюссель, Международный союз по борьбе против рака, 1997 г.

**ТАБЛИЦА 2. ЭФФЕКТИВНОСТЬ ЗАПРЕТА РЕКЛАМЫ ТАБАЧНОЙ ПРОДУКЦИИ**

| Страна         | Дата введения запрета | Сокращение потребления к 1996 г. |
|----------------|-----------------------|----------------------------------|
| Норвегия       | 1 июля 1975 г.        | -26%                             |
| Финляндия      | 1 марта 1978 г.       | -37%                             |
| Новая Зеландия | 17 декабря 1990 г.    | -21%                             |
| Франция        | 1 января 1993 г.      | -14%                             |

48. В трех из четырех стран, где проводилось исследование, распространенность курения среди молодежи сократилась, оставшись неизменной лишь в одной стране. Сделанный вывод заключается в том, что запрещение рекламы дает положительные результаты в случае правильного осуществления в качестве части комплексной политики по борьбе против табака.

### **Международные последствия**

49. Ряд стран во всем мире запретили рекламу табачных изделий с помощью своего законодательства. Примерами могут служить Италия (1962 г.), Исландия (1970 г.), Норвегия (1973 г.), Финляндия (1976 г.), Португалия (1982 г.), Новая Зеландия (1990 г.), Франция (1991 г.), Австралия (1992 г.), Таиланд (1992 г.), Швеция (1994 г.), Турция (1996 г.) и Бельгия (1997 г.). Совсем недавно Европейский парламент и Совет приняли директиву 98/43/ЕЕС от 6 июля 1998 г., запрещающую рекламу табака в 15 государствах – членах Европейского союза. В соответствии с этим указанием все прямые и косвенные акции по рекламе (включая спонсорство) табачной продукции запрещаются в рамках Европейского союза с окончательным принятием всех соответствующих положений. Основополагающими из них являются:

- все государства – члены Европейского союза обязаны ввести в действие национальное законодательство по этому вопросу не позднее 30 июля 2001 г.;
- любая реклама в печатных средствах массовой информации должна быть прекращена в течение последующего года;
- спонсорство (за исключений событий или мероприятий, организуемых на глобальном уровне) должно быть прекращено в течение последующих двух лет;
- спонсорство со стороны табачной промышленности всемирных спортивных состязаний, таких как автомобильные гонки формула-1, могут продолжаться еще в течение максимум трех лет, но они должны быть прекращены к 2006 г. Должно также иметь место сокращение спонсорства в сочетании с добровольными ограничениями по рекламе табака в связи с какими-либо событиями на протяжении переходного периода.
- информация в отношении определенного продукта разрешается лишь на месте его реализации;

- публикации, касающиеся табачной промышленности, могут содержать рекламу табачных изделий;
- указанные запрещения не относятся к публикациям в третьих странах, не предназначенных изначально для европейского рынка.

50. Законодательство полностью запрещает рекламу табака, но допускает следующие исключения, контроль которых может быть осуществлен только на международном уровне и который ослабляет национальное законодательство: иностранные публикации, отдельные эпизоды рекламы на телевидении, спонсорство глобальных событий, Интернет.

### **Иностранные публикации**

51. Почти в каждом законодательном акте, запрещающем рекламу табака, обычно разрешена реклама, размещенная в импортированных иностранных публикациях. Исключением в этом смысле является французское законодательство от 1991 г., которое запрещает также рекламу табака в иностранных публикациях. Однако это положение французского законодательства на практике не соблюдается; немецкие журналы, которые содержат рекламу табака, все еще импортируются во Францию. Оправданием для исключения иностранных публикаций из общего правила является опасение, что запрещение рекламы табака может привести к цензуре иностранных публикаций. Только всемирное запрещение рекламы табачных изделий может привести к запрещению рекламы табака во всех изданиях.

### **Эпизодическая реклама на телевидении**

52. Австралийские, бельгийские, канадские, французские и норвежские законодательные акты в отношении рекламы табака делают исключение для отдельных рекламных передач в отношении событий, которые происходят за пределами страны, за исключением того случая, когда основная цель такой передачи состоит в том, чтобы рекламировать табак в отдельно взятой стране.

53. Основанием для этого исключения из правил является то же, которое является основанием для иностранных публикаций, – опасение, что запрещение рекламы табака может привести к цензуре в отношении передач спортивного характера в странах, где реклама табака все еще разрешена. Поэтому только всемирное запрещение рекламы табака может привести к запрещению отдельных видов рекламы. Следует указать на то, что нельзя недооценивать воздействия отдельных рекламных передач на телевидении. В соответствии с одним исследованием спонсорство чемпионата по автоспорту в 1989 г. хорошо известным производителем сигарет в целом предоставило в его распоряжение три с половиной часа телевизионного времени. Воздействие передаваемых по телевидению событий, таких как автомобильные гонки, является очень значительным: свыше 10 миллионов человек ежегодно посещают такие состязания в Соединенных Штатах Америки и в 90 раз большее число людей смотрят их на телевидении<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> J. Slade. *Tobacco product advertising during motorsports broadcast: a quantitative assessment*. Presentation at the Ninth World Conference on Tobacco and Health, Paris, 10-14 October 1994.

## Спонсорство всемирных спортивных состязаний

54. Из всех пробелов различных законодательских инициатив спонсорство представляется самым значительным. Спонсорство табачных компаний (особенно спортивных событий) подрывает попытки обуздать потребление табака, поскольку оно достигает той же цели, что и реклама; эффективно охватывает контингент молодежи; представляет курение как нечто ассоциируемое со здоровыми и популярными видами деятельности и образами. Международный характер спонсируемых событий может допускать исключение из запретов, налагаемых на спонсорство в национальных масштабах.

