

Простая упаковка табачных изделий

ИНСТРУМЕНТАРИЙ

Курение вызывает
инфаркты и инсульты



Курение вредит
вашим зубам и
деснам



Курение вызывает
заболевания пери-
ферических сосудов



Курение
вызывает
болезни сердца



Курение вызывает
рак ротовой
полости



Практическое руководство по разработке законопроекта о простой упаковке табачных изделий

Помощь в борьбе за запрет
брендинга табачных изделий на
сайте www.tobaccofreekids.org

Кампания «Будущее без сигарет»
Ноябрь 2017 г.

СОДЕРЖАНИЕ

КРАТКИЕ РУКОВОДСТВА ПО РЕАЛИЗАЦИИ ПОЛИТИКИ

GETTING PREPARED	GUIDE 1.1 Set policy objectives	GUIDE 1.2 Establish document development and retention policy	GUIDE 1.3 Prepare for tobacco industry interference
COLLECTING THE EVIDENCE	GUIDE 2.1 Evidence review	GUIDE 2.2 Regulatory impact analysis	GUIDE 2.3 Stakeholder input / public consultation
CRAFTING THE LEGISLATION	GUIDE 3.1 Make key policy decisions	GUIDE 3.2 Draft the law	
PROCEDURAL STEPS FOR A SECURE POLICY	GUIDE 4.1 Coordinate across government	GUIDE 4.2 Obtain legal advice	GUIDE 4.3 WTO notification

Дополнительные ИНСТРУМЕНТЫ И РЕСУРСЫ доступны на сайте www.tobaccofreekids.org/plainpackagingtoolkit

В их числе:

Инструменты по реализации политики

- A. Аналитические обзоры
 - Что такое «простая упаковка», и зачем она нужна?
 - Опровержение аргументов табачной промышленности
 - Законна ли простая упаковка?
- B. Шаблон анализа регуляторного воздействия
- C. Шаблон документа по консультациям с заинтересованными сторонами

Инструменты для разработки законопроекта

- D. Подробное описание процесса разработки законопроекта
- E. Сравнение действующих законов о простой упаковке (таблица)
- F. Шаблон законопроекта

Факты и данные

- G. Научные данные
- H. Данные о последствиях введения закона в Австралии
- I. Брендинг табачных изделий
- J. Контраргументы и их опровержение

Правовые вопросы и текущая ситуация в мире

- K. Обзор правовых вопросов и судебных дел
- L. Текущая ситуация в мире

Определение целей политики

1. Определите цели и задачи

Чтобы процесс разработки политики в области борьбы против табака был эффективным, очень важно установить четкие цели и задачи. Многие национальные и международные суды и трибуналы используют правовые критерии для проверки того, является ли та или иная мера пропорциональной и обоснованной для достижения преследуемых целей. Если правительство не установило официально цели закона, это может осложнить его защиту в суде.

Простая упаковка направлена на достижение нескольких целей в более широком контексте стратегии сокращения спроса на табак. Общей целью простой упаковки является улучшение общественного здоровья путем:

- профилактики курения и потребления табачных изделий;
- пропаганды отказа от курения и употребления табачных изделий; а также
- недопущения возврата к курению или потреблению табачных изделий среди отказавшихся от табака.

Цели введения простой упаковки достигаются за счет:

- **снижения** привлекательности и заманчивости табачных изделий для потребителей;
- **увеличения** заметности и эффективности предупреждений о вреде курения, размещаемых на упаковках табачных изделий;
- **уменьшения** способности упаковки табачных изделий вводить потребителей в заблуждение относительно вреда курения или потребления табачных изделий;

А ТАКЖЕ

- **устранения** способности упаковки табачных изделий рекламировать и стимулировать потребление табака;
- **оказания позитивного** влияния на связанные с курением взгляды, убеждения, намерения и поведение или содействия денормализации табачных изделий.

Этот список основан на целях, изложенных в Руководящих принципах осуществления статей 11 и 13 РКБТ ВОЗ, Законе о простой упаковке табачных изделий Австралии от 2011 года, Законе об общественном здравоохранении (стандартизированная упаковка табачных изделий) Ирландии от 2014 г. и документах для общественного обсуждения из Великобритании.

Правительства, предлагающие введение простой упаковки, должны определить для себя, какие цели имеют для них наибольшее значение. Однако в целом рекомендуется придерживаться широкого комплексного подхода к постановке целей и выбору средств, с помощью которых они будут достигаться в рамках перехода на простую упаковку.

Эти цели основаны на фактических данных и могут отслеживаться и оцениваться.

2. Изложите цели в официальных документах

Важно, чтобы правительство четко определило цели политики в официальных общедоступных документах или публикациях. Например, в преамбуле или пояснительных примечаниях к самому закону (как это было сделано в Австралии и Ирландии), документах для общественного обсуждения (как это было сделано в Великобритании и Канаде) и анализе регуляторного воздействия (как это было сделано в Новой Зеландии). Ссылки на эти документы приведены ниже.

