

НА ЩО СПРЯМУВАТИ ПОЛІТИКУ КОНТРОЛЮ НАД ТЮТЮНОМ В УКРАЇНІ (Policy Paper)

Автори:

К.С. Красовський

Т.І. Андреева

А.П. Скіпальський

Європейський інформаційно-дослідницький центр створено з метою надання народним депутатам України інформації, яка може бути використана ними у законотворчій діяльності. Центр здійснює пошукову, аналітичну і дослідницьку роботу щодо галузевих політик та права інших держав (насамперед країн ЄС) і міжнародних організацій.

Адреса: 01008, м. Київ, вул. Садова, 3 А, каб. 434.

Тел.: +38 (044) 255-36-69

E-mail: euinfocenter@rada.gov.ua

Веб-сторінка: euinfocenter.rada.gov.ua

Години прийому: з понеділка по п'ятницю, з 10.00 до 15.00.

Діяльність Центру є частиною проекту, що реалізує ГО «Лабораторія законодавчих ініціатив» у рамках програми USAID «РАДА: підзвітність, відповідальність, демократичне парламентське представництво». Програма USAID «РАДА», що виконується Фондом Східна Європа, сприяє становленню підзвітного, відповідального і демократичного парламентського органу. Більше на www.radaprogram.org.

Думки, викладені в цій публікації, є винятковою відповідальністю авторів дослідження та не обов'язково відображають точку зору USAID, Фонду Східна Європа та Лабораторії законодавчих ініціатив.

ЗМІСТ

1. Опис проблеми: масштаб, гострота	4
2. Чим не задовольняє нинішня політика	12
3. Чиї інтереси заторкнуті / стейкхолдери	15
4. Варіанти вирішення проблеми.....	20
5. Пропонований підхід до вирішення проблеми.....	22
6. Що має бути зроблено для вирішення проблеми?.....	36
Список літератури	38

1. Опис проблеми: масштаб, гострота

За даними Всесвітньої організації охорони здоров'я¹ (ВООЗ), тютюн вбиває до половини своїх споживачів: щорічно в світі більше 5 мільйонів людей помирає від наслідків безпосереднього споживання тютюну і більше 600 тисяч гине через перебування під впливом вторинного тютюнового диму.

Як відзначає Світовий Банк², вживання тютюну є значною перешкодою для розвитку по всьому світу. Пов'язані з курінням хвороби створюють важкий економічний тягар для країн і коштують мільярди доларів щороку через втрату продуктивності праці, передчасні смерті досвідчених працівників і більш високі витрати на охорону здоров'я. На лікування пов'язаних з курінням захворювань в глобальному масштабі витрачається 2,1 трильйона доларів США шляхом прямих і непрямих витрат системи охорони здоров'я³.

Для протистояння тютюновій епідемії в 2003 році було ухвалено Рамкову конвенцію із боротьби проти тютюну (РКБТ) [1] – перший у світі міжнародний правовий договір у сфері громадського здоров'я, що накладає юридичні зобов'язання. Мета цієї Конвенції та її протоколів полягає в захисті нинішнього та прийдешніх поколінь від руйнівних наслідків для здоров'я людей, а також від соціальних, екологічних і економічних наслідків споживання тютюну й впливу тютюнового диму. Це має бути зроблено за допомогою заходів боротьби проти тютюну на національному, регіональному й міжнародному рівнях, які здатні постійно та істотно скорочувати поширеність уживання тютюну й впливу тютюнового диму.

Україна ратифікувала Рамкову Конвенцію ВООЗ із боротьби проти тютюну у 2006 році.

1.1. Контроль над тютюном з точки зору євроінтеграції

16 вересня 2014 року було ратифіковано Угоду про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом і його державами-членами, з іншої сторони [2]. Стаття 427 Угоди передбачає, що співробітництво між Україною та ЄС, зокрема, охоплює такі сфери, як попередження та контроль над неінфекційними хворобами через обмін інформацією та найкращими практиками, пропагування здорового способу життя, визначення основних детермінант здоров'я та проблем в галузі охорони здоров'я, ... зокрема, через імплементацію Рамкової конвенції з контролю над тютюном. Стаття 428 Уго-

ди встановлює, що Україна поступово наближує своє законодавство та практику до принципів *acquis* ЄС, зокрема у сфері тютюну.

Стаття 352 Угоди про асоціацію передбачає «*поступове наближення акцизних ставок на тютюнові вироби, наскільки це можливо, беручи до уваги обмеження регіонального контексту, у тому числі шляхом діалогу на регіональному рівні та відповідно до Рамкової конвенції ВООЗ про контроль над тютюном 2003 року*».

1.2. Політика контролю над тютюном в Європейському Союзі

Споживання тютюну є найбільшим фактором ризику для здоров'я в Європейському Союзі, якому можна запобігти⁴. Воно є найбільшою причиною передчасної смерті в ЄС, зумовлюючи майже 700 000 смертей щороку. Близько 50% курців помирають передчасно (в середньому на 14 років раніше). Крім того, курці проводять більше років життя в поганому стані здоров'я. Багато форм раку, серцево-судинні і респіраторні захворювання пов'язані з вживанням тютюну, яке викликає в ЄС більше проблем, ніж алкоголь, наркотики, високий кров'яний тиск, надмірна вага або високий рівень холестерину.

Незважаючи на значний прогрес, досягнутий в останні роки (за даними опитувань агенції Євробарометр⁵, поширеність тютюнокуріння в 27 країнах ЄС зменшилася з 32% у 2006 році до 28% у 2012 році і 26% у 2014 році, тобто на 6 відсоткових пунктів, або на 19 відсотків за 8 років), число курців в ЄС залишається високим - 26% від загальної чисельності населення віком 15 років і старше.

Для покращення ситуації, Європейський Союз та його держави-члени прийняли різні заходи контролю над тютюном у вигляді законодавчих актів, рекомендацій та інформаційних кампаній.

Ці заходи включають в себе:

- регулювання тютюнових виробів на ринку ЄС (наприклад їх упакування, маркування та інгредієнтів);
- обмеження реклами тютюнових виробів;
- створення вільних від тютюнового диму середовищ;
- податкові заходи і заходи проти незаконної торгівлі;
- кампанії проти куріння.

Перелічені заходи спрямовані на захист громадян від небезпечних наслідків куріння та інших видів вживання тютюну, в тому числі від вторинного тютюнового диму. Важливо відзначити, що вони мають на меті допомогти кур-

1 World Health Organization. Tobacco. Fact sheet N339, 6 July 2015 <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs339/en/>

2 GLOBAL TOBACCO CONTROL: A DEVELOPMENT PRIORITY FOR THE WORLD BANK GROUP, 2015.

3 William Savedoff and Albert Alwang. 2015. «The Single Best Health Policy in the World: Tobacco Taxes.» CGD Policy Paper 062. Washington DC: Center for Global Development. <http://pubdocs.worldbank.org/pubdocs/publicdoc/2015/8/39281440103918543/CGD-Policy-Paper-62-Savedoff-Alwang-Best-Health-Policy-Tobacco-Tax.pdf>

4 European Commission. Public Health Tobacco Policy http://ec.europa.eu/health/tobacco/policy/index_en.htm

5 http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_429_en.pdf

цям кинути курити, а іншим людям не почати курити зовсім. Особлива увага приділяється курінню серед молоді, бо тютюнокуріння викликає звикання, а 94% курців починають курити до досягнення віку 25 років.

Беручи до уваги значні обсяги транскордонної торгівлі тютюновими виробами і відмінності національного законодавства, для регулювання цього питання потрібні загальноєвропейські правила. Ці правила мають забезпечувати, щоб всі споживачі на всій території ЄС були захищеними однаково. Нова Директива 2014/40/EU щодо тютюнових виробів, яка регулює виробництво, зовнішній вигляд та продаж тютюнових і пов'язаних з ними виробів, була підписана 3 квітня 2014 року та набуває чинності 20 травня 2016 року. Протягом періоду до цієї дати усі 28 країн-членів ЄС зобов'язані змінити своє законодавство у відповідності до вимог цієї Директиви. 9 жовтня 2015 року Єврокомісія розмістила на своєму сайті процедури впровадження директиви http://ec.europa.eu/health/tobacco/products/revision/implementation_en.htm, а також детальний план імплементації.

ЄС також співпрацює з міжнародними партнерами, щоб скоротити споживання тютюну в глобальному масштабі. Держави-члени ЄС, разом з Європейською комісією, є активними партнерами в Рамковій конвенції ВООЗ із боротьби проти тютюну (РКБТ).

Зобов'язання України в межах Угоди про Асоціацію з Європейським Союзом

Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони містить главу 22 «Громадське здоров'я», в якій зазначено, що Сторони розвивають співробітництво в галузі охорони здоров'я, зокрема щодо імплементації Рамкової конвенції з контролю над тютюном 2003 року.

Глава 22 «Громадське здоров'я» має Статтю 428, в якій зазначено: «Україна поступово наближує своє законодавство та практику до принципів *acquis* ЄС, зокрема у сфері інфекційних хвороб, служб крові, трансплантації тканин і клітин, а також тютюну. Перелік відповідних актів *acquis* ЄС визначено у Додатку XLI до цієї Угоди».

В Додатку XLI зазначено, що протягом 2 років з дати набрання чинності цією Угодою в Україні мають бути законодавчо впроваджені положення: 1) Директиви № 2001/37/ЄС Європейського Парламенту та Ради ЄС від 5 червня 2001 року про наближення законодавчих, нормативних та адміністративних актів держав-членів щодо виробництва, презентації та реалізації тютюнових виробів; 2) Директиви № 2003/33/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 26 травня 2003 року про наближення законодавчих, нормативних та адміні-

стративних актів держав-членів про рекламу та спонсорство тютюнових виробів.

3 квітня 2014 року Європейським Парламентом та Радою було ухвалено Директиву 2014/40/ЄС «Про наближення законів, правил та адміністративних положень держав-членів, що стосуються виробництва, презентації та продажу тютюну та супутніх товарів та скасування Директиви 2001/37/ЄС». У статті 31 Директиви 2014/40/ЄС зазначено, що «Директива 2001/37/ЄС скасовується з 20 травня 2016 року. Посилання на скасовану директиву повинне тлумачитися як посилання на цю Директиву».

Оскільки текст Угоди про Асоціацію між Україною та ЄС українською мовою опублікований на офіційному сайті Комітету з євроінтеграції ВРУ 20 червня 2013 року, а парафували Угоду у Брюсселі глави переговорних делегацій 30 березня 2012 року, зазначена Директива 2014/40/ЄС від 3 квітня 2014 року технічно не могла бути частиною офіційного тексту Угоди.

