



РЕГУЛИРОВАНИЕ ТАБАЧНОГО РЫНКА В РОССИИ

ЭКСПЕРТНЫЙ ОТЧЕТ

СРОКИ ПРОВЕДЕНИЯ

Май-июнь 2017 г.

ИНСТРУМЕНТАРИЙ

- Экспертные интервью.
- Анализ открытых источников.

ЭКСПЕРТНАЯ ВЫБОРКА

25 экспертов: представители профильных ведомств, общественных и профессиональных организаций, экономического, социологического и медицинского сообщества.

В отчете использованы результаты **всероссийского опроса ВЦИОМ «Спутник»**, проведенного по заказу ЦСП «Платформа» в июне 2017 года.



- 1 Проанализировать эффективность текущей государственной политики в борьбе с курением.
- 2 Выявить возможности, риски, социальные и экономические последствия принятия новых запретительных мер в борьбе с курением.
- 3 Определить оптимальную модель регулирования, рассмотрев потенциал социальных мер борьбе с курением.



- 1 Население и экспертное сообщество едино в положительном восприятии результатов уже введенных ограничительных мер.
- 2 Экспертное сообщество разделилось в оценке новых запретов. Обсуждение показывает «сырость» предложенных мер.
- 3 Выделяются две группы: сторонники жестких административных запретов и сторонники долгосрочных социальных мер.
- 4 Потенциал ограничений и запретов близок к исчерпанию. Сдвиг потребителей в более дешевый сегмент из-за обезличивания пачки усилит риски для здоровья.
- 5 При этом, по мнению населения, новые запретительные меры не сократят курение. Зато доходы бюджета могут заметно упасть из-за общего сокращения продаж и ухода их части в тень.
- 6 Изменение социальных привычек и продвижение здорового образа жизни способны закрепить отказ от курения и развить достигнутые результаты. России необходим переход к стратегическим мерам социального и культурного характера.



1 **Курение в России сокращается, но комплекс административных мер по борьбе с курением остается дискуссионным вопросом.** Среди уже задействованных мер в экспертном сообществе положительно выделяются запреты на курение в общественных местах и на рекламу курения. Сильнее всего позиции расходятся в вопросе о направлении дальнейших мер по сокращению курения. При этом многие эксперты отмечают неизученность вопроса о реальных последствиях введения строгих ограничений.

2 **Дальнейшие усилия по сокращению курения могут развиваться двумя путями:**

- усиление административного давления на производителей и потребителей табачных изделий
- адаптация общества к соблюдению уже принятых «антитабачных» законов, усиление долгосрочных социальных мер.

3 **В экспертном сообществе нет общей системы координат.** Аналитически выделены две группы экспертных позиций.

- Одни эксперты рассуждают в логике «нулевой терпимости», обосновывая агрессивные меры безусловным вредом курения. Они рассчитывают, что новые ограничения поведут к дальнейшему снижению курения.
- Другая сторона выступает за комплексный подход, выражая опасение, что форсированное административное вмешательство не отвечает ожиданиям населения и повредит устойчивости легальной отрасли.

4 **Среди предлагаемых новых мер наиболее полярные оценки вызывает обезличивание упаковки.** Инициатива оценивается экспертным сообществом крайне неоднозначно. Приводятся аргументы как «за», так и «против».

- В пользу административного введения этой меры утверждается, что одинаковая упаковка для всех сигарет снизит их привлекательность как предмета потребления и воспретит использовать поверхность пачки для рекламы.
- Основные аргументы в пользу альтернативного подхода: последствия обезличивания для рынка окажутся негативными, качество сигарет упадет, потребитель уйдет в дешевый сегмент, защищенность потребителя снизится, доходы бюджета упадут, а заметного эффекта для антитабачной кампании мера не даст.

5 **Точка консенсуса всех экспертных групп – необходимость особого фокуса на долгосрочных социальных мерах.** Анализ международного опыта не дает однозначных аргументов в пользу атакующей запретительной стратегии. Экспертное сообщество солидарно считает устойчивость результатов в развитых странах – следствием активной антитабачной пропаганды и продвижения здорового образа жизни.

6 **Текущий уровень ограничений признается оптимальным, рекомендуется сместить акцент с «сырых» мер,** напоминающихся, но малоэффективных и мер на постоянные мероприятия, нацеленные на трансформацию образа жизни и культуры здоровья. Требуются глубокие исследования по социологии и психологии курения, а также сравнительный анализ опыта разных стран и подходов к борьбе с курением.