3. Заявите, что простая упаковка рекомендуется РКБТ ВОЗ

Правительству также важно официально признать, что простая упаковка является мерой, рекомендуемой Руководящими принципами осуществления статей 11 и 13 РКБТ ВОЗ. Тот факт, что страна принимает закон для выполнения своих международно-правовых обязательств, может стать важным фактором для судов и трибуналов при рассмотрении исков, оспаривающих его законность. Выполнение обязательств по РКБТ ВОЗ упоминается в качестве цели в законах Австралии и Новой Зеландии и подробно описывается в британском документе для общественного обсуждения.

4. Цели введения простой упаковки должны быть частью более широкой стратегии борьбы против табака

По политическим и юридическим соображениям крайне важно, чтобы переход на простую упаковку был частью более широкой стратегии борьбы против табака, включающей:

- запрет на все формы рекламы и стимулирования продажи табачных изделий и спонсорской деятельности табачных компаний, в том числе в точках продажи: а также
- эффективные (крупные) графические предупреждения о вреде табака для здоровья, рекомендуемые РКБТ ВОЗ.

Это необходимо по причинам, указанным ниже.

Политические соображения

- Не имеет смысла удалять рекламные и маркетинговые элементы с табачных упаковок, но по-прежнему разрешать рекламу или продвижение табачных изделий другими способами.
- Одной из целей перехода на простую упаковку является повышение заметности и эффективности предупреждений о вреде табака. По этим причинам предупреждения о вреде табака должны либо уже размещаться в стране, либо их размещение должно быть введено одновременно с переходом на простую упаковку, при этом предупреждения должны соответствовать рекомендациям, изложенным в Руководящих принципах осуществления Статьи 11 РКБТ ВОЗ (т. е. как минимум 50% лицевой и оборотной сторон пачки должно быть покрыто графическими предупреждениями).
- В Австралии и странах ЕС, введших простую упаковку, предупреждения о вреде табака были увеличены в размерах одновременно с переходом на простую упаковку.

Юридические соображения

- В ходе международных судебных разбирательств, а также во многих национальных юрисдикциях часто проводится проверка того, насколько необходимым и обоснованным является введение меры, которая может ограничить торговлю товарами или коммерческую деятельность. Такая проверка включает рассмотрение вопроса о том, существуют ли менее жесткие альтернативные меры, которые позволяют достичь поставленных целей. Если в стране еще не введен или не принимается запрет на все формы рекламы и стимулирования продажи табачных изделий и спонсорской деятельности табачных компаний, суд может посчитать, что такой запрет является менее ограничительным вариантом, позволяющим достичь поставленных целей, нежели введение простой упаковки.
- Кроме того, табачные компании могут утверждать, что эффективность простой упаковки будет подорвана другими формами рекламы.
- Имеется большой объем научных данных, свидетельствующих о том, что простая упаковка повышает заметность предупреждений о вреде табака. Но без закона, требующего соответствия предупреждений рекомендациям РКБТ ВОЗ, будет трудно использовать этот аргумент для защиты необходимости введения простой упаковки в суде.

Ключевые ресурсы

- Публикация ВОЗ о простой упаковке табачных изделий – данные, дизайн и реализация:
www.who.int/tobacco/publications/industry/plain-packaging-tobacco-products/en/
- Закон, принятый в Австралии, в котором описываются цели политики:
www.comlaw.gov.au/Details/C2013C00190
- Обсуждение, проводившееся в Великобритании в 2012 г., с описанием целей и задач предлагаемой политики:
www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/170568/dh_133575.pdf
- Анализ регуляторного воздействия, проведенный в Новой Зеландии в 2012 г., в котором объясняются цели законопроекта:
<http://www.health.govt.nz/about-ministry/legislation-and-regulation/regulatory-impact-statements/plain-packaging-tobacco-products-regulatory-impact-statement-consultation-phase>

Документация процесса

Важно применять комплексный механизм разработки и хранения документов, соответствующий практике государственного делопроизводства; с тем чтобы документы по процессу разработки закона могли быть представлены суду, если будет оспариваться его необходимость.

Каждый этап подготовки и разработки законопроекта должен фиксироваться и документироваться. Это означает, что вам необходимо документировать следующее:

1. ключевые встречи с участием представителей Министерства здравоохранения, где обсуждаются вопросы политики или принимаются решения по ее различным аспектам;
2. основания для принятия решений по любым аспектам политики (например, ключевые первоначальные решения по разработке политики, как описано в **Руководстве 3.1**);
3. контакты или встречи с другими государственными ведомствами (см. **Руководство 4.1**);
4. контакты или встречи со сторонними здравоохранными или общественными организациями, а также с экспертами, с указанием участников;
5. взаимодействие с табачной промышленностью или ее представителями за рамками общественных обсуждений, с указанием участников*;
6. все факты и данные, которые были рассмотрены в ходе обзора доказательств, с указанием того, когда и кем они были рассмотрены;
7. любые письменные материалы, полученные от сторонних организаций или табачной промышленности, будь то в рамках консультаций или иным образом; а также
8. внутреннюю и внешнюю корреспонденцию, включая электронные письма, касающиеся политики.