Хоча формально Україна має зобов'язання імплементувати саме 2001/37/ЄС, таке зобов'язання не можна розглядати як прогресивні зміни до антитютюнового законодавства, оскільки вони є незначними та стосуються маркування упаковки інформацією щодо рівня смол та нікотину та регулювання виділення CO₂, а відповідно, не матимуть ефекту на споживання тютюну. Окрім того, з 20 травня 2016 року ця директива буде остаточно скасована.

Варто також зазначити, що зобов'язання, викладені у Директивах ЄС, є мінімальними вимогами і держави можуть вживати законодавчі заходи, які запроваджують вищі стандарти та вимоги у будь-якій сфері, в тому числі і у сфері громадського здоров'я. Таким чином, зобов'язання згідно додатку XLI до Угоди слід тлумачити як зобов'язання України впровадити в своє національне законодавство положення Директиви 2014/40/ЄС, як більш ефективне та прогресивне.

1.3. Сучасний стан політики контролю над тютюном в Україні Організаційні форми

У 2005 році було ухвалено Закон України «Про заходи щодо попередження та зменшення вживання тютюнових виробів і їх шкідливого впливу на здоров'я населення» [3], одним з основних завдань якого є «визначення правових і організаційних засад державної політики щодо попередження куріння тютюнових виробів серед дітей і молоді та зменшення вживання тютюнових виробів громадянами з метою зниження ризику розвитку захворювань, втрати працездатності та передчасної смертності внаслідок куріння тютюнових виробів чи інших способів їх вживання».

В цьому законі, серед іншого, записано, що Кабінет Міністрів України «забезпечує проведення єдиної державної політики щодо попередження та змен-

шення вживання тютюнових виробів і їх шкідливого впливу на здоров'я населення, розробляє та затверджує відповідні програми» (стаття 6). Постановою Кабінету Міністрів України від 3 вересня 2009 р. № 940 [4] було затверджено Державну цільову соціальну програму зменшення шкідливого впливу тютюну на здоров'я населення на період до 2012 року.

Фінансування Програми, згідно з Постановою КМУ від 03.09.2009 р. за № 940 [4], передбачалося за рахунок коштів Державного та місцевих бюджетів, а також інших джерел на загальну суму близько 6,7 млн. грн. Проте протягом 2009–2011 років жодних коштів з державного бюджету МОЗ не надійшло. Також деякі заходи програми, згідно з постановою № 940, мали отримати фінансування з міжнародних джерел в розмірі 4 млн. гривень, фактично з цих джерел у 2009–2010 роках надійшло більше 5 млн. грн.

Головним показником ефективності виконання даної програми було визначено зниження рівня поширеності вживання тютюнових виробів, яке вимірюється за даними опитувань, що проводить Державна служба статистики. При ухваленні програми було заплановано зменшити цей рівень у 2010 році до 23%. Фактично він зменшився до 22,4%, тобто за основним своїм показником Державна програма успішно виконувалася. Незважаючи на це, Кабінет Міністрів України своєю Постановою від 22.06.2011 [5] визнав такою, що втратила чинність, Постанову № 940 від 3.09.2009 року, а отже Державну цільову соціальну програму зменшення шкідливого впливу тютюну на здоров'я населення на період до 2012 року було скасовано.

У 1997 році було утворено Координаційну раду з контролю над тютюном при Кабінеті Міністрів України [6], проте її було ліквідовано в 2005 році. Наразі в Україні не існує державного механізму координації дій в сфері контролю над тютюном.

Акцизні податки на тютюнові вироби

У 2000–2007 роках акцизи на тютюнові вироби в Україні підвищувалися дуже повільно, в результаті чого реальні (з врахуванням інфляції) ціни на сигарети зменшилися за цей період майже вдвічі. Підвищення цінової доступності сигарет сприяло зростанню їх споживання.

Підвищення середнього акцизного навантаження на пачку сигарет із 0,5 гривень до 3 гривень у період з серпня 2008 року по липень 2010 року (у 6 разів за 2 роки), призвели як до суттєвого зменшення поширеності куріння, так і до швидкого зростання надходжень до державного бюджету від тютюнових акцизів: з 2,5 млрд. гривень 2007 року до 13,1 млрд. гривень у 2010 році, або на 424% за три роки при зменшенні обсягу оподаткованих сигарет з 125 млрд до 95 млрд.

В 2011–2013 роках темпи підвищення акцизів значно уповільнилися: в 2013 році середній акциз на пачку сигарет становив 4,3 гривні (зростання на 45% за 3 роки). У березні 2014 року Верховна Рада України ухвалила Закон України «Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні» [7], який, серед іншого, підвищив ставку специфічного акцизного податку на 25% (з 1 липня 2014 року). 31 липня 2014 року Верховна Рада ухвалила Закон «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких інших законодавчих актів України» [8], який, серед іншого, збільшив ще на 5% ставки акцизу на сигарети (з 1 вересня 2014 року). Загалом протягом 2014 року мінімальна ставка акцизного податку на пачку сигарет з фільтром зросла з 4,35 гривень до 6,08 гривень, або на 40%.

Надходження до бюджету зросли з 13,1 млрд. гривень у 2010 році до 18,1 млрд. гривень у 2014 році, або на 38% за чотири роки при зменшенні обсягу оподаткованих сигарет з 95 млрд. до 73 млрд. сигарет.

28 грудня 2014 року Верховна Рада України ухвалила Закон «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» [9], який, зокрема, передбачає, що з 1 січня 2015 року: (1) ставки акцизу на сигарети без фільтру підвищуються до рівнів сигарет з фільтром; (2) реалізація суб'єктами господарювання роздрібною торгівлю підакцизних товарів (зокрема тютюнових виробів) обкладається додатковим акцизним податком у розмірі 5 відсотків від вартості, надходження від якого спрямовуються у місцеві бюджети.

У січні-вересні 2015 року надходження до державного бюджету від тютюнових акцизів склали 15,7 млрд. гривень, на 2 млрд., або на 14% більше, ніж відповідний період 2014 року при зменшенні реалізації сигарет на 6%.

Законодавство з контролю над тютюном

Основним законодавчим актом в сфері контролю над тютюном в Україні є Закон України № 2899 «Про заходи щодо попередження та зменшення вживання тютюнових виробів і їх шкідливого впливу на здоров'я населення» [3], який набув чинності 25 жовтня 2005 р. В подальшому в цей Закон неодноразово були внесені зміни, причому деякі з них посилювали положення закону, а інші, навпаки, послаблювали його. Протягом 2011–2012 років було ухвалено такі законодавчі рішення, які відповідають вимогам РКБТ: (1) про заборону тютюнової реклами, яке набуло чинності 16 вересня 2012 року [10]; (2) запровадження великих (50% площі пачки) попереджень з малюнками на тютюнових упаковках, яке набуло чинності 4 жовтня 2012 року [11]; (3) звільнення закладів громадського харчування та інших місць від тютюнового диму, яке набуло чинності 16 грудня 2012 року [12].

Контроль за виконанням законодавства

Відповідно до статті 19 Закону України № 2899 державний контроль за дотриманням положень цього Закону здійснюють відповідні центральні органи виконавчої влади в межах повноважень, визначених законом. Згідно зі статтею 20 цього закону обов'язок застосовувати фінансові санкції за порушення законодавства про заходи щодо попередження та зменшення вживання тютюнових виробів і їх шкідливого впливу на здоров'я населення покладено на центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державного контролю за дотриманням законодавства про захист прав споживачів. Наразі цей орган називається Державна інспекція України з питань захисту прав споживачів (далі – Держспоживінспекція).

10 вересня 2014 року Кабінет Міністрів України прийняв постанову № 422 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади». Постановою передбачено утворення Державної служби України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів (далі - Держпродспоживслужба) через реорганізацію шляхом перетворення Державної ветеринарної та Фітосанітарної служби і приєднання до Служби, що утворюється, Державної інспекції з питань захисту прав споживачів і Державної санітарно-епідеміологічної служби. Це означає, що на нову Службу покладаються функції з реалізації державної політики, які виконували органи, що припиняються, в тому числі функції Держспоживінспекції в контексті здійснення державного контролю за дотриманням законодавства у сфері попередження та зменшення вживання тютюнових виробів і їх шкідливого впливу на здоров'я населення. На момент написання цього документу нова Держпродспоживслужба ще не утворилася, в Держспоживінспекція перебуває у стані реорганізації, але продовжує здійснювати контролюючі функції згідно із законодавством. Так, пунктом 7 статті 5 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» передбачено: Міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, щодо яких набрав чинності акт Кабінету Міністрів України про їх припинення, продовжують здійснювати повноваження та функції у визначених сферах компетенції до завершення здійснення заходів з утворення міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади, до якого переходять повноваження та функції міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади, що припиняється, та можливості забезпечення здійснення ним цих функцій і повноважень, про що видається відповідний акт Кабінету Міністрів України. Однак Держспоживінспекція, яка знаходиться у процесі реорганізації, вже не може повноцінно функціонувати, адже протягом року дії мораторію вона втратила належну компетенцію та значну кількість кваліфікованих працівників.

Динаміка поширеності тютюнокуріння та пов'язаних з ним захворюваності і смертності

Зазначені законодавчі рішення та підвищення ставок акцизу призвели до суттєвого скорочення поширеності тютюнокуріння в Україні.

Державна служба статистику України щорічно проводить вибіркове опитування домогосподарств. У звіті про опитування 2014 року наведено дані щодо тютюнокуріння серед населення у віці 12 років і старшому (без урахування тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим) [13]. Кількість курців серед населення України (без урахування тимчасово окупованої території Криму) скоротилася з 7,68 млн. осіб у 2013 році до 7,25 млн. осіб у 2014 році.

Загалом за шість років (2008-2014) поширеність куріння серед населення України віком 12 років і старших скоротилася з 25,6% до 20,9%, тобто на 4,7 відсоткових пункти, або на 18%. Скорочення поширеності куріння спостерігалось переважно серед молоді віком 18-29 років (з 34% до 23%), тоді як серед людей, старших 30 років, вона зменшилася лише з 26% до 22%. Поширеність щоденного куріння серед підлітків 16-17 років у 2014 році становила 3,6%, тоді як у 2000 році цей показник становив 16,3%.

За даними національних опитувань [14], частина респондентів, які відповіли, що протягом останнього місяця хтось курив на їхньому робочому місці, між 2010 та 2013 роками знизилася в середньому з 34% до 21%. У 2013 році 27% респондентів повідомили, що в них удома дозволено курити, тоді як у 2010 році про це повідомили 31%, а в 2005 році - 39%.