55. Эффективность спонсорства может быть измерена переменами в отношении потребителей к определенному продукту или компании. Так, одно из проведенных обследований указывает на то, что мальчики, которые называют автомобильные гонки своим любимым видом телевизионного спорта, быстрее, чем их сверстники, могут назвать имена ведущих табачных компаний, выступающих в качестве спонсоров. Если они еще не начали курить, то вдвое большее число представителей такой молодежи становятся регулярными курильщиками, чем те мальчики, которые не смотрят автогонок по телевидению<sup>1</sup>.

56. Законодательство ряда стран в мире делает исключения для международных спортивных состязаний, проводимых на основе спонсорства. Основным аргументом в поддержку такого исключения из правил служит тот аргумент, что общее запрещение рекламы табака может привести к переносу международных состязаний в другую страну, в которой все еще разрешена реклама табака.

- В Португалии закон от 30 января 1987 г. делает исключение для всех спонсируемых автогонок из общего запрещения на рекламу табака на период в 10 лет.
- В Новой Зеландии Парламент внес изменения в запрет на рекламу табака через шесть месяцев после принятия в 1990 г. закона, разрешающего спонсорство многонациональных мероприятий, определяемых как мероприятия, в которых принимают участие по крайней мере три страны, одной из которых является Новая Зеландия.
- В Австралии раздел 18 закона о рекламе табака (1992 г.) дает Министру здравоохранения полномочия делать исключение из общего запрета на рекламу табака для некоторых международных спортивных мероприятий при условии соблюдения определенных требований.
- В Канаде закон (С-71), запрещающий рекламу табака и спонсорство, должен был вступить в силу 1 октября 1998 г. Однако в июне 1998 г. закон 444 провинции Квебек предоставил дополнительную отсрочку в два года для спонсорства мероприятий и пятилетнюю отсрочку для спонсорства команд, состязающихся на скорость и принимающих участие в таких соревнованиях, как «Гранд при Канады» или «Гранд при трех рек».

<sup>1</sup> A. Charlton, D. While, S. Kelly. Курение среди юношей и спонсирование автомобильных гонок компаниями, производящими сигареты. *Lancet*, 1997, 350: 1474.

- В Европейском союзе, как отмечается выше, переходный период для запрета спонсорства табачными компаниями всемирных мероприятий является на три года более длительным, чем запрет на спонсорство других мероприятий.

57. Большинство стран запрещают рекламу табака по телевидению. Спонсорство стало центральным элементом в рекламных усилиях большинства табачных компаний, так как оно позволяет демонстрировать фирменное наименование в передачах средств массовой информации, в которых они запрещены. Во многих странах мира спонсорство разнообразных мероприятий используется для достижения широкой аудитории даже в тех случаях, когда местные законы конкретно отказывают табачным компаниям в доступе к средствам массовой информации. Спонсорство табачными компаниями автомобильных гонок «формулы 1» стоит ежегодно 100 млн. долл. США. Табачные компании готовы затратить такие огромные суммы, с тем чтобы достичь 350 миллионов зрителей каждой гонки в более чем 200 странах мира<sup>1,2</sup>. Только всемирный запрет на все виды рекламы и спонсорства табака могут прекратить рекламу табака, которая продолжает оставаться исключительно активной во время передач популярных международных спортивных состязаний<sup>3</sup>.

### Интернет

58. Согласно оценкам, в 1998 г. в мире насчитывалось 50 миллионов точек доступа в Интернет, и некоторые считают, что их число увеличится до 500 миллионов к концу тысячелетия. Несмотря на то, что реклама через Интернет началась всего три года назад, ежегодные расходы на рекламу в Интернете составляют тысячи миллионов долларов. Табачные компании также начали открытую рекламу в Интернете. В Соединенных Штатах Америки в 1996 г. от сигаретных компаний впервые потребовали сообщать расходы на рекламу через Интернет; общая сумма составила 432 000 долл. США<sup>4</sup>. В Германии большинство табачных компаний открыли свои узлы Web в немецких доменах глобальной компьютерной сети Интернет.

59. Интернет связан со многими областями, например с трансграничным распространением, рекламой и продажей медицинских препаратов<sup>5</sup>. Деятельность компаний является разнообразной: следует проводить различия между рекламой во «Всемирной паутине» (которая обращена ко всем потребителям), рекламой через электронную почту, направленной на конкретных отдельных потребителей, и продажами с помощью электронных средств. Торговля через Интернет, как правило, включает иностранный элемент. Электронный маркетинг во все большей степени ориентирован также на потребителей в других странах. Особое значение имеет то, что рекламу в

---

<sup>1</sup> J. Griffiths. Steering into a broadcasting chicanery. *Financial Times*, 6 March 1998.

<sup>2</sup> H. Dawley; Walczak. Fast money, making big profits from Grand Prix racing. *Business Week*, 22 September, 1997: 42-46.

<sup>3</sup> Более подробно см. в работе A. Henry, E. MacAskill. Analysis of tobacco sponsorship. *The Guardian*, 6 November 1997.

<sup>4</sup> Cigarette sales, ad spending up. *FTC: Watch*, 23 March 1998 (No. 497).

<sup>5</sup> См. резолюцию WHA51.9.

Интернет можно помещать во всех странах, предоставляющих доступ к Интернету, то есть практически во всех странах мира.

60. Необходимость регулировать рекламу в Интернете с помощью международной конвенции является совершенно очевидной. В своем законодательном акте 1997 г. о курении (общественном здравоохранении) (поправка) Гонконг уже запретил размещать рекламу табака в Интернете. В Бельгии Министр здравоохранения указал, что бельгийский запрет рекламы табака включает рекламу через Интернет. Однако трудно контролировать или регулировать Web-узлы в других странах. Международная конвенция должна включить запрет на рекламу табака в Интернете, а также запретить продажу и распространение сигарет посредством почтовых заказов через Интернет. Продажа сигарет через Интернет вызывает серьезную озабоченность в Швеции, где многие люди приобретают сигареты в странах с низкими ценами через Интернет с помощью почтовых заказов.