Страны, присоединившиеся к международной борьбе с курением, должны принять законодательные меры по сокращению спроса на табак. Россия уже ввела основные меры, признанные в мире эффективными.

2008 – Россия присоединилась к **Рамочной конвенции Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ)** по борьбе против табака.

2010 – в русле Рамочной конвенции в РФ принята **«Концепция осуществления государственной политики по противодействию потреблению табака на 2010 – 2015 годы»**.

2013 – принят **№ 15-ФЗ «Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака»**, вводящий требования Рамочной конвенции.

СТПРАВКА

- В Рамочной конвенции ВОЗ определены основные направления борьбы:
- воздействие табачного дыма;
 - состав табачных изделий и раскрытие состава;
 - упаковка и маркировка;
 - уровень просвещение, подготовки и информирование населения;
 - реклама, стимулирование, продажа и спонсорство табака;
 - табачная зависимость и прекращения употребления

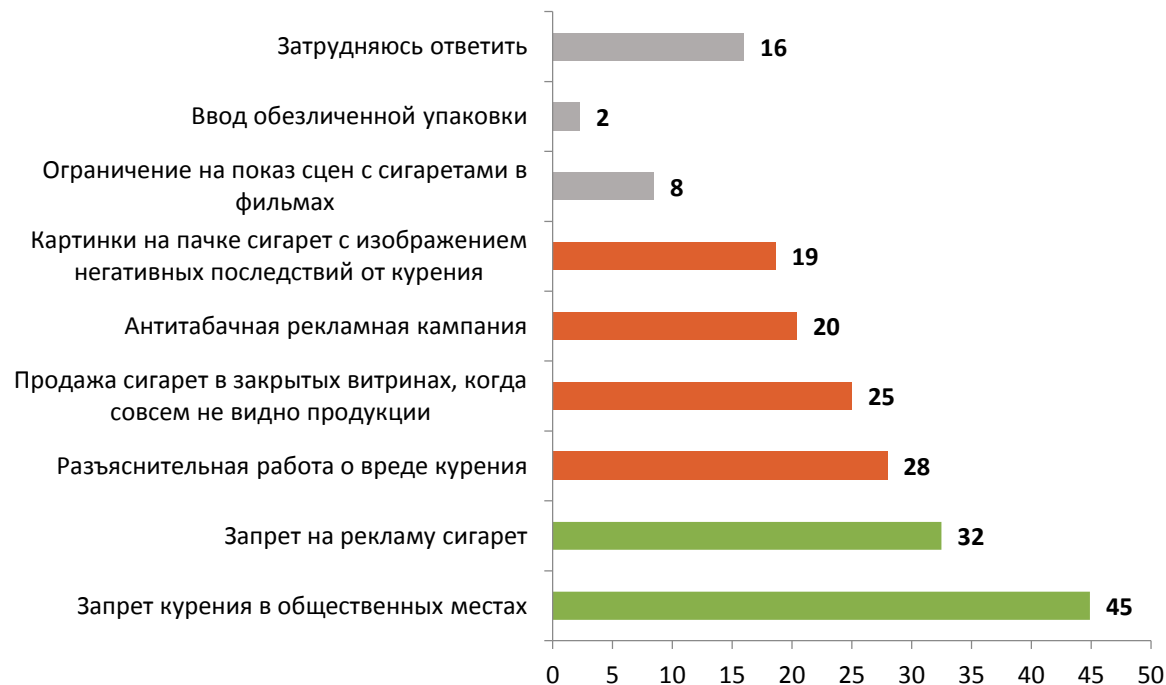


«Минздрав исходит из трех главных предпосылок: первое - надо следовать рекомендациям ВОЗ, второе – стране необходимо быть в авангарде международной борьбы с курением, и третье – президент у нас не курит» (чиновник).

Экспертное сообщество положительно оценивает эффективность принятых мер. Число курильщиков сокращается. Население видит реальный эффект.

Как вы считаете, какие меры в наибольшей степени влияют на сокращение курения? (закрытый вопрос, до трех ответов, %)
Исследование ВЦИОМ по заказу ЦСП «Платформа», июнь 2017

По вопросу об эффективности введенных мер позиция экспертного сообщества совпадает с мнением населения



«Приоритеты были поставлены в 2010 году, когда была принята первая концепция противодействия потреблению табака. Ее перечень мер примерно на 85% реализован. Набор мер очень эффективно себя показал. Примерно каждый пятый бросил курить. Это огромное достижение, мы этого даже не ожидали» (чиновник здравоохранения).