За даними звіту МОЗ [14], зменшення поширеності активного і пасивного куріння в Україні у 2005-2012 роках супроводжувалося суттєвим скороченням захворюваності і смертності від емфіземи, астми та інших респіраторних хвороб в Україні. Зменшення смертності в Україні від деяких інших хвороб, зокрема від інсульту та інших хвороб системи кровообігу, туберкульозу, смертей на пожежах, синдрому раптової смерті немовлят та деяких інших хвороб, також іде слідом за зменшенням поширеності куріння.

2. Чим не задовольняє нинішня політика

Заходи контролю над тютюном, які проводилися в Україні в 2008-2014 роках, призвели до суттєвого скорочення поширеності активного і пасивного куріння і пов'язаних з цим негативних наслідків для здоров'я при суттєвому зростанні надходжень до державного бюджету від тютюнових акцизів: з 2,5 млрд. гривень 2007 року до 18 млрд. гривень 2014 року.

Проте наразі в Україні відсутні навіть формальні документи про державну стратегію, програми або заходи в сфері контролю над тютюном. Немає жодного органу чи координаційного механізму, а також державного фінансування заходів контролю над тютюном. Всі заходи, які здійснювалися останніми роками, були проведені під тиском міжнародних організацій та при фінансуванні з міжнародних джерел.

Потенціал заходів, які можна проводити виключно за підтримки міжнародних донорів, без залучення коштів державного та місцевого бюджетів України, є досить обмеженим. Завдяки діяльності громадських організацій, які просували законодавчі акти про збільшення акцизів, Уряд України отримав від тютюнових акцизів протягом семи років (2008-2014) майже 94 млрд. гривень, тоді як в попередні 7 років – лише 10 млрд. гривень.

Треба також зауважити, що будь-яка опозиція ефективним заходам контролю над тютюном може отримати фінансування (часто приховане) від тютюнової індустрії, чийм фінансовим інтересам прямо загрожує зменшення споживання тютюнових виробів.

Хоча Україна ратифікувала Рамкову конвенцію ВООЗ із боротьби проти тютюну (обов'язкового для виконання міжнародного договору) ще в 2006 році, далеко не всі вимоги Конвенції виконано в Україні, в тому числі у сфері законодавства. Виконання цих вимог не є суто формальним актом, бо всі запропоновані Конвенцією заходи ефективно сприяють зменшенню споживання тютюну. До того ж ці заходи підсилюють дію один одного, тому кожен з них заслуговує на увагу і підтримку.

Варто також зазначити, що з серпня 2014 року контроль за виконанням антитютюнового законодавства значно послабився. Так, 13 серпня 2014 р. Законом України від 31.07.2014 р. № 1622-VII «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2014 рік» було запроваджено мораторій на проведення перевірок підприємств, установ та організацій, фізичних осіб-підприємців. Основна мета мораторію, якою керувався уряд, - сприяння розвитку національної економіки та створення сприятливих умов для ведення бізнесу в Україні. Аналогічний мораторій на перевірки запроваджено й у 2015 році. Пунктом 8 розділу «Перехідні положення» Закону України від 28.12.2014 року № 76-VIII «Про внесення змін та визнання такими, що втрати-

ли чинність, деяких законодавчих актів України» встановлено, що перевірки підприємств, установ та організацій, фізичних осіб-підприємців контролюючими органами (крім Державної фіскальної служби України та Державної фінансової інспекції України) здійснюються протягом січня - червня 2015 року виключно з дозволу Кабінету Міністрів України або за заявкою суб'єкта господарювання щодо його перевірки.

В той же час протягом дії мораторію на проведення перевірок на центральні органи влади було покладено обов'язок провести реформу у сфері державного нагляду. За час дії мораторію на перевірки підприємств, установ та організацій, фізичних осіб-підприємців контролюючими органами значно зросла кількість скарг від незадоволених споживачів. За підсумками 2014 р. та 1-го кварталу 2015 р. можна констатувати масове порушення прав споживачів в Україні. За 2014 рік до Держспоживінспекції надійшло 24 411 звернень громадян, а за 2015 р. – більше 5 тисяч. Недобросовісні представники бізнес-структур почали користуватися відсутністю системних перевірок і дозволяють собі грубі порушення законів України, нехтуючи правами споживачів і створюючи ризики й небезпеку для їхнього здоров'я. Яскравим прикладом є порушення законодавства у сфері попередження та зменшення вживання тютюнових виробів і їх шкідливого впливу на здоров'я населення. Так, за результатами Всеукраїнського громадського моніторингу кафе, барів і ресторанів на предмет виконання Закону України № 2899-IV, проведеного коаліцією «За вільну від тютюнового диму Україну» і який проходив протягом листопада-грудня 2014 року, рівень порушень закону склав 24%, тоді як у 2013 р. рівень порушень становив лише 8%.

В умовах, що склалися, найбільшою проблемою є фактична відсутність державного органу, який здійснюватиме контроль за дотриманням законодавства у сфері попередження та зменшення вживання тютюнових виробів і їх шкідливого впливу на здоров'я населення. Фактично заборона на проведення перевірок закінчилась 1 липня 2015 року, протягом цього часу центральні органи виконавчої влади повинні були провести реформу у сфері державного нагляду та, зокрема, створити нову Державну службу України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів, на яку, серед інших, покладаються обов'язки по здійсненню державного контролю за дотриманням законодавства у сфері попередження та зменшення вживання тютюнових виробів і їх шкідливого впливу на здоров'я населення.

Однак за майже рік дії мораторію Кабінет Міністрів України спромігся лише призначити голову Держпродспоживслужби та його заступника, а також затвердити положення цієї служби. На жаль, на переконання керівництва нової служби, для здійснення ефективного контролю над законодавством у

сфері попередження та зменшення вживання тютюнових виробів і їх шкідливого впливу на здоров'я населення, Закон України 2899 потребує доповнення у контексті повноважень Держпродспоживслужби здійснювати перевірки суб'єктів господарювання на предмет дотримання законодавства щодо попередження та зменшення вживання тютюнових виробів і їх шкідливого впливу на здоров'я населення. Тобто, значним ризиком є той фактор, що за умови закінчення реформування Держпродспоживслужби її працівники не зможуть провести перевірки на предмет дотримання антитютюнового законодавства. Як показує практика, в умовах, коли немає ефективної системи контролю, спостерігається значне погіршення рівня виконання законодавства.

3. Чиї інтереси заторкнуті / стейкхолдери

Тютюнова індустрія

Тютюнова індустрія продукує вироби, які викликають наркотичну залежність та вбивають своїх споживачів при споживанні згідно з призначенням цих виробів. Навіть самі тютюнові корпорації вимушені визнати, що споживати їхню продукцію без ризику для здоров'я неможливо. Наприклад, «Бритіш Американ Тобакко Україна» на своєму сайті⁶ зазначає: *«Куріння є причиною багатьох важких і смертельних захворювань, зокрема раку легень, емфізема, хронічного бронхіту і серцевих захворювань... Єдиний спосіб уникнути ризиків, пов'язаних із курінням, – не курити взагалі».*

Проте, якщо всі люди перестануть курити взагалі, тютюнові корпорації збанкрутують, і тому вони вимушені заради своїх прибутків опиратися всім заходам, які ефективно скорочують споживання тютюнових виробів.

Протягом останніх років тютюнова індустрія систематично виступала проти запропонованих законів в сфері контролю над тютюном в Україні, погрожуючи негативними наслідками. В деяких випадках їм вдалося загальмувати або не допустити ухвалення деяких законодавчих ініціатив. Проте, якщо закони все ж таки вдавалося ухвалити, то згодом виявлялося, що прогнози тютюнової індустрії повністю суперечили реальності, тому не варто очікувати, що будь-які інші прогнози тютюнової індустрії виправдаються.

Наприклад, 31 березня 2009 року Верховна Рада вдвічі підвищила ставки акцизу на тютюнові вироби. *«Результатом такого рішення стане не збільшення надходжень до бюджету, а навпаки - скорочення реально сплачуваних податків»*, - переконував керівник відділу з корпоративних зв'язків компанії «Імперіал Тобакко Юкрейн» Юрій Кішко. Насправді в 2009 році надходження від тютюнових акцизів склали 9 мільярдів гривень, тоді як у 2008 році – 3,5 млрд. грн. *«Підвищення вартості сигарет не зменшить кількості курців»*, - говорив Юрій Кішко. За даними Державної служби статистики, в 2009 році кількість курців в Україні скоротилася на 890 тисяч, або на 9%. Асоціація «Укртютюн» заявляла, що запропоноване підвищення акцизів призведе до того, що дві третини з 90 тисяч власників ліцензій на торгівлю тютюновими виробами не зможуть більше торгувати, а загалом роботу втратять 200 тисяч людей. Проте, за даними державних органів, кількість власників ліцензій на роздрібну торгівлю тютюновими виробами в 2009 і 2010 роках не зменшилася. Представники тютюнових компаній заявляли, що контрабанда захопить до 50% ринку сигарет. Опитування, проведене Київським міжнародним інститутом соціології наприкінці 2009 року [15], показало, що лише 1,5% українських курців курили неукраїнські сигарети.

⁶ http://www.bat.ua/group/sites/BAT_84VDXZ.nsf/vwPagesWebLive/DO84VEN3?opendocument

27 лютого 2012 року керівники чотирьох транснаціональних тютюнових компаній в Україні звернулися до прем'єр-міністра України з листом, в якому заявили, що реалізація направлено на підпис Президенту України закону № 3778 щодо заборони тютюнової реклами «*може привести до припинення діяльності легальних виробників тютюнових виробів в Україні, в результаті цього державний бюджет недоотримає десятки мільярдів гривень податків, сотні тисяч громадян втратять робочі місця*». Проте цей закон [10] було підписано і реалізовано, але «легальні виробники» діяльність не припинили.

В травні 2012 року генеральний директор «Імперіал Тобакко» Юджін Уолш надіслав кожному депутату ВРУ листа, в якому просив не підтримувати законопроект № 9474, яким було запропоновано розширити чинний перелік місць, де повністю заборонено куріння тютюнових виробів, включаючи приміщення закладів громадського харчування. Він заявляв, що сотні закладів громадського харчування припинять роботу, втративши значну кількість відвідувачів. Проте законопроект було підтримано ВРУ і запроваджено з грудня 2012 року [12]. Жоден заклад громадського харчування в Україні не заявив, що закритися через заборону куріння. Економічні показники галузі громадського харчування протягом першої половини 2013 року покращилися.