### **Предлагаемые решения**

61. Общий запрет как на рекламу, так и на спонсорство имеет важное значение для существенного и быстрого сокращения потребления табака. В 1979 г. Комитет экспертов ВОЗ по борьбе с курением призвал к общему запрещению всех видов рекламы табака<sup>1</sup>. В 1986 г. Тридцать девятая сессия Всемирной ассамблеи здравоохранения в резолюции WHA39.14 выразила сожаление по поводу всех прямых и косвенных попыток, цель которых состояла в содействии потреблению табака. Через четыре года Сорок третья сессия Всемирной ассамблеи здравоохранения в резолюции WHA43.16 настоятельно призвала все государства-члены рассмотреть вопрос о постепенном ограничении и согласованных действиях, направленных на ликвидацию в конечном итоге всех видов прямой или косвенной рекламы, продвижения на рынок и содействия сбыту табака.

62. Запрет должен быть основан на следующих принципах:

- он должен распространяться как на прямую, так и на косвенную рекламу;
- он должен распространяться на все средства массовой информации (радио, телевидение, пресса, рекламные щиты, кино, Интернет и т.д.);
- он должен распространяться на спонсорство как национальных, так и международных мероприятий;
- он должен охватывать весь мир, но вводиться постепенно с учетом прогресса, достигнутого на национальном уровне в отношении ограничения рекламы табака.

63. Большинство стран в некоторой степени ограничили рекламу табака. Общий запрет во всех странах возможен, однако должен вводиться постепенно. Более длительный переходный период может быть предоставлен странам, которые нуждаются в осуществлении трудоемких законодательных инициатив для достижения общего запрета. Для определения длительности переходного периода можно использовать систему контрольных пунктов в отношении ограничения рекламы. Такая система была

---

<sup>1</sup> Борьба с эпидемией курения. Доклад Комитета экспертов ВОЗ по борьбе с курением. Женева, Всемирная организация здравоохранения, 1979 г. (Серия технических докладов ВОЗ, № 636).

разработана в 1989 г. для классификации стран в соответствии с количеством средств массовой информации, в которых реклама табака ограничена, запрещена или ослаблена с помощью предупреждений о вреде для здоровья. В Таблице 3 приводится шкала контрольных пунктов, которая была несколько изменена путем добавления, например, пунктов за ограничение или запрет косвенной рекламы или международного спонсорства.

**ТАБЛИЦА 3. КОНТРОЛЬНЫЕ ПУНКТЫ ЗА ОГРАНИЧЕНИЕ РЕКЛАМЫ  
ТАБАКА**

|                                       | <b>Ограничение</b> | <b>Запрет</b> | <b>Итого</b> |
|---------------------------------------|--------------------|---------------|--------------|
| Реклама на радио                      | 0,5 пункта         | +0,5 пункта   | 1 пункт      |
| Реклама на телевидении                | 0,5 пункта         | +0,5 пункта   | 1 пункт      |
| Реклама в кино                        | 0,5 пункта         | +0,5 пункта   | 1 пункт      |
| Наружная реклама                      | 0,5 пункта         | +0,5 пункта   | 1 пункт      |
| Реклама в прессе                      | 0,5 пункта         | +0,5 пункта   | 1 пункт      |
| Реклама в торговых точках             | 0,5 пункта         | +0,5 пункта   | 1 пункт      |
| Спонсорство национальных мероприятий  | 0,5 пункта         | +0,5 пункта   | 1 пункт      |
| Спонсорство международных мероприятий | 0,5 пункта         | +0,5 пункта   | 1 пункт      |
| Косвенная реклама                     | 1 пункт            | +1 пункт      | 2 пункта     |
|                                       |                    |               | 10 пунктов   |

Общее число пунктов 0 означает отсутствие ограничения на рекламу табака или на спонсорство

Общее число пунктов 10 означает полный запрет прямой и косвенной рекламы и спонсорства табачных изделий

64. Предлагается, чтобы все страны запретили все виды прямой и косвенной рекламы и спонсорство табачных изделий, но чтобы переходный период определялся в соответствии с числом контрольных пунктов за ограничение рекламы в стране, как это представлено ниже:

| <b>Число пунктов на 1 января 2000 г.</b> | <b>Переходный период</b> |
|------------------------------------------|--------------------------|
| $\geq 7$                                 | 3 года                   |
| 4-6                                      | 6 лет                    |
| 0-3                                      | 9 лет                    |

## VI. ИСПЫТАНИЯ И ОТЧЕТНОСТЬ О ТОКСИЧНЫХ И ДРУГИХ КОМПОНЕНТАХ

### Перспектива общественного здравоохранения

65. Согласно оценкам, табачный дым содержит свыше 4000 соединений, многие из которых являются фармакологически активными, токсичными, мутагенными и канцерогенными. В табачном дыме содержится более 43 известных канцерогенов<sup>1</sup>.

66. Поскольку беспокойство по поводу проблем здоровья, вызываемых курением, возросло, ряд стран проводят политику уменьшения риска вреда для людей, продолжающих курить, путем уменьшения количества вредных веществ, попадающих в организм курильщика. С начала 1970-х годов официальные органы в Соединенных Штатах Америки и Соединенном Королевстве рекомендуют, чтобы люди, которые не хотят или не могут бросить курить, перешли на сигареты с более низким содержанием смол и никотина, надеясь на уменьшение вредного воздействия курения.

67. Были предприняты также регулирующие действия. Содержание смол в сигаретах, продаваемых в странах Европейского союза, регулируется директивой 90/239/ЕЕС, принятой в мае 1990 г. В этой директиве говорится, что содержание смол в сигаретах, продаваемых в Европейском сообществе, начиная с 31 декабря 1992 г. не должно превышать 15 мг, а начиная с 31 декабря 1997 г. – 12 мг на сигарету. С января 1992 г., согласно другой директиве (89/622/ЕЕС), содержание смол и никотина должно указываться на пачках сигарет и измеряться с помощью методов, указанных Международной организацией по стандартизации (ИСО) (ISO 4387 и ISO 3400).