**Встречи с табачной промышленностью или ее представителями должны проводиться только в соответствии с положениями Статьи 5.3 РКБТ ВОЗ и Руководящими принципами осуществления Статьи 5.3 РКБТ ВОЗ, с тем, чтобы защитить политику борьбы против табака от коммерческих и других интересов.*

Внутренние дискуссии между различными государственными ведомствами является важной частью процесса разработки политики, поэтому документация того, что они имели место, может служить доказательством надлежащего характера процесса. Материалы с совещаний должны включать повестку дня и протокол. Анализ регуляторного воздействия (см. **Руководство 2.2**) может выступать в качестве важного компонента отчетности по разработке политики.

ОСПАРИВАНИЕ ЗАКОННОСТИ мер по борьбе против табака как в национальных, так и в международных судах, часто включает претензии к ненадлежащему процессу разработки, а также к недостаточному анализу имеющихся данных перед принятием окончательного решения. Поэтому важно, чтобы правительство было способно продемонстрировать, какие шаги были предприняты.

В МЕЖДУНАРОДНОМ АРБИТРАЖНОМ РАЗБИРАТЕЛЬСТВЕ по иску, поданному компанией Philip Morris International против двух законов Уругвая о борьбе против табака,² арбитр Гэри Борн,

назначенный этой табачной компанией, высказал особое мнение по некоторым заключениям арбитражного суда, с которыми он не был согласен (см. **Руководство 4.2**). Несогласное мнение Гэри Борна заключалось в том, что требование об едином внешнем представлении бренда, предъявляемое Уругваем (которое разрешает каждому бренду иметь единственный вариант внешнего оформления) было принято без надлежащего соблюдения процедур и надлежащего рассмотрения данных, и поэтому было необоснованным и нарушает двусторонний инвестиционный договор Уругвая со Швейцарией:

«На мой взгляд, **документы не поддерживают** заключение о том, что введению требования о едином внешнем представлении... предшествовало какое-либо содержательное внутреннее исследование, дискуссии или обсуждения в Министерстве общественного здравоохранения или других уругвайских правительственных структурах...

Важно то, что среди письменных доказательств нет никаких записей, повесток дня, протоколов, подготовительных материалов, меморандумов, писем, электронной корреспонденции или других документальных свидетельств, указывающих на то, что какие-либо встречи, конференц-звонки или иное взаимодействие по поводу требования единого внешнего представления имели место». [¶108 –109] (Выделено нами.)

Позиция уругвайского правительства заключалась в том, что перед принятием политика была надлежащим образом рассмотрена и обсуждена, и большинство арбитров согласилось с этим. Тем не менее, тот факт, что один из трех арбитров был готов признать, что ее принятие является нарушением двустороннего инвестиционного договора, мог привести к присуждению огромной компенсации истцам. Это является напоминанием правительствам о необходимости следовать надлежащим процедурам и **вести учет процесса**.

Свобода доступа к информации

Кроме того, правительствам необходимо быть в курсе того, что в странах, рассматривающих возможность перехода на простую упаковку, табачные компании подали значительное количество запросов информации, обосновывая их своим правом на свободный доступ к информации. Такие запросы могут направляться с целью связать ресурсы государства и «выудить» нужную информацию для подготовки к подаче исков. Правительствам следует подготовиться к реагированию на такие запросы, с самого начала разработав подход к управлению документооборотом.

1. Международный союз борьбы с туберкулезом и болезнями легких разработал набор инструментов с руководствами по выполнению требований Статьи 5.3 РКБТ ВОЗ и недопущению вмешательства табачной промышленности: www.theunion.org/what-we-do/publications/english/pubtc_Guides-set.pdf.
2. Дело Philip Morris Brand Sàrl (Швейцария), Philip Morris Products S.A. (Швейцария) и Abal Hermanos S.A. (Уругвай) пр. Восточной Республики Уругвай (№ дела в системе ICSID: ARB/10/7). Решение суда и несогласное особое мнение доступны по адресу: www.italaw.com/cases/460.

Подготовка к вмешательству табачной промышленности

Подробный обзор и примеры кампаний в СМИ и тактик, используемых табачной промышленностью, приводятся в разделе **КОНТРАРГУМЕНТЫ (и их опровержение)** онлайн-версии инструментария. В этих материалах демонстрируется ошибочность аргументов табачной промышленности, часто не имеющих под собой какой-либо рациональной основы, и излагаются факты, которые можно использовать для их опровержения. В этом разделе также описываются практика привлечения табачными компаниями экспертов, которых нельзя назвать независимыми и заключения которых не соответствуют общепринятым стандартам, а также тот факт, что табачная промышленность не раскрыла ни одно из своих собственных исследований потребителей, посвященных возможным последствиям введения простой упаковки.