Наразі майже весь тютюновий ринок України контролюється чотирма транснаціональними корпораціями, які мають по одній фабриці в Україні: «Філіп Морріс Україна» (фабрика у Харкові); Джей Ті Інтернешнл Компані Україна (фабрика у Кременчуці); «Імперіал Тобакко Україна» (фабрика у Києві); «Бритіш Американ Тобакко Україна» (фабрика у Прилуках). У більшості випадків вони мають єдину позицію щодо протидії ефективним заходам контролю над тютюном, проте є відмінності в питаннях виду акцизних податків. «Імперіал Тобакко» переважно випускає дешеві сигарети, а його конкуренти – дорогі. Специфічний акциз береться з кількості сигарет і тому підвищує акциз (і ціну) на одну й ту саму суму на всі сигарети, але відсоток підвищення є вищим для дешевих сигарет. Адвалерний акциз береться з вартості сигарет, тому акциз і ціна на дорогі сигарети зростає більшою мірою. «Імперіал Тобакко» отримує конкурентні переваги, якщо акциз буде складатися переважно з адвалерного компоненту, тоді як «Філіп Морріс Україна» отримує конкурентні переваги при переважанні специфічного акцизу. Тому позиції тютюнових компаній щодо законів, які змінюють форми акцизу, можуть бути протилежними. Наприклад, наприкінці 2012 року було підвищено специфічний акциз, але одночасно зменшено адвалерний акциз, і Філіп Морріс підтримував ці зміни, а Імперіал Тобакко виступали проти, проте треба зважати, що загальний розмір акцизу тоді майже не змінився. Коли ж, як у 2009 році, пропонують суттєво підвищити як специфічну, так і адвалерну ставки акцизу, всі тютюнові компанії виступають проти цього єдиним фронтом.

Міністерство охорони здоров'я

З точки зору скорочення захворюваності і смертності серед населення, заходи контролю над тютюном є одними з найефективніших дій громадського здоров'я. Якщо ж метою є отримання прибутку при наданні медичних послуг, то заходи контролю над тютюном, які скорочують кількість хворих, зменшують прибутковість медичних закладів.

Тому позиція різних представників МОЗ щодо контролю над тютюном може суттєво розрізнитися. Деякі з них підтримують заходи контролю над тютюном лише декларативно, а в приватних розмовах намагаються заперечити негативний вплив куріння на здоров'я, особливо якщо самі є курцями. Інші, більш освічені та відповідальні, намагаються надати підтримку, але ця підтримка досі не призвела до виділення фінансових ресурсів для заходів контролю над тютюном. В грудні 2008 року в Українському інституті стратегічних досліджень МОЗ України було створено сектор контролю над тютюном, проте в ньому працює лише одна людина.

Заходи контролю над тютюном МОЗ проводить лише за умовою фінансування цих заходів міжнародними структурами. Наприклад, за фінансової підтримки ВООЗ в грудні 2008 року у Києві пройшла Національна конференція щодо зменшення шкідливого впливу тютюну на здоров'я населення. В 2014 році за фінансової підтримки Світового фонду легень було підготовлено та надруковано Другий національний звіт «Контроль над тютюном в Україні», який було розміщено на офіційному сайті МОЗ http://www.moz.gov.ua/ua/portal/zvit_tutun_2014.html.

Україна 2006 року ратифікувала Рамкову конвенцію із боротьби проти тютюну, яка передбачає сплату добровільних членських внесків. Україна же жодного разу не сплатила цих внесків, хоча представники МОЗ отримували фінансову підтримку для участі в заходах РКБТ з коштів, сформованих за рахунок членських внесків інших країн.

Загалом позицію МОЗ можна охарактеризувати як позитивний нейтралітет: підтримка заходів контролю над тютюном, які запропоновані іншими організаціями, але майже повна відсутність власних ініціатив.

Міністерство фінансів

Міністерство фінансів, з одного боку, зацікавлене у збільшенні доходів державного бюджету від тютюнових акцизів, з іншого боку, не зацікавлене у витратах з державного бюджету на заходи з контролю над тютюном, особливо якщо такі витрати визначаються окремим законом, наприклад у вигляді певного відсотку акцизних доходів.

Позиція Міністерства фінансів щодо тютюнових акцизів часто є занадто обережною: зазвичай підтримують невелике підвищення акцизів, яке гаран-

товано збільшити державні доходи, хоча і на доволі помірну суму. Більш високе підвищення акцизів розглядають як занадто ризиковане. Проте позиція Міністерства фінансів може змінюватися під впливом реальної динаміки надходжень від попереднього суттєвого підвищення акцизу. Наприклад, у 2008 році Мінфін активно виступав проти суттєвого підвищення тютюнових акцизів, і ставки акцизів вдалося суттєво підняти лише через наполегливу позицію прем'єр-міністра України. У березні 2009 року, після різкого зростання доходів бюджету в попередні місяці, позиція Мінфіну щодо подальшого різкого (в 2 рази) підвищення акцизів була загалом позитивно-нейтральною. В 2010 році, побачивши результати попереднього зростання ставок акцизу, Мінфін виступив ініціатором зростання акцизу в 2010 році.

Громадські організації

Громадські організації, які проводять певну діяльність, яка стосується контролю над тютюном, можна розділити на три групи:

1. Організації, які діють в інтересах тютюнових корпорацій. Це можуть бути аналітичні агенції, які раптом публікують звіти щодо тютюнових акцизів, не розкриваючи джерело фінансування для виконання такої роботи, наприклад, Центр соціально-економічних досліджень CASE-Україна⁷. Іншим прикладом є так звана громадська ініціатива «Права курців», яка раптом виникла в листопаді 2011 року, коли у Верховній Раді почали активно обговорювати проект закону про захист від тютюнового диму, кілька місяців вела активну діяльність в ЗМІ, але вже в 2013 році в ЗМІ не було жодної згадки про будь-яку діяльність цієї «ініціативи».
2. Організації, які отримують грант для виконання деяких заходів контролю над тютюном, виконують роботу на такому рівні, щоб звітувати перед донором, але після закінчення терміну гранту не приділяють жодної уваги контролю над тютюном.
3. Організації, які вже багато років послідовно беруть участь в заходах контролю над тютюном. У 2001 році ці організації об'єдналися в «Коаліцію за вільну від тютюнового диму Україну». Ці організації активно шукають кошти для своєї діяльності в сфері контролю над тютюном і беруть участь в конкурсах грантів, конкуруючи за кошти міжнародних донорів з організаціями інших країн. При цьому вони активно співпрацюють з громадськими організаціями інших країн в таких об'єднаннях, як «Альянс за Рамкову Конвенцію» (www.fctc.org), Європейська

мережа запобігання тютюнокурінню тощо. Наразі координуючу роль в Коаліції громадських організацій та ініціатив за вільну від тютюнового диму Україну виконує Громадська організація «Центр громадянського представництва «Життя» (<http://center-life.org/>).

При оцінці документів, які надходять від різних громадських організацій, потрібно брати до уваги історію таких організацій, їх попередні досягнення та відкритість джерел фінансування. Законом України «Про заходи щодо попередження та зменшення вживання тютюнових виробів і їх шкідливого впливу на здоров'я населення» [3] встановлено, що державна політика в цій сфері передбачає співробітництво лише з тими об'єднаннями громадян, діяльність яких не пов'язана з тютюновою промисловістю.

Міжнародні організації

Міжнародні організації часто є досить серйозною рушійною силою заходів контролю над тютюном в Україні.

Всесвітня організація охорони здоров'я (ВООЗ) надає технічну, а іноді і фінансову підтримку. Вона також регулярно збирає інформацію та публікує звіти щодо виконання РКБТ ВООЗ Україною та іншими країнами.

Європейський Союз приділяє серйозну увагу гармонізації законодавства України в сфері контролю над тютюном з відповідними Директивами ЄС. Країни ЄС несуть втрати через контрабанду дешевих сигарет з України, як через зменшення доходів бюджетів від акцизів, так і через уповільнення темпів зменшення вживання тютюну жителями ЄС. Тому ЄС приділяє суттєву увагу зростанню ставок акцизу на тютюнові вироби в Україні (див статтю 352 Угоди про асоціацію [2]), бо таке зростання зменшує стимули для контрабанди.

Світовий банк є одним зі світових лідерів із боротьби проти тютюну. У 1991 Світовий банк ухвалив політику, яка передбачає повну відмову від підтримки інвестицій або кредитів для виробництва або маркетингу тютюнових виробів. Діяльність Банку в секторі охорони здоров'я спрямована на запобігання вживанню тютюну. З кінця 1990-х років Світовий банк провів значний обсяг роботи з метою розширення знань про економіку тютюну, зокрема щодо податків. З 2012 року Світовий банк надає технічну допомогу в розробці і здійсненні реформ у сфері оподаткування тютюнових виробів у різних країнах із метою зменшення споживання тютюну. Світовий банк послідовно підтримує збільшення тютюнових акцизів в Україні задля зменшення цінової доступності цих виробів.

4. Варіанти вирішення проблеми

Існує два основних варіанти вирішення проблеми споживання тютюну в Україні:

I. Визнати, що в Україні вже запроваджено всі головні заходи контролю над тютюном і тому достатньо користуватися такими орієнтирами:

1. Щорічно корегувати ставки акцизів, але таким чином, щоб не допустити зменшення виробництва сигарет.
2. Не виділяти ресурсів на контроль законодавства щодо захисту від тютюнового диму і заборони тютюнової реклами, вважаючи, що ринок сам якось все врегулює.
3. Не запроваджувати змін щодо виробництва тютюнових виробів, як-от їх упаковки, інгредієнтів, бо це накладає додаткові витрати на тютюнову промисловість.
4. Не виділяти жодних державних та місцевих ресурсів на діяльність у сфері контролю над тютюном, бо така діяльність потрібна лише міжнародним донорам, які й мають її фінансувати.

Такий підхід не вимагає жодних грошових витрат з державного і місцевих бюджетів і цілком задовольнить тютюнову промисловість. Проте такий підхід згодом призведе до зростання споживання тютюну з відповідним зменшенням працездатності та зростанням захворюваності та смертності. Темпи зростання надходжень коштів від тютюнових акцизів будуть значно менші, ніж в попередні роки.

Крім того, такий підхід буде збільшувати відмінність між законодавством України і країн ЄС та загальмує темпи євроінтеграції. Зростання виробництва сигарет в Україні може здатися корисним для державного бюджету, проте значна частина цього зростання буде зумовлена збільшенням контрабанди дешевих сигарет з України до країн ЄС, що знову таки загальмує темпи євроінтеграції.