68. «Механический курильщик», использующий стандартные процедуры и оборудование ИСО, имеет механическое ротовое отверстие и делает установленное число стандартных затяжек – 35 мл за две секунды, повторяющиеся каждые 60 секунд, до тех пор, пока сигарета не догорит до установленной отметки. После этого измеряются остатки смол и никотина, попавшие в машину.

69. Результаты испытаний не дают потребителям значимых показателей того, что может попасть в их организм из сигарет. Одним из основных недостатков этих испытаний является то, что люди не курят подобно машинам. Действительно, курильщики могут поглотить больше никотина, чем машина, в зависимости от числа и интенсивности затяжек и от того, закрывают ли их губы или пальцы вентиляционные отверстия, предназначенные для разбавления дыма в сигаретах «с низким содержанием смол». Например, было показано, что курильщики, которые переходят на сигареты с более низким содержанием никотина, «компенсируют» это, выкуривая более интенсивно сигареты с пониженным содержанием никотина, и что публикуемое содержание никотина не является хорошим показателем количества никотина, поглощаемого курильщиками.

70. В большинстве случаев низкое содержание в сигаретах достигается за счет фильтра (с помощью вентиляционных отверстий, сделанных в том конце сигарет, который находится вблизи рта), в связи с тем, что дым смешивается с воздухом. Хотя стандартные курительные машины не могут ничего сделать с вентиляцией фильтра, человек может

---

<sup>1</sup> US Department of Health and Human Services. *Reducing the health consequences of smoking: 25 years of progress. A Report of the Surgeon General*. Rockville, MD, Centers for Disease Control, 1989.

заблокировать эти отверстия в фильтре и делает это с помощью губ и пальцев, в результате чего содержание смол и никотина увеличивается.

71. Испытания на содержание смол и соответствующая политика основаны на концепции, заключающейся в том, что меньшее количество смол приводит к менее канцерогенному воздействию табачного дыма. Концепция «содержания смол» требует внимательного пересмотра, особенно с учетом новых технологий производства сигарет и различных характеристик смол. Результаты исследования 55 видов сигарет в Германии свидетельствовали, например, что нет никакой связи между специфичными для табака нитрозаминами и попаданием в организм смол в основном в потоке дыма (дыма, поглощаемого курильщиком). Подобные результаты были зарегистрированы в Польше на основе данных испытаний польских сигарет в период 1983-1995 гг. Сигареты с низким содержанием смол вовсе не означают сигареты с небольшим канцерогенным воздействием. Два недавних исследования, основанных на результатах, полученных в Швейцарии и Соединенных Штатах Америки, показали, что сигареты с низким содержанием смол не только не являются безопасными, но и способствуют увеличению случаев аденокарциномы – вида рака, возникающего в глубине легких. Курильщики этих сигарет вдыхают более глубоко и подвергаются воздействию диспропорционально более высоких количеств некоторых составляющих дыма, включая более мелкие частицы канцерогенов или *N*-нитрозаминов. Было предложено провести испытания существующих марок сигарет на содержание отдельных известных канцерогенных веществ, например 4-(метилнитрозамино)-1-(3-пиридил)-1-бутанон (NNK). Для веществ, содержание которых значительно варьируется в зависимости от марки, средние концентрации могут быть установлены как целевой верхний предел, и необходимо дать время изготовителям адаптироваться к этому уровню. Марки сигарет, которые невозможно приспособить к целевому уровню, следует исключить из продаж в стране.

72. Другим аспектом, который вызывает беспокойство, является применение сельскохозяйственных химических веществ при производстве табака, а также использование ароматизирующих и других добавок при изготовлении сигарет. Широкий диапазон химических веществ, включая гербициды, фунгициды и инсектициды, регулярно используется при выращивании табака, с тем чтобы обеспечить максимум коммерческого производства. Имеются свидетельства того, что остаточные количества пестицидов в основном потоке дыма могут задерживаться в организме курильщика. Поскольку содержание смол и никотина уменьшается, к табачным компонентам добавляются различные вещества, чтобы воздействовать на аромат и вкус дыма, изменить состав и содержание дыма, изменить скорость сгорания и воздействовать на pH для оптимизации содержания никотина.

73. Действительно, сигареты не являются простым сельскохозяйственным продуктом, состоящим из нарезанных табачных листьев и завернутых в бумажную трубку. Сигареты относятся к самым высокотехнологичным потребительским продуктам. Известно, что поступление никотина в организм курильщика можно умело контролировать, с тем чтобы сигареты давали достаточную дозу никотина, создающую, а затем поддерживающую наркотическую зависимость. Имеются свидетельства того, что табачные компании считают сигареты способом доставки никотина в организм человека и изучили многочисленные возможности доведения количества никотина до желаемых концентраций. Табачные компании также посвятили десятилетия на исследование воздействия химической формы никотина для увеличения содержания свободного

никотина, попадающего в организм курильщика. Документы табачных компаний показывают, что этого можно достичь путем увеличения рН дыма с использованием добавок, главным образом аммиака. При более высоком рН и увеличении свободного никотина скорость поглощения и физиологическая реакция усиливаются. Соединения аммиака широко использовались при производстве сигарет в Соединенных Штатах Америки. Табачная промышленность утверждает, что соединения аммиака добавляются для вкуса, а не для увеличения количества свободного никотина. Это утверждение, однако, опровергается внутренними документами самой табачной промышленности и базисными принципами химии и физики<sup>1</sup>.