Кроме того, **АНАЛИТИЧЕСКИЕ ОБЗОРЫ** включают небольшую статью, в которой приводятся основные доводы, опровергающие каждый из ключевых аргументов табачных компаний. Эти встречные аргументы могут быть предоставлены политикам и СМИ.

1. Табачная промышленность координирует агрессивные и хорошо финансируемые кампании

Кампании против введения простой упаковки проводились в каждой стране, в которой предлагалась или рассматривалась эта мера. Эти кампании идут намного дальше, чем типичная оппозиция мерам борьбы против табака. Против простой упаковки табачная промышленность применяла:

- полноформатную рекламу в общенациональных газетах;
- наружную рекламу;
- сайты, созданные специально для пропаганды позиций табачной промышленности;
- социальные сети;
- короткие фильмы;
- активное политическое лоббирование на всех уровнях;
- уличные кампании и опросы;
- активное использование подставных организаций и групп;
- в Швеции на политической конференции компания JT1 даже создала макет «супермаркета», где все товары (кофе, хлеб, молоко и т. д.) были в простой упаковке.

Эти кампании могут оказывать сильное влияние на общественное мнение и некоторых государственных структуры. **Причина, по которой табачная промышленность настолько решительно выступает против введения простой упаковки, заключается в том, что эта мера эффективна.**

2. Ошибочность аргументов табачной промышленности

В настоящее время аргументы табачной промышленности против перехода на простую упаковку хорошо известны и мало чем отличаются от страны к стране, хотя их основной фокус может отличаться. Например, во Франции розничные торговцы табачными изделиями (поддерживаемые табачной промышленностью) были наиболее активными противниками перехода на простую упаковку, аргументируя свою оппозицию возможной потерей рабочих мест. В Словении чаще использовался аргумент о том, что эта мера активизирует незаконную торговлю и будет финансировать преступные группировки. Табачные компании, не колеблясь, используют одни и те же аргументы в разных юрисдикциях, даже после их полной дискредитации в других местах.

Аргументы, наиболее часто используемые табачной промышленностью

- **Нет никаких доказательств** того, что простая упаковка снизит распространенность курения.
- **Эта мера увеличит незаконную торговлю табаком**, потому что табачные изделия в простой упаковке легче подделать.
- **Эта мера является началом скользкой дорожки**, ведущей к переходу на простую упаковку для других продуктов.
- **Эта мера является нарушением законов об интеллектуальной собственности**, что приведет к искам, требующих огромных компенсаций.
- **Эта мера приведет к снижению цен**, что, в свою очередь, увеличит потребление.
- **Эта мера нанесет ущерб небольшим розничным предприятиям** из-за увеличения времени обслуживания.
- **Эта мера приведет к потере рабочих мест** в табачных секторах национальных экономик.

Эти аргументы большей частью основаны на голословных утверждениях, без каких-либо доказательств их достоверности, и их можно легко опровергнуть, используя имеющиеся данные и решения по завершимся судебным процессам. См. **АНАЛИТИЧЕСКИЙ ОБЗОР: аргументы табачной промышленности**, в котором приводится серия кратких встречных аргументов, опровергающих утверждения производителей табачных изделий.

На сегодняшний день не обнародовано никаких эмпирических исследований, проведенных табачными компаниями или по их заказу. Табачные компании отказываются раскрывать собственные исследования потребителей и их поведения, посвященные последствиям введения простой упаковки.

В тех случаях, когда табачные компании пытались привлечь экспертов для обоснования своих аргументов, например в ходе судебного разбирательства по поводу простой упаковки в Высоком суде Великобритании, судьи выступали с резкой критикой экспертов, характеризуя приводимые ими доказательства как «не коллегиально рецензированные», «часто не поддающиеся проверке» и «не соответствующие международно признанным практикам».

3. Как подготовиться к борьбе?

Важным аспектом разработки любой политики борьбы против табака, в том числе перехода на простую упаковку, является обеспечение наличия у правительства и гражданского общества стратегии упреждения и реагирования на вмешательство табачной промышленности.