II. Визнати, що в Україні існує значний потенціал для запровадження ефективних заходів контролю над тютюном, які передбачають:

1. Забезпечити зростання ставок акцизу на тютюнові вироби таким чином, щоб зменшувати цінову доступність цих виробів, що призведе до скорочення їх споживання.
2. Удосконалювати законодавчі та регуляторні акти України в сфері контролю над тютюном, втілюючи ті норми, що довели свою ефективність в інших країнах, в першу чергу в країнах ЄС.
3. Забезпечити ефективні заходи контролю за дотриманням законодавства у сфері контролю над тютюном.

4. Створити невеликий за розміром координаційний механізм з контролю над тютюном із залученням громадських організацій, який має розробляти та впроваджувати заходи з доведеною ефективністю на національному та місцевому рівнях.

Другий підхід вимагає певних витрат з державного бюджету, але ці витрати буде компенсовано, по-перше, за рахунок більш високих темпів зростання надходжень від тютюнових акцизів, по-друге, за рахунок зростання продуктивності праці та зменшення захворюваності.

Високі темпи зростання цін на сигарети в Україні зменшать обсяги їх контрабанди до країн ЄС. Наближення норм законодавства України до відповідних Директив ЄС також сприятиме євроінтеграції України.

Головною ж перевагою другого підходу буде скорочення поширеності тютюнокуріння серед молоді та інших верств населення, що сприятиме покращенню їхнього здоров'я.

5. Пропонований підхід до вирішення проблеми

Для визначення конкретних дій для реалізації другого підходу доцільно керуватися найбільш авторитетним документом у сфері контролю над тютюном - Рамкову конвенцію із боротьби проти тютюну (РКБТ) [1] – перший у світі міжнародний правовий договір у сфері громадського здоров'я. Рамкова конвенція є документом, що накладає юридичні зобов'язання. РКБТ містить перелік заходів, покликаних зменшити руйнівний вплив тютюну на здоров'я та економіку. 15 березня 2006 року Верховною Радою України РКБТ було ратифіковано і 4 вересня 2006 року Рамкова конвенція ВООЗ із боротьби проти тютюну набула чинності для України.

Стаття 427 Угоди про Асоціацію між Україною та ЄС передбачає, що співробітництво між Україною та ЄС, зокрема, охоплює імплементацію Рамкової конвенції з контролю над тютюном.

РКБТ містить положення, які стосуються освіти, передачі інформації, підготовки та інформування населення (Стаття 12); тютюнової залежності й припинення вживання тютюну (Стаття 14); наукових досліджень, епідеміологічного нагляду та обміну інформацією (Стаття 20) та інших заходів, які мають запроваджуватися органами виконавчої влади на національному та місцевому рівні. Проте в даному документі основну увагу буде приділено тим вимогам РКБТ, які потребують внесення змін в законодавчі та нормативно-регулятивні акти України.

В подальшому тексті **жирним шрифтом виділено пропозиції щодо удосконалення законодавчих та регулятивних норм в Україні** відповідно до вимог РКБТ та гармонізації цих норм з відповідними нормами ЄС. **Жирним курсивом виділено ті пропозиції, які вже включено в проекти законодавчих актів**, зареєстрованих в органах влади України.

Загальні зобов'язання РКБТ (стаття 5 РКБТ)

Головною проблемою виконання Рамкової Конвенції ВООЗ залишається те, що в Україні, всупереч Загальним зобов'язанням, викладеним у Статті 5 РКБТ, відсутні як національна програма з боротьби проти тютюну, так і національний координаційний механізм з боротьби проти тютюну.

У Статті 5 РКБТ зазначено, що *«кожна Сторона розробляє, здійснює, періодично оновлює та переглядає всебічні багатосекторальні національні стратегії, плани й програми з боротьби проти тютюну відповідно до цієї Конвенції»*.

У Статті 5 РКБТ [1] зазначено, що *«сторона створює або зміцнює та фінансує національний координаційний механізм або координаційні органи з*

боротьби проти тютюну». В Законі України «Про заходи щодо попередження та зменшення вживання тютюнових виробів і їх шкідливого впливу на здоров'я населення» [3] записано, що Кабінет Міністрів України *«координує роботу органів виконавчої влади у сфері реалізації державної політики щодо попередження та зменшення вживання тютюнових виробів і їх шкідливого впливу на здоров'я населення», а МОЗ «забезпечує взаємодію з іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади і громадськими організаціями з питань охорони здоров'я населення від шкідливих наслідків вживання тютюнових виробів»*.

Міжнародні зобов'язання України та положення законодавства України вимагають провести розробку, затвердження та фінансування багатосекторальної національної програми з боротьби проти тютюну та створення національного координаційного механізму або органу контролю над тютюном, який буде забезпечувати координацію заходів цієї програми. Для ефективної його діяльності принциповим є забезпечення роботи цього органу належним фінансуванням, іншими ресурсами та повноваженнями.

Стаття 5.3 РКБТ визначає, що *«під час розробки та здійснення своєї політики охорони громадського здоров'я з боротьби проти тютюну Сторони діють таким чином, щоб захистити свою політику від впливу комерційних та інших корпоративних інтересів тютюнової промисловості відповідно до національного законодавства»*. В Преамбулі РКБТ також визнана *«необхідність виявляти пильність щодо будь-яких спроб тютюнової промисловості підірвати або звести нанівець зусилля з боротьби проти тютюну й необхідність у поінформованості про діяльність тютюнової промисловості, яка має негативний вплив на зусилля з боротьби проти тютюну»*.

На Третій конференції сторін РКБТ 2008 року було одностайно схвалено Керівні принципи виконання Статті 5.3. РКБТ⁸, в яких, зокрема, зазначено, що в основі інтересів тютюнової промисловості і громадського здоров'я закладено принциповий конфлікт, який неможливо вирішити. Цей конфлікт полягає в тому, що тютюнова промисловість хоче, щоб люди курили більше, а сили громадського здоров'я прагнуть, щоб люди курили менше. Керівні принципи проголошують, що будь-які контакти представників державних органів з тютюновою промисловістю мають бути підзвітними та прозорими, а також пропонують органам влади встановити такий порядок, щоб діяльність тютюнової промисловості і тих, хто працює в її інтересах, була підзвітною та прозорою.

Законом України «Про заходи щодо попередження та зменшення вживання тютюнових виробів і їх шкідливого впливу на здоров'я населення» [3] проголошено пріоритетність політики у сфері охорони здоров'я у порівнянні з

фінансовими, податковими та корпоративними інтересами суб'єктів господарювання, діяльність яких пов'язана з тютюновою промисловістю.

Рекомендується передбачити зменшення впливу тютюнової промисловості на прийняття рішень у сфері боротьби проти тютюну шляхом внесення змін до законодавчих актів щодо обмеження взаємодії органів державної влади, органів місцевого самоврядування з тютюновою промисловістю та забезпечення прозорості такої взаємодії при прийнятті рішень у сфері боротьби проти тютюну.

Цінові й податкові заходи зі скорочення попиту на тютюн (стаття 6 РКБТ)

У статті 6 РКБТ Сторони визнали, що цінові й податкові заходи є ефективним і важливим засобом скорочення споживання тютюну різними групами населення, особливо молоддю. Тому рекомендовано здійснення податкової політики і, у разі доцільності, цінової політики стосовно тютюнових виробів, для того щоб сприяти досягненню цілей у галузі охорони здоров'я, спрямованих на скорочення споживання тютюну. Також запропоновано запровадити заборону чи обмеження продажу тютюнових виробів, що не обкладаються податком і митом, особам, які здійснюють міжнародні поїздки.

У 2014 році Конференцією Сторін РКБТ було ухвалено керівні принципи для виконання Статті 6 РКБТ⁹. У розділі 1.6 Керівних принципів зазначено: «Розробка, впровадження та забезпечення податкової та цінової політики щодо тютюну як частини політики охорони громадського здоров'я повинні бути захищені від комерційних та інших корпоративних інтересів тютюнової промисловості, у тому числі від тактики використання проблеми контрабанди як перешкоди здійсненню політики оподаткування, у відповідності зі Статтею 5.3 РКБТ ВООЗ і у відповідності до керівних принципів для її здійснення, а також від будь-яких інших реальних і потенційних конфліктів інтересів».

На жаль, комітети Верховної Ради та урядові органи систематично проводять закриті наради з представниками тютюнової промисловості з питань оподаткування тютюнових виробів.

Рекомендується ухвалити нормативні документи, які передбачають:

- 1. Завчасне інформування МОЗ про наради з представниками тютюнової промисловості з питань оподаткування тютюнових виробів, щоб представники МОЗ і відповідних громадських організацій могли бути присутніми на таких нарадах та ознайомитися з усіма документами до цієї наради.**

- 2. Обов'язкове надсилання у МОЗ копій всіх письмових документів (в тому числі електронних), які надійшли в урядові чи парламентські органи від представників тютюнової промисловості і які прямо чи опосередковано стосуються питань оподаткування тютюнових виробів.**
- 3. Обов'язкове письмове декларування реальних і потенційних конфліктів інтересів (або відсутності таких конфліктів) кожним з державних службовців, які розглядають пропозиції щодо оподаткування тютюнових виробів.**

У розділі 3.2 Керівних принципів зазначено: *Податкові ставки мають зростати на регулярній основі, потенційно щорічно, з урахуванням інфляції і зростання доходів населення з метою зниження споживання тютюнових виробів.*

Рекомендується законодавчо забезпечити, щоб зростання ставок акцизу відбувалося щорічно та перевищувало рівень інфляції.

У розділі 4.3 Керівних принципів зазначено: *Напередодні підвищення податків виробники або імпортери можуть спробувати скористатися поточним нижчим податком і збільшити виробництво або запас продуктів (це явище називається forestalling). Для запобігання цьому і для того, щоб отримати додаткові надходження до бюджету від підвищення податків, Сторони повинні розглянути питання про впровадження таких заходів, як: (1) обмеження випуску надмірних обсягів тютюнових виробів безпосередньо перед збільшенням податків; (2) сплати нового податку за новими ставками на тютюнові вироби, які вже вироблені або зберігаються на складі, але не надійшли в роздрібну торгівлю.*

В Україні тютюнова індустрія систематично використовує форестелінг. У березні 2014 року тютюновій індустрії вдалося відтермінувати збільшення ставки акцизу до 1 липня і у них з'явилося три місяці для реалізації сигарет по старим ставкам акцизу. Наприклад, у червні 2014 року було реалізовано 11 млрд. сигарет з фільтром, а в липні – лише 2,5 млрд., тоді як у червні та липні 2013 року реалізація складала відповідно 5,6 та 5,7 млрд. сигарет. Тобто в червні 2014 року надлишкова реалізація сигарет з фільтром склала приблизно 5 млрд. штук. З 1 липня акциз на 1000 сигарет з фільтром було збільшено на 58 гривень і, таким чином, через «форестелінг» бюджет втратив приблизно 290 млн. гривень. Аналогічним чином приблизно на 2,5 млрд. сигарет підскочила реалізація сигарет у серпні 2014 року, через що бюджет втратив ще приблизно 40 млн. гривень.