74. Учитывая сильную способность никотина вызывать наркотическое привыкание, постепенное его удаление из сигарет является одним из политических вариантов, который широко обсуждался в течение последних пяти лет. Реальная осуществимость такого подхода поднимает много вопросов. Главный вопрос состоит в том, может ли меньшее количество никотина нанести больший ущерб здоровью заядлых курильщиков, которые компенсируют уменьшенное содержание никотина, выкуривая больше сигарет и/или выкуривая каждую сигарету более интенсивно. Уменьшение содержания никотина может быть целесообразным для тех, которые начинают курить, но не для тех, которые уже имеют эту привычку.

75. На данный момент уменьшение никотина является вариантом, который следует оставить открытым и тщательно изучить в связи с его потенциальными преимуществами для общественного здравоохранения. Вместе с тем, необходимо провести гораздо больше исследований, прежде чем этот подход можно будет рассмотреть для применения.

### **Международные последствия**

76. Были приняты законодательные меры для борьбы с вредными веществами в табаке посредством:

- контроля состава табака;
- требования представить информацию о добавках и компонентах;
- разрешения правительству инспектировать и утверждать табачные изделия;
- разрешается правительству устанавливать максимальные уровни содержания смол и никотина.

77. В Германии, например, Законодательный акт о табаке от 20 декабря 1977 г. содержит подробную информацию о веществах, которые могут использоваться при производстве табачных изделий. В Новой Зеландии законом о токсичных веществах 1979 г. Генерал-губернатору даются полномочия определять методы предписания правил испытания табака для проверки его состава и предписания максимального количества указанных токсичных веществ, которые могут присутствовать в любом табаке или классе табака. В Таиланде Министерское распоряжение ВЕ 2535 потребовало к 20 февраля 1998 г. представить Министерству общественного здравоохранения информацию о компонентах

<sup>1</sup> R. Hurt, C. Robertson. Prying open the door to the tobacco industry's secrets about nicotine. *The Journal of the American Medical Association*, Vol. 289. No. 13: 1173-1181.

табачных изделий, продаваемых в стране. В Канаде Закон Британской Колумбии о продажах табака (поправка) потребовал, чтобы к 15 сентября 1998 г. табачные компании представили информацию обо всех добавках и компонентах, в том числе и о химических веществах, используемых для обработки бумаги и фильтров. Начиная с 31 октября 1998 г. табачные компании должны представить отчеты по 44 отдельным ядам, обнаруженным в табачном дыме, используя процедуры испытаний, разработанные Министерством здравоохранения Канады.

78. Применение неточных или отличающихся методов испытаний в отношении компонентов вызывает международную озабоченность. Процедуры испытаний могут варьироваться от страны к стране. Использование различных методов испытаний означает, что результаты, полученные в одной стране, невозможно сравнить с результатами, полученными в других местах. Процедуры испытаний должны быть не только сравнимыми, но также точными и обоснованными. Испытания безопасности добавок часто производятся в отношении поглощенных веществ. Воздействие сгорания на многие добавки неизвестно. Например, считается, что правила Европейского союза в отношении содержания смол, которые основаны на стандартных методах ИСО, недооценивают уровень содержания смол в сигаретах и тем самым дают курильщикам вводящую в заблуждение информацию.

### **Предлагаемые решения**

79. Несмотря на то, что табачные изделия являются как широко используемыми, так и сложными, они избежали серьезного регулирования отчасти из-за отсутствия знаний об этой продукции за пределами промышленности. Необходимо больше информации относительно роли входящих в ее состав компонентов, химических веществ, ароматизирующих веществ и других добавок. Необходимо определить безопасность этих веществ при сгорании. Прежде чем добавки можно будет признать в качестве безопасных, промышленность должна доказать их безопасность при использовании предполагаемым способом (например, при сгорании в сочетании с другими компонентами и добавками). Получению такой информации может быть оказано содействие посредством обязательного требования от табачной промышленности представлять информацию обо всех компонентах и добавках во всех табачных изделиях и сообщать все основные токсичные составляющие, используя признанные в международных масштабах методы испытаний.

80. Имеется ряд возможностей, чтобы сделать табачные изделия менее опасными. Например, Международный комитет экспертов под руководством ВОЗ мог бы:

- определить, какие добавки содействуют токсичности и наркотическому привыканию;
- установить верхние пределы для содержания токсичных компонентов, таких как специфичные для табака нитрозамины, и дать указания относительно их постепенного сокращения;
- определить, какие компоненты, которые усиливают содержание никотина или взаимодействуют с его усиленными качествами, следует удалить;
- рассмотреть стандарты ИСО в отношении измерения содержания смол и никотина в сигаретах в соответствии с пересмотренными методами испытаний содержания

смола, разработанными Федеральной торговой комиссией Соединенных Штатов Америки;

- изучить возможности постепенного устранения никотина из табачных изделий.

## **VII. МАРКИРОВКА УПАКОВКИ ТАБАЧНЫХ ИЗДЕЛИЙ**

### **ДИЗАЙН**

### **И**

#### **Перспектива с точки зрения общественного здравоохранения**

#### **Размер пачки**

81. Продажи сигарет поштучно и в небольших пачках широко распространены – если не являются нормой – во многих развивающихся странах в связи с тем, что низкий располагаемый доход делает более крупные упаковки недостижимыми для большинства курильщиков. Та же логика маркетинга, безусловно, применяется в более процветающих странах, поскольку люди с наименьшим доходом (бедняки, безработные и дети) могут легче найти деньги для небольших упаковок, чем для покупки стандартных, более дорогостоящих пачек.

82. В документах о стратегии маркетинга, которые ранее были конфиденциальными, но были обнародованы в результате судебных распоряжений в Соединенных Штатах Америки<sup>1</sup>, «полупачки» были рекомендованы по следующим причинам:

- полупачка является логичным размером для начинающих курильщиков. По мере привыкания их потребление увеличится вдвое (или более). Верность марке сигарет перейдет и на пачки в 20 штук;
- как представляется, более молодые курильщики являются более чувствительными к общим затратам наличными деньгами, чем к стоимости на одну сигарету;
- низкая цена не подразумевает «дешевой марки» и не требует жертв в отношении удельной прибыли, маркетинговой поддержки или качества.