- **Определите вероятные аргументы** табачной промышленности и на раннем этапе подготовьте встречные аргументы.
- **Прямо опровергайте аргументы табачной промышленности**, прежде чем табачные компании начнут их пропаганду.
- **Распространяйте предварительно подготовленные информационные документы** по ключевым вопросам среди СМИ, других государственных ведомств и заинтересованных членов законодательного собрания (см. **АНАЛИТИЧЕСКИЕ ОБЗОРЫ** в разделе «Инструменты и ресурсы»).
- **Генерируйте позитивные кампании в СМИ**, информирующие о глобальном движении в поддержку простой упаковки и положительных результатах, достигнутых в Австралии.
- **Вступайте в контакты с другими государственными ведомствами на ранних этапах** (см. **РУКОВОДСТВО 4.1: Координация работы между различными ведомствами**).
- **Заручитесь поддержкой** – настоятельно рекомендуется привлекать местных и международных экспертов, в том числе известных врачей, к выступлениям в СМИ и перед другими правительственными ведомствами с целью распространения информации о вреде табака и фактов о простой упаковке.
- **Запустите кампанию в СМИ** в поддержку политики для изложения фактов и выявления тактик табачной промышленности.

4. Общественные организации, медицинские ассоциации и учреждения сферы здравоохранения

Эти организации могут сыграть важную роль в опровержении аргументов табачной промышленности, проводя позитивные рекламные кампании в поддержку введения простой упаковки, пока правительство занято разработкой законопроекта и принятием решений. Медицинские учреждения и организации сферы здравоохранения могут делиться своим мнением о научных данных и фактах и предоставлять **заслуживающих доверия** экспертов для контактов со СМИ. Эти организации могут упредить оппозицию табачной промышленности, выступая в СМИ накануне заявлений правительства, чтобы познакомить общественность с реальными фактами до того, как табачные компании и их подставные организации начнут распространять лживые контраргументы.

Организация Cancer Research UK возглавляла кампанию в поддержку введения простой упаковки в Великобритании. Интересная информация об этом взаимодействии с гражданским обществом опубликована в блоге организации, где описываются тринадцать шагов, обеспечивших успех кампании, включая отправку ярко оформленных пачек сигарет членам парламента и участие в конференциях политических партий.²

5. Используйте научные данные для опровержения аргументов табачной промышленности

Данные из Австралии о том, что на самом деле произошло после перехода на простую упаковку, чрезвычайно полезны для опровержения многих ложных утверждений табачной промышленности о якобы негативных последствиях этой меры.

Утверждения табачной	Данные из Австралии о ситуации после введения простой упаковки
Неразбериха среди розничных торговцев и снижение объема продаж	Быстрая адаптация розничных торговцев: на самом деле время обслуживания сократилось, и объем торговли у мелких розничных торговцев не снизился.
Резкое увеличение потребления незаконного табака	Заметных изменений в основных показателях потребления незаконного табака не произошло. Поддельных простых упаковок обнаружено не было. Потребление неупакованного табака сократилось.
Снижение цен на табачные изделия	Цены увеличились на все виды табачных изделий.
Увеличение потребления	Продолжение снижения потребления в целом и значительное снижение показателей распространенности курения.

Основные факты о научных исследованиях, подтверждающих эти результаты после введения простой упаковки, можно найти на сайте организации Cancer Council Victoria:

<http://www.cancervic.org.au/plainfacts/browse.asp?ContainerID=industryopposition>

6. Заостряйте внимание на противоречивых утверждениях

Табачные компании постоянно делают противоречащие друг другу утверждения в разных контекстах. Подчеркивание этого может быть эффективным средством опровержения их аргументов. Например, в ходе судебного разбирательства по иску против закона, принятого в Великобритании, табачные компании пытались утверждать, что брендинг на упаковке не является рекламой и имеет другую функцию. Тем не менее, во время слушаний в Высоком суде Австралии табачные компании делали прямые аналогии между поверхностью пачек, используемой для брендинга, и рекламными щитами (см. раздел **ОБЗОР СУДЕБНЫХ ДЕЛ в онлайн-версии инструментария**).

Другим примером являются утверждения, касающиеся незаконной торговли. Выступая против перехода на простую упаковку, компания Philip Morris International (PMI) утверждала, что брендированную упаковку трудно или невозможно подделать, но в 2012 г. в брошюре, посвященной разработанной ею системе отслеживания Codentify, компания признала, что брендированную упаковку подделать просто. В докладе о незаконной торговле табаком в Австралии, подготовленном по заказу компании Philip Morris Limited, подтверждается, что после введения простой упаковки не было выявлено никаких поддельных упаковок. Отчет фирмы KPMG остается единственным статистическим документом, на который ссылается табачная промышленность для обоснования своего утверждения о том, что простая упаковка увеличивает объем незаконной торговли. Тем не менее, методология этого отчета настолько несовершенна, что табачная промышленность не стала использовать этот отчет (или какие-либо другие документы) в ходе судебных разбирательств по иску против закона о простой упаковке в Великобритании.