- В России впервые за многие десятилетия заметно сократилось число курильщиков

Справка. С 2013 по 2017 гг. число курящих сократилось на 14%, с 41 до 27% (ВЦИОМ, 2016, 2017).

- Существенно снизилось число подростков 13-15 лет, курящих или склонных к курению

Справка. С 2004 по 2015 гг. число курящих сигареты подростков снизилось на 16,1%, с 25,4 до 9,3%. Число подростков, склонных к этому в будущем, упало на 36,8%, с 46,8 до 10% (GYTS, 2015).

- Граждане страны встраиваются в соблюдение «антитабачного законодательства».

Справка. С 2014 по 2016 гг. число нарушителей закона снизилось на 9%, с 42 до 33% (ВЦИОМ, 2016).

Сторонники ограничений действуют в логике «нулевой терпимости» к курению. Исходя из этого видения, они предложили пакет новых ограничительных мер.

2016 - Минздрав анонсировал «Концепцию осуществления госполитики противодействия потреблению табака на 2017–2022 годы и дальнейшую перспективу».

Среди неценовых ограничений:

- приравнять **электронные** сигареты к обычным
- запретить **вкусовые** добавки
- расширить список **мест**, где запрещено курение
- запретить курить в присутствии **возражающих** лиц
- запретить господдержку **фильмов** с курением табака
- запретить госслужащим участие в мероприятиях общественных организаций, получающих поддержку от табачных компаний.

«Логика очень простая: главное - это здоровье граждан. И ничего страшного, если бизнес пострадает. Насколько мера отвечает потребностям потребителя? Потребность потребителя - чтобы яд не попадал к нему в организм» (демограф, сторонник дальнейших ограничений)»

Среди ценовых и налоговых мер:

- поэтапно увеличить **акцизы**
- ввести **экологический налог** на сигареты
- ввести **налог на розничную** продажу обычных и электронных сигарет.

Справка. Документ был направлен в Минфин, Минэкономразвития, Минпромторг, Минкультуры, ФАС, ФТС и другие ведомства.

«Всевозможными способами необходимо людей стимулировать для отказа от курения и предлагать альтернативу этому злу, но при этом надо иметь в виду, что курение не запрещено, а перед государством и обществом много других, очень разных задач» (депутат ГД РФ, социальный блок).

У экспертного сообщества нет общей системы координат. Рассуждения в разной логике приводят к неодинаковым выводам, что свидетельствует о «сырости» новых инициатив. Аналитически вычленяются два основных подхода к предлагаемым новым ограничениям.

Сторонники ужесточения ограничительных мер:

- меры 2010-2015 снизили курение
- дальнейшие запреты расширят успех
- страна должна быть в авангарде борьбы с курением
- это приоритет госполитики РФ

Критики ужесточения запретительной политики:

- эффективность разных мер неодинакова
- нужно выбрать самые эффективные
- нельзя не учитывать экономических, социальных и криминальных рисков
- требования ВОЗ РФ уже выполнила



«У сторон совершенно разные компетенции. Одни сосредоточены только на динамике показателей бросивших курить и сокращении продаж табака, думая о воздействии курения на общество. Другие задумываются о том, к каким потребительским последствиям эти меры приведут и как они скажутся на табачной отрасли, смежных отраслях, торговле; они в первую очередь обращают внимание на рыночные и бюджетные риски (экономист).



«Я хотел бы отметить практически полную неизученность вопроса о последствиях введения строгих ограничительных мер. Чтобы всерьез принимать новые решения, нужны хорошие исследования психологов и исследования потребительского поведения» (чиновник).

Единственная точка согласия обоих «лагерей» в том, что при любом сценарии необходимы методы долгосрочной борьбы с курением – общественное просвещение, пропаганда здорового образа жизни, социальная реклама.

Экспертами рекомендован комплекс воспитательных и просветительских мер.