83. Исследования в Австралии, Канаде и Нидерландах подтвердили, что небольшие пачки сигарет покупают в основном курильщики-подростки. Одно исследование в Австралии показало, что 56% курильщиков-подростков покупают небольшие пачки, по сравнению всего лишь с 9% взрослых курильщиков<sup>2</sup>. Последние данные в Нидерландах показали, что в 1998 г. 38% 15-19-летних курильщиков покупают небольшие пачки по сравнению с 12% взрослых курильщиков<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Consent Judgment, The State of Minnesota and Blue Cross and Blue Shield of Minnesota vs. Philip Morris Incorporation et al., Ramsey County District Court No. C1-84-85-65, May 8, 1998.

<sup>2</sup> D.H. Wilson et al. 15s: they fit in everywhere, especially the schoolbag. *Community Health Studies*, 1987, 11: 16-20.

<sup>3</sup> Неопубликованные данные 1998 г., представленные Stivoro, Организация Нидерландов по курению и здоровью.

## Маркировка

84. Маркировка табачных изделий признана в качестве важного элемента политики предупреждения курения. В этом контексте ее главная роль состоит в том, чтобы помешать людям начать курить и поощрить курильщиков к тому, чтобы они бросили курить или курили меньше. Маркировка влияет на поведение в отношении курения, предоставляя дополнительную информацию в поддержку мотивации к тому, чтобы не курить или бросить курить. Однако во многих странах по-прежнему необходимо добиться улучшений. В докладе ВОЗ делается вывод о том, что из 77 стран, которые в 1991 г. требовали наносить на пачки предупреждения, 48 потребовали лишь указывать, что курение наносит вред для здоровья<sup>1</sup>. В новом докладе исследования о предупреждениях для здоровья, проведенного в 56 странах в 1998 г., подчеркивается, что предупреждения в развивающихся странах были гораздо менее эффективными, чем предупреждения в развитых странах, и сами по себе были неадекватными<sup>2</sup>. Была разработана шкала оценок предупреждений о здоровье, которая учитывает различные критерии, в том числе наличие, количество, язык, размер, место и система ротации предупреждений о здоровье. Средние оценки для развивающихся стран были ниже, чем для развитых стран, хотя некоторые развивающиеся страны получили высокие оценки. Целесообразно упомянуть опыт Польши, которая недавно обязала табачные компании, чтобы предупреждения занимали по крайней мере 30% поверхности пачки.

## Требования к продукту

85. Должны существовать международные минимальные стандарты того, что должно изображаться на пачке (предупреждения о здоровье), и того, что не должно изображаться. Предприятиям, продукция которых содержит недоказанное утверждение в отношении здоровья (с помощью таких терминов, как «легкие», «умеренные» и «с низким содержанием смол»), следует создавать препятствия для этого, ограничивая использование на упаковке и в дизайне продукта как слов, так и использование невербальных сигналов, которые несут в себе ложную информацию о безопасности. Реклама легких сигарет удержала многих людей от того, чтобы бросить курить, так как, в противном случае, они предприняли бы более решительные усилия для этого. Считается, что сигареты с низким содержанием смол и с низким содержанием никотина поощряют людей, особенно женщин, к тому, чтобы начать курить, и могут влиять на продолжение курения в связи с уверенностью в том, что данный продукт обеспечивает определенную защиту. Чистое воздействие внедрения и массового маркетинга этих марок сигарет в настоящее время и в будущем может состоять в увеличении числа случаев смерти, относимых к курению.

## Международные последствия

86. Торговые связи должны основываться на правилах, которые применяются ко всем странам. Внедрение минимальных правил в отношении дизайна пачки сигарет должно быть обязательным, с тем чтобы избежать экономических преимуществ для небольшого

---

<sup>1</sup> R. Roemer. *Legislative action to combat the world tobacco epidemic*, 2nd ed. Geneva, World Health Organization, 1993.

<sup>2</sup> D. Kolben, P. Lurie, S.M. Wolfe. *Smokescreen: double standards of U.S. tobacco companies in international cigarette labelling*. Washington, DC, Public Citizen's Health Research Group, 1998.

числа стран, которые в противном случае могут не соблюдать такие правила. Соглашение о дизайне упаковок на международном уровне может улучшить торговые отношения, содействовать общественному здравоохранению и даже облегчить борьбу против контрабанды.

87. Как обсуждено в разделе III, в рамках торговли сигаретами во время международной транспортировки ежегодно «исчезают» 400 000 млн. экспортируемых сигарет. Можно установить больший контроль над контрабандой, если страна конечного назначения будет известна заранее. Если все страны потребуют четкого изображения предупреждений о здоровье, которые будут автоматически отличаться по языку и содержанию информации на упаковке, экспортеры будут обязаны продемонстрировать, что их продукция содержит предупреждения в отношении здоровья, принятые в стране конечного назначения (см. также раздел IV).

### **Предлагаемые решения**

88. Для решения этих проблем предлагается следующее:

- запретить продажу сигарет в пачках меньше 20 штук;
- запретить недоказанные предупреждения в отношении здоровья на пачках табачных изделий, такие как «легкие», «умеренные» и «с низким содержанием смол»;
- сделать обязательными и многочисленными предупреждения в отношении здоровья на всех табачных изделиях, которые должны быть изображены в черно-белом или бело-черном формате и занимать минимум 25% обеих широких поверхностей пачки.