Противоречивость позиции компании PMI в вопросах о незаконной торговле и простой упаковке

«Производители табачных изделий прилагают большие усилия для разработки внешних элементов аутентификации, которые трудно, если не невозможно, имитировать».3 [2012]	«[Сигаретные пачки] легко подделать, несмотря на размещение инновационных голограмм, специальных чернил и сложных элементов дизайна. Факты показывают, что фальсификаторы могут изготовить копии даже самых сложных акцизных марок за три недели».4 [2012]
«Простые упаковки будут проще подделать».5 [2012]	«...ни одна из поддельных упаковок, собранных в ходе проведения опроса Empty Pack [в Австралии], была простой».6 [2015]
«KPMG пришла к выводу, что незаконная торговля табаком в Австралии достигла рекордных уровней. ...Методология, которую использовала KPMG, является общепринятой».7 [2014]	«Табачные компании-истцы заявляют, что стандартизованная упаковка увеличит объем незаконной торговли. Но они не провели никакого существенного анализа или сбора доказательств (которые они готовы представить Суду) о воздействии на незаконную торговлю...»8 [2016]

7. Знайте тактики табачной промышленности

ПОДСТАВНЫЕ ГРУППЫ И ОРГАНИЗАЦИИ. Табачная промышленность регулярно учреждает и финансирует поставные группы и организации, и привлекает сторонние организации, такие как аналитические центры и группы либертарианского толка, часто через агентства по связям с общественностью, которые затем используются для создания впечатления широкой поддержки ее аргументов.9 Например, когда в Австралии было предложено ввести простую упаковку, была учреждена группа, якобы представлявшая интересы розничных торговцев. Тем не менее, внутренние документы об этой группе и других тактиках табачной промышленности, просочившиеся в СМИ, свидетельствуют о том, что группа получала поддержку от нескольких табачных компаний.10

Advertisement

The campaign against plain cigarette packs.

Guess who's pulling the strings.

The so-called Alliance of Australian Retailers was created last month so global tobacco companies can pump a reported \$5m into an ad campaign opposing Australia's introduction of plain cigarette packaging. Both Coles and Woolworths hurriedly distanced themselves from it. Even the spokesperson for the campaign changed in the last week.

The ads say plain packaging won't work. But if it won't work, why spend millions hoodwinking the Australian public with a sham organization opposing it? Plain packaging will stop children taking up the habit. It will reduce smoking and save Australian lives. And Big Tobacco knows it. Next time you see ads with long-faced retailers saying we shouldn't introduce it, remember who's pulling the strings.

A public health message supported by

Authorised by Professor Mike Double Public Health Association of Australia 200 Regis Clear, Dublin, A1 2600

В Великобритании одно университетское исследование показало, что три четверти сторонних организаций, поддерживавших позицию табачной промышленности, имели прямые финансовые связи с одной или несколькими из четырех крупнейших табачных компаний и что на их долю приходилось 60% всех выявленных кампаний против перехода на простую упаковку.

Исследователи установили, что организации, которые активно выступали против введения простой упаковки (в том числе организации, проводившие кампании, а также бизнес-группы), редко сообщали о наличии у них каких-либо отношений с табачными компаниями.¹¹

ХОРОШО ПРОДУМАННЫЕ И СПЛАНИРОВАННЫЕ КАМПАНИИ. В 2013 г. просочившиеся в прессу внутренние документы табачной промышленности, в том числе в виде слайдовых презентаций, пролили свет на то, как организовывалась кампания против перехода на простую упаковку, проводившаяся в Великобритании компанией Philip Morris International в предыдущем году. Ниже показаны два слайда: на первом перечисляются основные аргументы, использовавшиеся PMI в ходе этой кампании, а на втором представлен продуманный и детальный план того, какие аргументы использовать и когда. Другие раскрытые документы проливают свет на привлечение третьих сторон для пропаганды этих аргументов.¹²

Утечка документов: детальная стратегия компании PMI по недопущению введения простой упаковки в Великобритании

Media

➤ **Overall objective:**

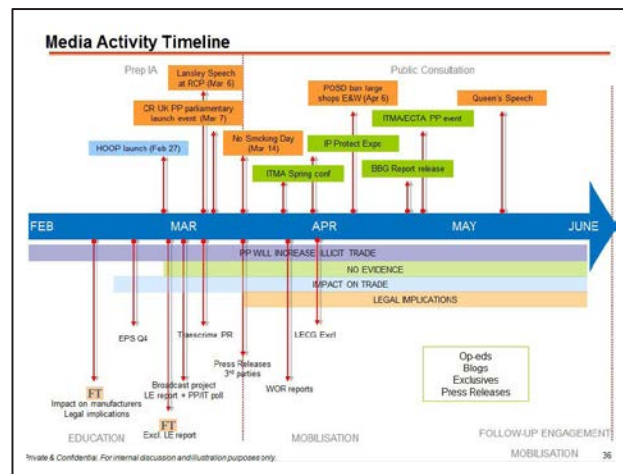
- Ensure that PP is not adopted in the UK

➤ **Communications objective:**

- Raise awareness with decision-makers and general public about key concerns related to plain packaging – *no evidence; impact on trade; legal issues and illicit trade*
- Highlight long-term and on-going legal case in Australia (2-3yrs)