В країнах ЄС використовуються різні заходи проти форестелінгу¹⁰. Наприклад, у Литві, Латвії та Словенії, коли відбувається збільшення податкової

9 Guidelines for implementation of Article 6 of the WHO FCTC http://who.int/entity/fctc/treaty_instruments/Guidelines_Article_6_English.pdf?ua=1

10 http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/excise_duties/tobacco_products/studies_reports/ramboll-tobacco-study.pdf

ставки, оптовики несуть відповідальність за оплату різниці: проводиться інвентаризація сигарет, які знаходяться на оптових складах, а потім компанії повинні виплатити уряду загальну різницю податку. Варто вивчити ці заходи, обрати і **законодавчо запровадити ті заходи протидії форестелінгу, які мають найбільший потенціал в українських умовах.**

У розділі 5 Керівних принципів зазначено: *Тютюнові акцизи представляють собою потенційне джерело фінансування для боротьби проти тютюну. Сторони могли б розглянути, відповідно до національного законодавства, виділення частини доходу на програми із боротьби проти тютюну, які стосуються підвищення обізнаності, зміцнення здоров'я та профілактики захворювань, надання допомоги у припиненні куріння, а також фінансування відповідних структур контролю над тютюном.*

Наразі фінансування заходів контролю над тютюном в Україні відбувається переважно за рахунок міжнародних грантів. **При складанні проекту державного бюджету варто підтримати пропозиції щодо фінансування заходів і структур контролю над тютюном, які можуть бути створені в структурі закладів МОЗ.**

У розділі 6 Керівних принципів зазначено: *Сторонам слід розглянути заборону або обмеження продажу безмитних тютюнових виробів. Запропоновані три основні варіанти: (1) повна заборона безмитного продажу тютюнових виробів; (2) сплата акцизів на тютюнові вироби, які продаються в магазинах безмитної торгівлі; (3) застосування кількісних обмежень для провозу тютюнових виробів приватними особами через кордон.*

В Україні наразі деякі тютюнові фабрики виробляють сигарети для магазинів безмитної торгівлі, проте значна частина цих сигарет реалізується в Україні без сплати акцизного збору. **Потрібно законодавчо передбачити, що за тютюнові вироби, які реалізуються в магазинах безмитної торгівлі, акциз сплачується в повному обсязі.** Якщо ЄС запровадить повну заборону безмитного продажу тютюнових виробів, слід запровадити таку ж заборону в Україні.

Захист від тютюнового диму (Стаття 8 РКБТ)

Чинне законодавство України не повністю відповідає вимогам Статті 8 РКБТ, яка зобов'язує забезпечити захист від впливу тютюнового диму на всіх робочих місцях усередині приміщень. Чинна редакція Закону України № 2899 не тільки дозволяє (частина третя статті 13) спеціальні місця для куріння у приміщеннях підприємств, установ та організацій усіх форм власності (крім тих, що перераховані у частині другій статті 13, таких як школи, ресторани тощо), але і фактично змушує відводити такі місця, бо стаття 20 Закону Укра-

їни № 2899 передбачає штраф для суб'єктів господарювання за «невідведення спеціальних місць для куріння». Чинне законодавство дозволяє спеціальні місця для куріння у приміщеннях готелів та аналогічних засобів розміщення громадян, хоча ці приміщення також є робочими місцями.

Деякі рекомендації Керівних принципів щодо виконання Статті 8 РКБТ¹¹, ухвалених Конференцією сторін РКБТ у 2007 році, також залишаються нереалізованими. У Принципі 1 Керівних принципів зазначено, що використання спеціальних зон для куріння (як з окремими вентиляційними схемами, так і без них) неодноразово довело свою неефективність. Між тим, стаття 20 Закону України № 2899 передбачає штраф за необладнання спеціальних місць для куріння витяжною вентиляцією чи іншими засобами для видалення тютюнового диму.

Відповідно до Національного стандарту № 2 «Оцінка нерухомого майна», затвердженого Постановою КМУ № 1442 від 28.10.2004 р., термін «приміщення» визначається як *«частина внутрішнього об'єму будівлі, обмежена будівельними елементами, з можливістю входу і виходу»*. Таке визначення дає можливість для досить широкого трактування.

Пункт 19 Керівних принципів рекомендує, щоб термін «приміщення» був застосований для будь-якого простору, який має дах і обмежений однією або декількома стінами або перегородками, незалежно від матеріалу, який використано для даху, стін або перегородок, і незалежно від того, чи є конструкція постійною або тимчасовою.

Чинне законодавство містить суперечливі норми щодо прав органів місцевого самоврядування. Стаття 9 Закону № 2899 надає їм право визначати вільні від куріння місця, а Стаття 13 того ж Закону дозволяє їм заборонити або обмежити куріння тютюнових виробів лише на час проведення масових заходів в межах відповідної адміністративної території. Доцільно надати органам місцевого самоврядування право забороняти куріння в межах відповідної адміністративної території в тих місцях, які не охоплено національним законодавством, як-от на пляжах, в парках тощо. Це буде відповідати положенням Статті 8 РКБТ про активне сприяння прийняттю і здійсненню ефективних законодавчих, виконавчих, адміністративних і/або інших заходів на всіх рівнях юрисдикції, що забезпечують захист від впливу тютюнового диму ... у відповідних випадках в інших громадських місцях.

Окрім того, потрібно негайно відновити державний нагляд у сферах захисту прав споживачів, дотримання законодавства у сфері попередження та зменшення вживання тютюнових виробів і їх шкідливого впливу на здоров'я

11 Guidelines for implementation of Article 8 of the WHO FCTC http://who.int/fctc/treaty_instruments/adopted/article_8/en/

населення. Для цього потрібно в найкоротші терміни із залученням представників громадськості провести реформування державної системи захисту прав споживачів та створити ефективну Державну службу України з питань безпечності харчових продуктів та захисту прав споживачів, що почне виконувати функції, покладені на неї згідно з чинним законодавством України. Додатково, для чіткого визначення обсягу повноважень Держпродспоживслужби зі здійснення державного нагляду за законодавством щодо попередження та зменшення вживання тютюнових виробів і їх шкідливого впливу на здоров'я населення, треба провести законодавчі зміни Закону України 2899, якими чітко визначати повноваження Держпродспоживслужби щодо здійснення перевірок суб'єктів господарювання на предмет дотримання законодавства щодо попередження та зменшення вживання тютюнових виробів і їх шкідливого впливу на здоров'я населення.

Для належного захисту населення від тютюнового диму потрібно запровадити до національного законодавства України певні зміни, які базуються на рекомендаціях РКБТ:

1. У зв'язку з тим, що не існує безпечного рівня перебування під впливом тютюнового диму, потрібне 100% звільнення всіх робочих та громадських приміщень від тютюнового диму.
2. Законодавство про звільнення від тютюнового диму має чітко визначати такі терміни, як «приміщення», що полегшує дотримання виконання закону.
3. Законодавство має надати широкі права органам місцевого самоврядування для захисту від тютюнового диму у відповідних випадках в тих громадських місцях, які не врегульовано національним законодавством.
4. Законодавчо визначити повноваження контролюючих органів проводити перевірки та застосовувати фінансові санкції до суб'єктів господарювання, установ та організацій у випадку порушення анти-тютюнового законодавства.
5. Закони та акти органів місцевого самоврядування мають чітко визначити тих посадових осіб, які відповідають за контроль виконання закону, а також їхні повноваження.

Регулювання та розкриття складу тютюнових виробів (статті 9 та 10 РКБТ)

Конференцією сторін РКБТ у 2010 році було затверджено Часткові керівні принципи для виконання Статей 9 та 10 РКБТ, які було доповнено в 2012 році¹².

¹² Partial guidelines for implementation of Articles 9 and 10 of the WHO FCTC http://who.int/entity/fctc/treaty_instruments/adopted/Guidelines_Articles_9_10_English.pdf?ua=1

Керівні принципи (розділ 3.1.1) рекомендують зобов'язати виробників та імпортерів тютюнових виробів надавати державним органам інформацію про інгредієнти тютюнових виробів. Чинне законодавство України (стаття 9.1 Закону України «Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів») містить такі норми. Проте санкції за ненадання такої інформації відсутні, тому деякі виробники та імпортери не надають такої інформації.

Керівні принципи (розділ 3.1.2) рекомендують здійснювати регулювання шляхом заборони та обмеження (1) тих інгредієнтів, які можуть використовуватися для підвищення смакової привабливості тютюнових виробів; (2) інгредієнтів з фарбуючими властивостями; (3) інгредієнтів, які можуть створювати враження, що вони корисні для здоров'я, таких як вітаміни, фрукти та овочі; (4) інгредієнтів, які асоціюються з бадьорістю, як кофеїн та інші стимулятори. В Україні на даний час використання всіх перелічених груп інгредієнтів не регулюється.

Законодавчі норми, які передбачають заборону або обмеження певних інгредієнтів та запровадження санкцій за ненадання у визначений законом термін інформації про інгредієнти тютюнових виробів, включено до законопроекту № 2820 «Про внесення змін до деяких законів України щодо охорони здоров'я населення від шкідливого впливу тютюну». Ці норми відповідають вимогам РКБТ та Директиви 2014/40/ЄС.

Керівні принципи для виконання Статей 9 та 10 РКБТ також рекомендують запровадження стандартів щодо виробництва сигарет з меншою займистістю. Зокрема, в листопаді 2010 року Європейський комітет зі стандартизації ухвалив новий стандарт EN 16156 «Сигарети – оцінка здатності до займистості». Цей стандарт доповнено у вересні 2010 року спільно Міжнародною організацією стандартизації та Європейським комітетом зі стандартизації стандартом ISO 12863:2010 «Сигарети. Стандартний метод випробування здатності до займистості». З листопада 2011 року зазначені стандарти стають обов'язковими для виконання у всіх країнах ЄС. Запровадження таких стандартів в Канаді і країнах ЄС вже призвело до деякого зменшення пожеж у цих країнах.

В державному бюджеті потрібно передбачити фінансування на розробку доповнень до чинного національного стандарту ДСТУ ГОСТ 3935:2004 «Сигарети. Загальні технічні умови» для внесення змін до технічних умов виробництва сигарет щодо зниження рівня їх займистості з метою зменшення кількості пожеж та постраждалих від пожеж людей.