## **VIII. ТАБАК И СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА**

### **Перспектива с точки зрения общественного здравоохранения**

89. Производство табака в мире постепенно увеличивается. Согласно оценкам, производство необработанного табака в 1997 г. составило 7 миллионов тонн, на 27% больше урожая 1995 г. Большая часть этого увеличения происходит в результате продолжающегося расширения употребления табака в Китае<sup>1</sup>.

90. Табачный лист произрастает по меньшей мере в 120 странах, и большая часть табачной культуры в мире производится в развивающихся странах. Во многих странах-производителях правительства предоставляют субсидии и поддержку цен для сельскохозяйственных производителей табака. Европейский союз предоставляет субсидии для производства табака в сумме приблизительно 1200 млн. долл. США в год<sup>2</sup>. Расходы

<sup>1</sup> US Department of Agriculture. *Tobacco: world market and trade, Circular Series: FT-01-98*, p.8.

<sup>2</sup> L. Joossens, M. Raw. Are tobacco subsidies a misuse of public funds? *British Medical Journal*, 1996, 312: 832-836.

Соединенных Штатов Америки на поддержку выращивания табака в период между 1994 и 1996 годами составили приблизительно 40 млн. долл. США в год<sup>1</sup>.

91. Поддержка цен и субсидии подрывают официальную поддержку программ борьбы против табака и препятствуют внедрению политических изменений. Таким образом, по мере развития программ борьбы против табака следует решить вопрос о субсидиях табака и поддержке цен как в развитых, так и в развивающихся странах.

### Международные последствия

92. Согласно докладу Европейского ревизионного суда, субсидии Европейского союза для экспорта табака противоречат не только политике здравоохранения самого Союза, но и политике в отношении развивающихся стран<sup>2</sup>. Почти вся табачная продукция этих стран экспортируется в страны центральной и восточной Европы и северной Африки, где контроль над содержанием смол является недостаточным и где страны не могут справиться с дополнительной смертностью и высокими расходами медико-санитарной помощи. Объем этого экспорта в период с 1991 по 1995 год показан в Таблице 4.

**ТАБЛИЦА 4. ЭКСПОРТ НЕОБРАБОТАННОГО ТАБАКА ИЗ  
ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА В ЦЕНТРАЛЬНУЮ И ВОСТОЧНУЮ ЕВРОПУ,  
А ТАКЖЕ СЕВЕРНУЮ АФРИКУ, 1991-1995 гг.**  
(в тоннах)

| Годы | Экспорт в центральную/восточную Европу | Экспорт в северную Африку |
|------|----------------------------------------|---------------------------|
| 1991 | 72 859                                 | 30 834                    |
| 1992 | 47 034                                 | 41 034                    |
| 1993 | 83 776                                 | 34 376                    |
| 1994 | 60 203                                 | 57 603                    |
| 1995 | 147 851                                | 34 420                    |

Источник: Евростат.

93. Субсидии привели к уменьшению цен на табак. Демпинг табачной продукции с высоким содержанием смол на рынках соседних, более бедных стран разрушает рынки и поощряет потребление.

<sup>1</sup> P. Zhang, C. Husten. Impact of the tobacco price support program on tobacco control in the United States. *Tobacco Control*, 1998, 7: 176-182.

<sup>2</sup> Court of Auditors, Special Report No. 8/93 concerning the common organization of the market in raw tobacco together with the Commission's replies. *Official Journal of the European Communities*, No. C65, 2 March 1994, Vol. 47.

## **Предлагаемые решения**

94. Табак будет выращиваться до тех пор, пока будет продолжаться потребительский спрос на него. Наилучшим способом уменьшить производство табака, безусловно, является уменьшение спроса. Вместе с тем необходимо рассмотреть следующие две меры:

- никакие финансовые стимулы или законодательная защита не должны обеспечиваться для поощрения производства табака. Всемирный банк, например, не дает ссуды для производства табака, его обработки, импорта и сбыта, будь то для целей внутреннего потребления или экспорта;
- следует оказать помощь сельскохозяйственным производителям табака для перехода к альтернативным культурам.

95. Классическим аргументом сельскохозяйственных производителей является утверждение о том, что они выращивают табак из-за отсутствия альтернативы табаку. Действительно, имеется мало средств для изучения возможностей выращивания альтернативных культур. Необходимо дать реальные перспективы небольшим фермерам в отношении будущего. Это включает преодоление проблем, связанных с переходом от выращивания табака к другим культурам, таких как более низкая отдача, отсутствие капиталовложений, ирригация, подготовка, отсутствие сельскохозяйственных исследований и невозможность замены табака только одним другим товаром. Диверсификация не является легким процессом, однако без инвестиций в научные исследования альтернатива выращиванию табака никогда не будет найдена.

96. Как правительство Соединенных Штатов Америки, так и Европейский союз финансируют проекты по разработке менее вредных видов табачных изделий, однако не проводится никаких исследований в отношении перехода тех, кто выращивает табак, к другим культурам. Тем не менее, в июле 1998 г. министры сельского хозяйства Европейского союза согласились с пакетом реформ табачного сектора, которые начнут применяться, начиная со сбора урожая 1999 г. Этот пакет включает финансирование исследования возможности для производителей табака-сырца перехода к другим культурам или видам деятельности.

## **IX. СОТРУДНИЧЕСТВО И ОБМЕН ИНФОРМАЦИЕЙ**

### **Перспектива с точки зрения общественного здравоохранения**

97. Политике и программам по борьбе против употребления табака может быть оказана помощь посредством достоверной и своевременной информации о структурах, степени и тенденциях в употреблении табака среди населения, о последствиях употребления табака для здоровья и экономики, а также о социально-культурных факторах, лежащих в его основе. В своем сообщении для Совета и Европейского парламента о нынешней и предлагаемой роли сообщества в борьбе против употребления табака Европейская комиссия подчеркнула, что лучший мониторинг структур потребления будет содействовать большей целенаправленности профилактической деятельности. Согласно этой Комиссии, информация о существующих тенденциях является как неадекватной, так

и устаревшей, и в результате этого серьезным образом препятствует осуществлению эффективной стратегии<sup>1</sup>.