➤ **Strategy:**

- Illicit trade → PP will make problem worse → PP consequences
- Broad 3rd party media engagement
- High profile opinion pieces



1. Информация о тактиках табачной промышленности, в том числе детальное описание использования СМИ против введения простой упаковки в Великобритании, доступна на сайте: www.tobaccotactics.org/index.php/Plain_Packaging_Opposition_in_the_UK; см. также статью Саймона Чапмана (Simon Charman) «Removing the Emperor's clothes», включающую раздел о кампаниях в Австралии: http://ses.library.usyd.edu.au/bitstream/2123/12257/7/9781743324295_Chapman_RemovingtheEmperorsClothes_FT.pdf.
2. См. по адресу <http://scienceblog.cancerresearchuk.org/2015/03/17/13-things-that-shaped-our-campaign-for-standardised-cigarette-packaging/>.
3. Реакция компании Philip Morris International на общественные консультации по введению стандартизированной упаковки, проведенные в Великобритании в 2012 г.: доступна на сайте: <https://www.tobaccofreekids.org/assets/microsites/plainpackaging/PMI-UK-Submission-and-All-Annexes-combined-2012-reduced.pdf>, p.21.
4. Philip Morris International, Codentify, Brochure, 2012. Доступно по адресу: https://www.tobaccofreekids.org/assets/microsites/plainpackaging/Codentify_E_Brochure_English.pdf.
5. См. примечание 2.
6. KPMG Illicit Tobacco in Australia Full Year Report 2015, commissioned by Philip Morris, British American Tobacco, and Imperial Tobacco, et al., p.44.
7. Philip Morris Limited Response to the consultation on "standardised packaging", August 7, 2014.
8. Judgment in tobacco industry challenge to UK regulations R (British American Tobacco & Ors) v. Secretary of State for Health [2016] EWHC 1169 (Admin) at paragraph 669.
9. WHO (2008), Tobacco industry interference with tobacco control. Доступно по адресу: http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/83128/1/9789241597340_eng.pdf, p. 5.
10. См. по адресу www.tobaccotactics.org/index.php/Main_Page.
11. См. по адресу <http://medicalxpress.com/news/2016-10-lid-big-tobacco-campaigning-methods.html>.
12. См. по адресу http://tobaccotactics.org/index.php/PMI%E2%80%99s_Anti-PP_Media_Campaign.

Обзор данных

Имеется значительный объем доказательств, в том числе результаты научных исследований из ряда стран и статистические данные из Австралии, подтверждающих, что простая упаковка – это мера, которая способствует сокращению употребления табака. В учебниках по маркетингу и брендингу указывается на эффективность упаковки для привлечения потребителей, и табачные изделия не являются исключением.

Для успешной разработки законопроекта правительства должны рассмотреть все имеющиеся факты и данные, касающиеся простой упаковки, в том числе и все аргументы против ее введения, используемые табачной промышленностью. Убедительные доказательства эффективности ведут к принятию эффективного закона, но для демонстрации надлежащего характера процесса в суде также важна *тщательная документация* того, какие факты и данные были рассмотрены и когда и кем это было сделано.

Обзоры исследований должны включать:

1. Подтверждающие научные данные

(подробнее см. в разделе **НАУЧНЫЕ ДАННЫЕ** онлайн-версии инструментария)

За последние 20–30 лет было проведено большое количество коллегиально-рецензированных научных исследований, посвященных возможному воздействию простой упаковки на поведение потребителей, на их отношение к курению и на показатели курения. Исследования проводились в десяти разных странах с использованием целого ряда методологий, и каждое исследование, взятое в отдельности, позволяет получить лишь частичное представление общей картины.

Правительства стран, введших простую упаковку, провели независимый анализ исследований с целью получения четкого, полного и сбалансированного представления о возможных последствиях введения простой упаковки. К моменту проведения Обзора Хаммонда в 2014 г. было проанализировано в общей сложности 69 оригинальных эмпирических исследований (по состоянию на октябрь 2016 г., было проанализировано более 75 исследований). Пять обзоров, перечисленные ниже, показывают, что научные исследования, посвященные последствиям введения простой упаковки, отличаются широтой и разнообразием методов, а также единообразием результатов.

- i. Обзор, проведенный организацией Cancer Council Victoria (Австралия, 2011 г.)¹
- ii. Обзор Стерлинга (Великобритания, 2012 г., обновлен в 2013 г.)²
- iii. Обзор Чантлера (Великобритания, 2014 г.)³
- iv. Обзор Хаммонда (Ирландия, 2014 г.)⁴
- v. Обзор Кокрейна (2017 г.)⁵

Авторы всех этих обзоров пришли к одному и тому же выводу: имеются убедительные и весьма последовательные доказательства, подтверждающие, что простая упаковка будет способствовать достижению поставленных целей (как описывается в **Руководстве 1.1**).