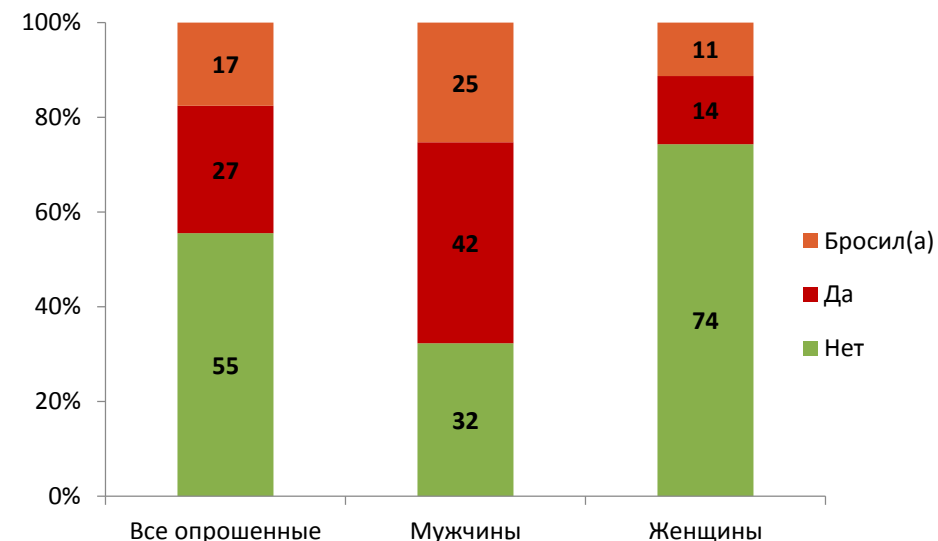
- **Для подростковой аудитории:** фильмы и видеоролики о вреде курения, открытые уроки со специалистами, доведение нужной информации до родителей.
- **Для молодежной аудитории:** социальная реклама в медиа, теле- и радиопередачи с вовлечением «звезд» и лидеров мнений.
- **Для общества в целом:** формирование моделей поведения, соответствующих здоровому образу жизни, когда отказ от курения – норма современного общества».
- **Для курильщиков:** информирование о местах и способах отказа от курения, указание на пачках горячего номера по отказу от курения, создание консультативных клубов по отвыканию от табака, постепенное устранение/ослабление социальных причин курения.

«Очевидно, что просветительские меры эффективней в долгосрочном плане, но они не дают быстрых эффектов. Поэтому здесь нужно менять длительное время и системно, т.е. она должна захватывать большую часть подростков и применяться в течении многих лет. В итоге они приведут к существенному снижению. Мы видим, что на западе именно такая стратегия оказалась успешной» (представитель здравоохранения)

Ситуация с курением в России на июнь 2017г.

Исследование ВЦИОМ по заказу ЦСП «Платформа»

Скажите, пожалуйста, вы курите сигареты или нет? (Закрытый вопрос, один ответ, % от опрошенных)



«Люди, пытающиеся действовать запретами, не понимают, что биохимическую зависимость нужно перетерпеть 3 недели, в которые бросающим нужно помогать. Можно усложнять доступ к сигаретам, но биохимические процессы это не остановит. Нужно воздействовать на мозги, чтобы люди совершали твердый осознанный выбор, и помогать медикаментозно. А падение качества сигарет только повредит 9 курящим» (медик)

Обезличенная («простая») упаковка – наиболее запоминающийся запрет. Внимание к нему привлечено очевидной неоднозначностью меры, вокруг которой ведется больше всего экспертных дискуссий.

Новую инициативу представил зампредставителя ВОЗ в РФ Татул Акопян, май 2016.

Предлагаемая мера:
введение
«простой упаковки
табачных изделий»

Предполагаемые эффекты:

- снижение спроса на табачные изделия
- спасение жизни людей
- защита общественного здоровья.

Эксперты, настаивающие на абсолютной приоритетности борьбы с курением, разделяют озвученную позицию.

«Несмотря на все достижения, распространенность курения остается достаточно высокой. Последствия у нас все еще достаточно серьезные. Поэтому, конечно, нам надо снижать распространенность курения хотя бы до уровня стран, добивавшихся наибольших успехов. 25% будет нормально. Еще недавно у нас был 41% курильщиков, а в прошлом году уже 30,9%» (чиновник здравоохранения).

В логике сторонников данной меры «простая упаковка» ограничивает:

- привлекательность табачных изделий,
- использование пачки для рекламы и стимулирования продаж,
- возможные манипуляции потребителем с помощью упаковки,

СПРАВКА

На сигаретных пачках не предполагается **логотипа**, названия **производителя**, других **дизайнерских изображений**. Планируется сохранить только написанные **единым шрифтом** названия марок, предупредительные надписи и иллюстрации негативных последствий курения. **Единый цвет** (грязно-болотный) упаковок, принятый за рубежом, выбран как «самый отвратительный в природе».