Упаковка та маркування тютюнових виробів (Стаття 11 РКБТ)

Чинне законодавство України відповідає всім формальним вимогам Статті 11 РКБТ «Упаковка і маркування тютюнових виробів», проте деякі рекомендації Керівних принципів щодо виконання Статті 11 РКБТ¹³, ухвалених Конференцією сторін РКБТ у 2008 році, залишаються нереалізованими. Споживачів тютюнових виробів все ще погано поінформовано, а іноді навіть дезінформовано щодо небезпек, зумовлених тютюновими виробами.

У Керівних принципах щодо виконання Статті 11 РКБТ (пункт 44) вказано, що «немає переконливих наукових даних про те, що сигарети з нижчим вмістом речовин, які виділяються з димом, що отримані за допомогою «курільних машин», є менш шкідливими, ніж сигарети з вищим вмістом таких речовин. Маркетинг сигарет з вказаним вмістом смол і нікотину призвів до помилкового переконання, що такі сигарети є менш шкідливими». На кожній пачці й упаковці тютюнових виробів в Україні містяться показники рівнів смол та нікотину в димі сигарет, але з цих показників курці все ще отримують хибне враження про те, що певний тютюновий виріб є менш шкідливим, ніж інші тютюнові вироби. Керівні принципи рекомендують заборонити зображення на упаковці кількісних показників щодо речовин, які виділяються, таких як смоли, нікотин та окис вуглецю.

Керівними принципами (пункт 12) рекомендовано розглянути можливість того, щоби площа медичних попереджень покривала більше 50% площі зовнішньої поверхні. Також рекомендовано (пункт 8) розміщувати попередження у верхній частині передньої та задньої найбільших за розміром поверхнях упаковки, щоб збільшити видимість попереджень.

Відповідно до Керівних принципів (пункт 22) Сторони повинні розглянути питання про створення кількох комплектів попереджень, які мають замінюватися кожні 12-36 місяців. Під час визначеного перехідного періоду, коли старий комплект попереджень замінюється новим набором, обидва комплекти можуть бути використані одночасно.

Керівні принципи (п.23-27) рекомендують використання на упаковці різноманітних за змістом попереджень, в тому числі тих, що стосуються надання допомоги у припиненні куріння.

До законопроектів № 2820 «Про внесення змін до деяких законів України щодо охорони здоров'я населення від шкідливого впливу тютюну» включено пропозиції, які відповідають зазначеним вище вимогам Статті 11 РКБТ:

- 1) збільшення площі медичних попереджень до 65% зовнішньої поверхні;

- 2) розміщення попереджень у верхній частині передньої та задньої найбільших за розміром поверхнях упаковки;
- 3) щорічну ротацію комплекту з 14 попереджень, при цьому запроваджується період тривалістю 6-12 місяців, протягом якого новий та попередній комплекти можуть використовуватися одночасно;
- 4) заборону на розміщення на упаковці кількісної інформації щодо речовин тютюнового диму;
- 5) замість напису про вміст нікотину та смоли на 50% двох бокових сторін розміщувати тексти: «Тютюновий дим містить більше 70 речовин, здатних викликати рак» та «Куріння вбиває – кидай курити зараз»;
- 6) на упаковках має бути розміщено інформаційний текст щодо припинення вживання тютюну.

Всі ці норми відповідають положенням Директиви 2014/40/ЄС.

Тютюнові компанії використовують різні кольори та інші елементи дизайну для оформлення пачок з різними показниками смол і нікотину, отриманими на курільній машині, з метою створити у споживача оманливе враження, що деякі різновиди сигарет є менш шкідливими. Тому у Керівних принципах щодо виконання Статті 11 РКБТ (пункт 46) запропоновано заборонити розміщення на упаковці логотипів, кольорів та іншої пропагандистської інформації, за виключенням торгової назви, зображеної стандартним кольором та гарнітурою (проста упаковка). Такі заходи вже реалізовано Австралією.

Заборона на рекламу, стимулювання продажу й спонсорство тютюнових виробів (Стаття 13 РКБТ)

Чинне законодавство України відповідає майже всім положенням статті 13 РКБТ, за виключенням останнього абзацу частини 1 статті 22 Закону України про рекламу, в якому зазначено, що *реклама тютюнових виробів забороняється у мережі Інтернет, крім веб-сайтів, призначених для повнолітніх осіб, обов'язковою умовою доступу до яких є попередня ідентифікація віку користувачів*. У Статті 13 РКБТ сказано, що сторони «запроваджують повну заборону ... на рекламу, стимулювання продажів і спонсорство на радіо, телебаченні, в друкованих засобах масової інформації і, у відповідних випадках, у інших засобах інформації, таких як Інтернет ...».

До законопроектів № 2820 «Про внесення змін до деяких законів України щодо охорони здоров'я населення від шкідливого впливу тютюну» включено пропозиції щодо повної заборони реклами тютюнових виробів в мережі Інтернет.

Ці пропозиції відповідають не тільки вимогам Статті 13 РКБТ, але і вимогам Директиви № 2003/33/ЄС від 26 травня 2003 року про наближення законодав-

чих, нормативних та адміністративних актів держав-членів про рекламу та спонсорство тютюнових виробів. В Директиві 2003/33/ЄС (Стаття 3, пункт 2) вказано, що реклама не дозволяється у послугах інформаційного суспільства. «Послуги інформаційного суспільства» означають послуги у рамках значення частини 2 статті 1 Директиви 98/34/ЄС Європейського Парламенту і Ради від 22 червня 1998 року (з доповненнями Директиви 98/48/ЄС), де зазначено, що це «будь-яка послуга, яка зазвичай надається за плату, на відстані, за допомогою електронних засобів та за індивідуальним запитом одержувача послуг», тобто охоплює надання інформації через мережу Інтернет, без будь-яких виключень щодо віку одержувачів інформаційних послуг.

Проведений у 2012-2013 роках моніторинг виконання законодавства щодо заборони тютюнової реклами виявив велику кількість прикладів стимулювання продажу тютюнових виробів за допомогою використання спеціальної викладки пачок тютюнових виробів у місцях продажу (кіоски, магазини, супермаркети, ресторани), а саме: розміщення пачки у спеціальній рамці або на дисплеї; підсвітка окремих пачок; виставлення пачок на тлі особливих фонів малюнків; використання збільшеної пачки.

У пункті 13 Керівних принципів щодо втілення Статті 13 Рамкової Конвенції¹⁴ зазначено: «Для забезпечення такого положення, при якому в пунктах продажу тютюнових виробів не буде жодних стимулюючих продаж елементів, Сторонам слід впровадити повну заборону на будь-яке зображення і видимість тютюнових виробів у пунктах продажу». В Україні, за прикладом Норвегії, Ірландії, Фінляндії та інших країн, **слід запровадити заборону видимого розміщення тютюнових пачок в місцях роздрібної торгівлі**. Це буде сприяти захисту молоді та інших верств населення України від стимулювання продажу тютюнових виробів.

Також під час моніторингу була помічена велика кількість консультантів та промоутерів, які займаються стимулюванням продажу тютюнових виробів, що є порушенням законодавства України. Хоча статтею 156-3 КУАП [24] передбачено штраф за здійснення фізичними особами реклами або іншої діяльності із рекламування тютюнових виробів, але в КУАП не визначено відповідальних органів, які можуть складати протокол на це порушення. Доцільно **надати повноваження органам МВС складати протоколи за порушення статті 156-3 КУАП**.

Незаконна торгівля тютюновими виробами (Стаття 15 РКБТ)

Стаття 15 РКБТ проголошує необхідність ліквідація всіх форм незаконної торгівлі тютюновими виробами. Кожна Сторона має приймати та здійс-

нювати ефективні заходи для забезпечення того, щоб усі пачки й упаковки тютюнових виробів і будь-яка зовнішня упаковка таких виробів були маркеровані для визначення походження тютюнових виробів. Сторонам також запропоновано вживати заходи ліцензування для контролю чи регулювання виробництва й розподілу тютюнових виробів з метою запобігання незаконній торгівлі.

Незаконна торгівля тютюновими виробами є суттєвою проблемою для громадського здоров'я, бо вона робить тютюнові вироби доступнішими та призводить до втрат надходжень до державного бюджету. Відповідно до статті 15 РКБТ за участі всіх Сторін РКБТ, включаючи Україну, підготовлено і узгоджено текст Протоколу про ліквідацію незаконної торгівлі тютюновими виробами, який потім було запропоновано підписати і ратифікувати всім країнам світу. В час, наданий на підписання, Протокол було підписано 53 країнами та Європейським Союзом, а станом на листопад 2015 року він ратифікований 10 країнами. Протокол набуде чинності через 90 днів після того, як його буде ратифіковано щонайменше 40 країнами. Тому **надзвичайно важливо, щоб Україна ратифікувала Протокол про ліквідацію незаконної торгівлі тютюновими виробами** і взяла участь у Першій нараді Сторін, яка буде вирішувати конкретні питання щодо імплементації Протоколу.

Відповідно до Статті 15 Закону України «Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів» [16] роздрібна торгівля тютюновими виробами може здійснюватися суб'єктами господарювання всіх форм власності лише за наявності у них ліцензій. Плата за ліцензію на роздрібну торгівлю тютюновими виробами на кожне місце торгівлі становить 2000 гривень, а на території сіл і селищ, за винятком тих, що знаходяться у межах території міст - 250 гривень на кожне місце торгівлі. Розмір плати за таку ліцензію було встановлено ще в 2003 році і з того часу його не переглядали, хоча загальний рівень інфляції за ці роки становив більше 500 %.

Рекомендується збільшити рівень плати за ліцензію на торгівлю тютюновими виробами відповідно до рівня інфляції з часу ухвалення чинного розміру плати за ліцензію.

Ліцензія анулюється шляхом прийняття відповідного рішення органом, який видав ліцензію, зокрема в разі порушення вимог законодавства щодо продажу тютюнових виробів особам, які не досягли 18 років, або у не визначених для цього місцях. Відповідно до Статті 11 зазначеного Закону України тютюнові вироби, які вироблені в Україні, а також такі, що імпортуються в Україну, позначаються марками акцизного податку.

Продаж тютюнових виробів неповнолітнім та неповнолітніми (Стаття 16 РКБТ)

Стаття 16 РКБТ зобов'язує кожну Сторону прийняти та здійснювати ефективні заходи для заборони продажу тютюнових виробів особам, що не досягли віку, встановленого національним законодавством, або вісімнадцяти років. До цих заходів, зокрема, належать: (1) заборона продажу тютюнових виробів будь-яким способом, що забезпечує прямий доступ до таких виробів, наприклад з полиць магазинів; (2) заборона продажу тютюнових виробів з торгових автоматів; (3) заборона виготовлення предметів у формі тютюнових виробів, що привертають увагу неповнолітніх; (4) заборона поширення безкоштовних тютюнових виробів серед населення; (5) заборона продажу сигарет поштучно або в невеликих упаковках, що збільшують доступність таких виробів для неповнолітніх.