### **Международные последствия**

98. Стандартные подходы содействуют глобальному, региональному и национальному мониторингу табачной эпидемии, а также оценке эффективности политики и программ борьбы с ней. Для эффективного выполнения ВОЗ требований резолюции WHA43.16 по оказанию помощи странам в осуществлении всеобъемлющей политики борьбы против табака, а также с учетом пристального мониторинга эволюции глобальной эпидемии болезней, связанных с табаком, совершенно необходимо, чтобы национальная политика и программы основывались на сопоставимых в международных масштабах принципах и процедурах.

### **Предлагаемые решения**

99. В выпущенных в 1998 г. *Руководящих принципах борьбы и мониторинга табачной эпидемии* ВОЗ определила, что желательно иметь в качестве минимума данных и информации для определения групп населения, более всего пострадавших в результате табачной эпидемии, присутствия и значения табачной промышленности в стране и политических ответных действий, которые уже были осуществлены или осуществляются. На основе опыта многих стран в отношении мер борьбы против табака эти *Руководящие принципы* содержат перечень показателей, сгруппированных по шести широким рубрикам, в соответствии с которыми следует проводить мониторинг в каждой стране в целях эффективной поддержки осуществления политики здравоохранения. Эти рубрики являются следующими: социально-демографические характеристики; производство табака, торговля им и промышленность; потребление табака; распространенность употребления табака; смертность и заболеваемость; меры борьбы против табака, организации и учреждения.

100. Полный перечень рекомендованных показателей в рамках каждой из этих рубрик приведен в Приложении 4 *Руководящих принципов*.

101. Упомянутый выше сбор информации потребует новых финансовых ресурсов для того, чтобы все стороны возможной рамочной конвенции составляли сопоставимые данные достаточного качества. Кроме того, данные без возможности их интерпретации или данные, интерпретируемые сторонами различным образом, имеют лишь ограниченное использование. Для того чтобы серьезным образом заняться сбором и обменом информацией, потребуются ресурсы, которые будут использованы для анализа полученной в результате информации. Административные задачи по координации производства, составления, оценки и распространения информации также потребуют ресурсов. Ожидается, что соглашения о финансовых вкладах для содействия сбору и обмену информацией будут заключены соответствующими министерствами участвующих сторон.

---

<sup>1</sup> Commission of the European Communities. Commission communication to the Council and the European Parliament on the present and proposed Community role in combating tobacco consumption. COM 96 (609) final. Brussels, March 1997.

## ПРИЛОЖЕНИЕ

**ВЗАИМОСВЯЗЬ МЕЖДУ РАМОЧНЫМИ КОНВЕНЦИЯМИ  
И ПРОТОКОЛАМИ**

Подход с точки зрения рамочных конвенций и протоколов дает возможность постепенного законотворчества. Во-первых, рамочная конвенция устанавливает общие нормы и институты, например, цели, принципы, основные обязанности и институты, а также процедуры, касающиеся принятия решений, финансирования, урегулирования споров и внесения поправок. Другими словами, основной функцией рамочной конвенции является создание общей системы управления в конкретной области, а не подробных обязательств. Впоследствии на основе главной рамочной конвенции будут составлены протоколы посредством разработки дополнительных или более конкретных обязательств и организационных мероприятий. Хотя протокол может и представлять собой независимое юридическое соглашение, обычно термин «протокол» используется для обозначения международного соглашения, которое вносит поправки, уточняет или дополняет существующее международное соглашение.

Взаимосвязь между рамочными конвенциями и протоколами может варьироваться по трем направлениям: протоколы могут приниматься либо одновременно с рамочной конвенцией, либо после нее; они могут использовать одни и те же институты, что и рамочная конвенция, или создавать новые; участие в протоколах для сторон конвенции может быть либо обязательным, либо добровольным. Барселонская конвенция 1975 г. иллюстрирует одновременный и обязательный подход. Она была принята одновременно с двумя ее протоколами, одним – о сбросе отходов в океан и другим – о разливах нефти. Кроме того, государство, желающее присоединиться к Барселонской конвенции, должно стать участником по крайней мере двух ее протоколов. Подобно этому, одновременно с Конвенцией о предупреждении загрязнения с судов (MARPOL) были приняты первые пять приложений (которые функционально эквивалентны протоколам), из которых два являются обязательными, а три – добровольными. В отличие от этого, Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния, Венская конвенция об охране озонового слоя и Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата были приняты без протоколов и не требуют от сторон конвенции присоединения к любому из их протоколов.

Протоколы к рамочной конвенции могут быть всеобъемлющими по своему основному предмету или могут быть сосредоточенными на конкретной части проблемы, рассматриваемой в рамочной конвенции. Кроме того, протоколы рамочной конвенции могут устанавливать *более конкретные обязательства или дополнительные организационные мероприятия*, или же и то, и другое. Примером последнего является Монреальский протокол к Венской конвенции, который устанавливает как существенные обязательства по ограничению производства и потребления некоторых химических веществ, разрушающих озоновый слой, так и новые учрежденческие механизмы, включая многосторонний фонд и процедуру контроля несоблюдения.

Протоколы к рамочным конвенциям, как правило, открыты только для тех государств, которые являются участниками основной конвенции, и, таким образом, связаны с точки зрения членства. Однако в некоторых случаях связь между протоколом и конвенцией ограничена общим предметом. Например, Протокол 1967 г., касающийся статуса беженцев, распространяется на дополнительные категории лиц, защита которых

была обеспечена в 1951 г. Конвенцией, касающейся статуса беженцев, однако в других аспектах является независимым и открытым для подписания и ратификации любым государством, а не только сторонами этой Конвенции.

= = =