Часть экспертного сообщества рекомендует учесть позицию населения. Запреты не оправданы, если они не воздействуют на ключевые факторы курения. Такие ограничения не дадут заметного результата.

Позиция данной группы экспертов близко совпадает с выводами опубликованных соцопросов или сформировалась под их влиянием:

- **воздействие близкого окружения** – ключевой фактор начала курения,
- **цена и качество** – основные критерии выбора сигарет для регулярного курения.

Высокая роль близкого окружения приводит к выводу о долгосрочной эффективности просветительных и воспитательных мер.

Дизайн очень слабо влияет на выбор сигарет, по этой причине ограничения на оформление пачки скорее всего не достигнут цели.

Что повлияло на ваше решение начать курить? (Закрытый вопрос, до двух ответов, % от тех, кто курит или курил ранее)



По каким критериями вы выбрали/выбирали сигареты для регулярного курения? (Закрытый вопрос, до четырех ответов, % от тех, кто курит или курил ранее)



«Люди выбирают сигареты, опираясь на свои непосредственные ощущения: вкус, ощущение комфорта от крепости. И смотрят на ценовую группу, которая им доступна. Более индивидуальные предпочтения, связанные с представлениями о lifestyle, это уже выбор кальянов, сигар и других нишевых продуктов» (представитель ассоциации бизнеса)

Другая серия аргументов исходит из защиты потребителя. Меры по сокращению курения не должны противоречить защите от некачественного товара. Но именно качество под угрозой, когда распадается конкурентный рынок. Страдает не только потребитель, но и бюджет.

Причины перехода потребителей в более дешевый сегмент сигарет

- ослабление конкуренции брендов из-за обезличивания
- уменьшение доходов производителей более качественной продукции
- под вопросом права на использование бренда и логотипа
- ценовые преимущества у дешевого сегмента из-за кризиса
- **перераспределение спроса к дешевым маркам**



падение **качества** у демотивированных производителей
меньше вложений в **улучшение** продукции
падение **инвестиций** в отрасль, снижение доходов **бюджета**
общая **деградация** отрасли, рост **нелегальных** продаж
снижение защищенности потребителя.

Позиция Минэкономразвития

В едином техрегламенте Таможенного союза **уже утверждены ужесточающие эскизы** пачек. Зачем лихорадить легальную отрасль?

Позиция ФАС

Обезличивание **затруднит различение между оригинальной и нелегальной** продукцией, подстегнет рост «черного рынка» и **ударит по госбюджету.**

«Такие меры как обезличенная упаковка для экономики вредны, а для охраны здоровья населения они избыточны. Конвенция ВОЗ требует наносить на пачки предупреждения о вреде для здоровья и описания пагубных последствий. Но у нас с 2014 года табачная продукция экранирована от покупателя, снабжена предупредительными надписями и картинками. В чем смысл еще и одинаковых пачек?» (чиновник)

«Запреты - наиболее простой путь, и если механизм запретов запущен, то его сложно остановить. Сторонники административных воздействий всегда будут искать новые возможности что-то ещё запретить» (социолог).

СТРАВКА

В 2016 году вступил в силу **Единый техрегламент Таможенного союза на табачную продукцию**, ужесточающий правила оформления пачки сигарет.

- иллюстрации последствий курения - с обеих сторон,
- занимают не менее 50% их площади,
- нельзя использовать слова «мягкие», «легкие» и др.

Переходный период для производителей - до 15 ноября 2017.

Сторонники запретительных мер верят, что обезличивание приведет к сокращению курения. Напротив, среди сторонников социальных мер преобладают скептические прогнозы.

- Обезличивание не снизит курения, мера не учитывает **психологию потребителя**. Покупка сигарет – не спонтанное действие.
- Фокусировка на обезличивании пачки помешает решению актуальной задачи: повысить **точности информирования** потребителя о возможном воздействии на здоровье.
- Обезличенная упаковка приведет к **снижению качества** сигарет, сводя конкуренцию производителей исключительно к цене
- Обезличивание пачки приведет к росту **рынка нелегальных сигарет**, поставляемых в привычной для потребителю упаковке.

«Мера с обезличенной упаковкой не будет эффективной, потому что обезличенные упаковки работают только в случае импульсивных покупок. А приобретение сигарет в большинстве случаев не является импульсивной покупкой» (чиновник).