Згідно з Законом України № 2899 [3] продаж тютюнових виробів та предметів, пов'язаних з їх вживанням, заборонено особам, які не досягли 18 років (Статті 13). Ця стаття також забороняє реалізацію (продаж) тютюнових виробів в упаковках, що містять менше ніж 20 сигарет або цигарок, чи поштучно (крім сигар). Законом України [16] (стаття 15-3) заборонено продаж тютюнових виробів: з торгових автоматів; з полиць самообслуговування (крім тютюнових виробів у блоках); поштучно (крім сигар); у споживчих упаковках, що містять менш як 20 сигарет; з рук та у невизначених для цього місцях торгівлі; особам і особами, які не досягли 18 років. Також заборонено продаж товарів дитячого асортименту, які імітують тютюнові вироби.

Покарання за порушення працівником підприємства (організації) торгівлі або громадського харчування правил торгівлі тютюновими виробами встановлено частиною другою статті 156 Кодексу України про адміністративні правопорушення [17] і тягне накладення штрафу в розмірі від 510 до 1 700 грн. Торгівля тютюновими виробами з рук тягне за собою накладення штрафу від тридцяти до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з конфіскацією предметів торгівлі (частина третя статті 156 КУАП). Якщо торгівля з рук продовжується, то особу, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню за такі ж порушення, можуть оштрафувати на суму від 2550 до 4250 гривень з конфіскацією предметів торгівлі.

Хоча формально норми чинних законодавчих актів України щодо обмеження продажу тютюнових виробів відповідають вимогам Статті 16 РКБТ, виконання деяких з цих норм (особливо щодо продажу неповнолітнім та продажу з рук) залишається на низькому рівні.

За інформацією звітів Міністерства внутрішніх справ України, у 2010, 2011, 2012 та 2013 роках було складено відповідно 5 956, 8 285,7 767 та 11 248 адміністративних протоколів за статтею 156 (частини 1, 2, 3, порушення як щодо

продажу тютюнових виробів, так і алкогольних напоїв), тобто в середньому менш ніж 1 протокол в день на одну область України. Лише у відповідно 5009, 5911, 5648 та 7896 випадках це призвело до сплати штрафу. В інших випадках справу було повернуто, закрито або адміністративне стягнення було лише у вигляді попередження.

В багатьох містах України вуличні продавці майже вільно продають сигарети, в тому числі контрабандні, хоча в таких містах, як Вінниця та Львів, завдяки принциповій позиції місцевих органів влади, вуличну торгівлю тютюновими виробами майже ліквідовано.

6. Що має бути зроблено для вирішення проблеми?

Узагальнюючи раніше викладені пропозиції, рекомендується запровадити наступні основні зміни та доповнення в законодавчих та нормативно-регулятивних актах України (*курсивом виділено зміни, які вже запропоновано в офіційно зареєстрованих проектах законодавчих актів*):

Заходи зі скорочення попиту на тютюнові вироби:

1. Законодавчо забезпечити, щоб зростання ставок акцизу відбувалося щорічно та випереджало рівень інфляції.
2. Законодавчо запровадити заходи протидії форестелінгу та іншим способам ухилення від сплати тютюнових податків.
3. Законодавчо ввести сплату акцизу в повному обсязі за тютюнові вироби, які реалізуються в магазинах безмитної торгівлі.
4. Ратифікувати Протокол про ліквідацію незаконної торгівлі тютюновими виробами.
5. Запровадити заборону видимого розміщення тютюнових пачок в місцях роздрібною торгівлі.
6. Повністю заборонити рекламу тютюнових виробів в мережі Інтернет.
7. Заборонити або обмежити використання певних інгредієнтів при виготовленні тютюнових виробів.
8. Запровадити такі зміни щодо регулювання упаковки та маркування тютюнових виробів:
 - Збільшити площу медичних попереджень до 65% зовнішньої поверхні;
 - Зобов'язати розміщувати попередження у верхній частині передньої та задньої найбільших за розміром поверхнях упаковки;
 - Запровадити щорічну ротацію комплекту з 14 попереджень, при цьому залишивши період тривалістю 6-12 місяців, протягом якого новий та попередній комплекти можуть використовуватися одночасно;
 - Заборонити розміщення на упаковці кількісної інформації щодо речовин тютюнового диму;
 - Зобов'язати замість напису про вміст нікотину та смоли на 50% двох бокових сторін розміщувати такі тексти: «Тютюновий дим містить більше 70 речовин, здатних викликати рак» та «Куріння вбиває – кидай курити зараз»;
 - Зобов'язати розміщувати на упаковках інформаційний текст щодо припинення вживання тютюну.

Заходи зі скорочення шкоди від тютюнових виробів:

1. Законодавчо запровадити повне звільнення всіх робочих та громадських приміщень від тютюнового диму.

2. Законодавчо визначити повноваження контролюючих органів проводити перевірки та застосовувати фінансові санкції до суб'єктів господарювання, установ та організацій у випадку порушення антитютюнового законодавства.
3. Чітко визначити терміни в законодавстві про звільнення від тютюнового диму, такі як «приміщення», що полегшує дотримання виконання закону.
4. Надати широкі права органам місцевого самоврядування для захисту від тютюнового диму у відповідних випадках в тих громадських місцях, які не врегульовано національним законодавством.
5. Чітко визначити в законах та актах органів місцевого самоврядування тих посадових осіб, які відповідають за контроль виконання закону, а також їх повноваження.
6. Розробити та ухвалити доповнення до чинного національного стандарту ДСТУ ГОСТ 3935:2004 «Сигарети. Загальні технічні умови» для внесення змін до технічних умов виробництва сигарет щодо зниження рівня їх займистості.

Організація та фінансування заходів контролю над тютюном:

1. Розробка, затвердження та фінансування з державного бюджету багатосекторальної національної програми з боротьби проти тютюну.
2. Створення національного координаційного механізму або органу контролю над тютюном і забезпечення роботи цього органу належним фінансуванням, іншими ресурсами та повноваженнями.
3. Внесення змін до законодавчих актів щодо обмеження взаємодії органів державної влади, органів місцевого самоврядування з тютюновою промисловістю та забезпечення прозорості такої взаємодії при прийнятті рішень у сфері боротьби проти тютюну.

Список літератури

1. Рамкова конвенція ВООЗ із боротьби проти тютюну // Офіційний вісник України. – 2006. – № 13. – С. 128, ст. 861.
2. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. // Офіційний вісник України від 26.09.2014. - 2014 р. - № 75, том 1. - стор. 83, стаття 2125.
3. Закон України від 22.09.2005 № 2899-IV «Про заходи щодо попередження та зменшення вживання тютюнових виробів і їх шкідливого впливу на здоров'я населення» // Офіційний вісник України. – 2005. – 2 листопада. – № 42. – С. 51, стаття 2642, код акту 34098/32005.
4. Кабінет Міністрів України. Постанова, Програма, Паспорт, Заходи від 03.09.2009 № 940. Про затвердження Державної цільової соціальної програми зменшення шкідливого впливу тютюну на здоров'я населення на період до 2012 року. // Офіційний вісник України від 14.09.2009 - 2009 р., № 68, стор. 96, стаття 2356.
5. Кабінет Міністрів України. Постанова, Перелік від 22.06.2011 № 704 «Про скорочення кількості та укрупнення державних цільових програм». Офіційний вісник України від 15.07.2011 2011 р., № 51, стор. 102, стаття 2036, код акту 57424/2011.
6. Кабінет Міністрів України. Постанова від 12.11.1997 р. № 1258 «Про Координаційну раду з контролю над тютюном при Кабінеті Міністрів України» // Офіційний вісник України. – 1997. – № 46. – С. 81, код акту 4325/1997.
7. Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні. Закон України від 27.03.2014 р. № 1621-VII // Офіц. вісник України. 2014 р. - 11 квітня. - № 28, стор. 9, стаття 783, код акту 72060/2014.
8. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких інших законодавчих актів України. - Закон України від 31.07.2014 р. № 1166-VII // Офіц. вісник України. 2014 р. - 15 серпня. - № 63, стор. 102, стаття 1732, код акту 73421/2014.
9. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи. - Закон України від 28.12.2014 № 71-VIII // Офіційний вісник України. - 2015 р. - № 3. - стор. 18, стаття 46, код акту 75327/2015.
10. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо заборони реклами, спонсорства та стимулювання продажу тютюнових виробів: Закон України від 22.09.2011 р. № 3778-VI // Офіційний вісник України. 2012. – 26 березня, № 21. – С. 7, стаття 787, код акту 60795/2012.

11. Про затвердження переліку кольорових малюнків і піктограм, що входять до додаткових медичних попереджень на упаковці тютюнових виробів (Перелік кольорових малюнків і піктограм, що входять до додаткових медичних попереджень на упаковці тютюнових виробів): Постанова Кабінету Міністрів України від 19.01.2011 р. № 306 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 23. – С. 21, стаття 962, код акту 55496/2011.
12. Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення окремих положень про обмеження місць куріння тютюнових виробів: Закон України від 24.05.2012 р. № 4844-VI // Офіційний вісник України. – 2012. – 25 червня, № 46. – С. 65, стаття 1805, код акту 62088/2012..
13. Самооцінка населенням стану здоров'я та рівня доступності окремих видів медичної допомоги у 2014 році (за даними вибіркового опитування домогосподарств у жовтні 2014 року). – К.: Державна Служба Статистики України. – Київ, 2015 рік. – 149 с.
14. Контроль над тютюном в Україні. Другий національний звіт. /Красовський К.С., Андреева Т.І., Григоренко А.А., Поліщук М.Є., Скіпальський А.П., Стойка О.О. – МОЗ України, ДУ УІСД МОЗ, 2014. -128 с.
15. Глобальне опитування дорослих щодо вживання тютюну (GATS). Звіт за результатами дослідження, Україна, 2010 / Тетяна Андреева, Вікторія Захожа, Наталія Король, Костянтин Красовський, Вероніка Лі, Джульєт Лі, Чарльз Уоррен, Наталя Харченко. – Київ, 2010. – 176 с.
16. Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів: Закон України від 19.12.1995 р. № 481/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – 14 листопада. – № 4. – Стаття 345.
17. Кодекс України про адміністративні правопорушення. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/80731-10/card4#Current>