«Информирование о содержании вредных веществ в сигарете сейчас и недостаточно, и неточно. Сделать надписи более информативными – более насущная задача регулятора, чем делать все пачки одинаковыми, ослабляя способность потребителя сориентироваться» (экономист).

«Лучше бы Минздрав занимался культурой потребления сигарет, а не запретительными мерами. Сигареты – легальный товар. Усиливать еще больше регулирование в отношении легального товара неправильно, это выталкивание товара в тень, где контроль качества товара неизбежно падает» (чиновник)


«Любой производитель нагружает упаковку деталями, не позволяющими её воспроизвести недобросовестным производителям. Убрать их – и китайцы включают свои станки, и понесутся к нам миллиарды сигарет неясного качества» (представитель производителей)

В развитых странах ограничения вводились в течение десятилетий, сопровождались трендом на здоровье и долголетие. Но даже для них результаты новых мер спорны. В России, не прошедшей этот путь, введение «сырых» мер может оказаться контрпродуктивным.

Австралия – единственное государство, уже 5 лет применяющее обезличивание упаковки. Анализ экспертных оценок выявляет **доминирование негативных последствий над ожидаемыми эффектами.**

С начала действия закона в 2012 году:

- рост нелегальной торговли в Австралии,
- стандартизированная упаковка сместила спрос в сторону низкоценового сегмента: в 2012 г его доля - 33%, в 2016 г – уже 60 %.



«Мировой опыт показывает, что в общем информирование работает, разъяснение, убеждение и замещение другими увлечениями. Нужна последовательная работа, которая по существу противоположна той, которая приучила людей курить в начале 20-го века, когда образ человека с сигаретой символизировал мужество, здоровье, крепость и т.д.» (специалист в области здравоохранения)

Доклад KPMG об опыте Австралии выпущен в январе 2015 на фоне обсуждения аналогичных мер в Великобритании.

Бренды Manchester, Timeless Time, Sunlite и Win и др., схожие по оформлению пачки с популярными легальными марками, составляют «белую контрабанду». После нелегального ввоза они продаются вдвое дешевле, чем законные марки.

СПРАВКА

Сигареты для «белой контрабанды» могут производиться законным способом в ОАЭ, Китае, на Филиппинах. Продаются вдвое дешевле, чем популярные "законные" марки, такие как Marlboro или Winfield, исходно имея ценовое преимущество. В некоторых странах АТР могут продаваться легально. Оценки роста продаж в Австралии имеются, но расходятся. Подождем более однозначных данных.

Сторонники метода административных запретов сфокусированы на идее принуждения к здоровью. Их база аргументов узка, но ее сила в апелляции к общечеловеческим мотивам.

Сторонники комплексного подхода убеждены в долгосрочной эффективности изменений в образе жизни и сознании людей. Считают потенциал запретов близким к исчерпанию, а дальнейшие ограничения опасными для рынка и потребителей.

Административные методы

- Курение непоправимо вредит индивидуальному и общественному здоровью. Цель – полный отказ от этой социальной привычки.
- Поставленная цель оправдывает применение любых законных средств. Она требует максимально ускорить их введение в полном объеме.
- Подлинный интерес потребителя – сохранение здоровья и жизни. Оградить человека от сигарет необходимо даже вопреки его желанию, которое отражает зависимость.

Комплексный подход

- Административные запреты результативны на первоначальном этапе. «Низко висящие плоды» уже собраны. Все более педантичные запреты будут работать вхолостую.
- Социальный охват и длительный эффект обеспечивают перемены в общественном сознании, мотивации и образе жизни.
- Без защиты от некачественной и нелегальной продукции риски для здоровья и жизни усиливаются.
- Разрушение правового поля легальной отрасли и рост «черного» рынка ведут к утрате контроля государства за оборотом табачной продукции, без чего нельзя успешно бороться с курением табака.

➡ **Только после прорыва в области культуры здоровья** с решающим падением социального «престижа» вредных привычек может быть оправдана и воспринята обществом дискуссия о более наступательных мерах.

➡ **Необходимо продолжать комплексные исследования вопроса** с вовлечением представителей всех заинтересованных сторон, включая индустрию, властные структуры, науку, общественные организации. Использованию зарубежного опыта должен предшествовать анализ объективных последствий его применения.



117092, Россия, Москва,
Берсеневский переулок, д.2, стр.1



+7 (495) 123 39 89



info@pltf.ru



www.pltf.ru