Так, в обзоре Чантлера делается следующее заключение: **[Все доказательства] указывают в одном направлении, и мне не известны никакие убедительные доказательства обратного**».

2. Данные из Австралии и других стран, собранные после введения простой

упаковки (подробнее см. в разделе **ДАННЫЕ ИЗ АВСТРАЛИИ, СОБРАННЫЕ ПОСЛЕ ВВЕДЕНИЯ ПРОСТОЙ УПАКОВКИ** онлайн-версии инструментария)

Официальный обзор последствий перехода на простую упаковку **Post-Implementation Review (PIR)** был опубликован Австралийским правительством в феврале 2016 г.⁶ В обзоре делается следующий вывод:

«Хотя ожидается, что полный эффект от введения простой упаковки табачных изделий будет очевиден только с течением времени, данные, рассмотренные в настоящем анализе, позволяют предположить, что эта мера достигает своих целей. Эти данные свидетельствуют о том, что простая упаковка табачных изделий оказывает положительное влияние на конкретные механизмы, как это и предусматривается в Законе. Все рассмотренные ключевые наборы данных также демонстрируют снижение общего уровня распространенности курения в Австралии».

Простая упаковка способствовала статистически значимому снижению распространенности курения на 0,55 процентных пункта за 34-месячный период после введения этой меры, что составляет одну четверть общего уменьшения средних показателей распространенности.⁷

Официальные статистические данные о распространенности курения и потреблении табака в Австралии публикуются на сайте Департамента здравоохранения.⁸ Имеется целый ряд независимых исследований, проведенных различными исследовательскими учреждениями с использованием различных методов и когорт. Каждое новое исследование обнаруживает продолжающееся снижение показателей с момента введения простой упаковки в 2012 г.

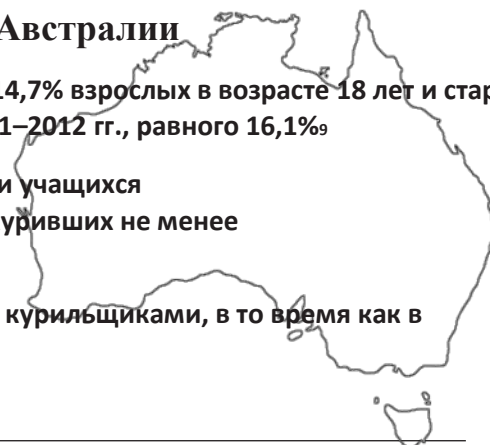
В выпуске журнала **British Medical Journal** за апрель 2015 г., посвященном борьбе против табака, опубликован обзор восемнадцати научных исследований,¹² посвященных различным аспектам реализации и последствий перехода на простую упаковку в Австралии. Эти исследования продемонстрировали, что простая упаковка способствует достижению целей и задач политики борьбы против табака.

Исследования также показали, что вопреки прогнозам табачной промышленности нет никаких доказательств того, что простая упаковка привела к снижению цен на табачные изделия или к увеличению потребления незаконных табачных изделий.

Снижение распространенности курения в Австралии

- С 2014 по 2015 г. ежедневными курильщиками были 14,7% взрослых в возрасте 18 лет и старше (примерно 2,6 млн человек), что ниже показателя 2011–2012 гг., равного 16,1%⁹
- С 2012 по 2015 г. было отмечено общее снижение доли учащихся средних школ и молодежи (в возрасте 18–24 лет), выкуривших не менее 100 сигарет за всю жизнь, на 20%⁹
- В 2014 г. 5% подростков в возрасте 12–17 лет являлись курильщиками, в то время как в 2011 и 2008 гг. этот показатель составлял 7%¹¹

Одна четверть снижения распространенности курения на 2,2 процентных пункта относится за счет простой упаковки. Это эквивалентно сокращению числа курящих в Австралии на 118 000 человек всего за три года как прямого результата введения простой упаковки.



3. Данные об элементах брендинга на упаковке и их влиянии на показатели курения

(подробнее см. в разделе **БРЕНДИНГ ТАБАЧНЫХ ИЗДЕЛИЙ** онлайн-версии инструментария)

Полезно рассматривать упаковку табачных изделий в более широком контексте брендинга, маркетинга и упаковки/маркировки товаров.

Согласно **теории маркетинга**, упаковка имеет целый ряд функций, в том числе помогая потребителям идентифицировать и различать бренды, но она также используется для продвижения товара – как важный компонент общей маркетинговой стратегии. Упаковка может повысить привлекательность товара и создавать положительные впечатления и эмоциональные связи, которые позволяют увеличивать продажи.

Упаковка табачных изделий более важна в качестве рекламного инструмента, чем упаковка других товаров. Во-первых, во многих странах, где введены запреты на рекламу и стимулирование продаж табачных изделий и спонсорскую деятельность табачных компаний, она является последним оставшимся каналом рекламы табачных брендов. Во-вторых, упаковка табачных изделий – это «статусный» продукт, который потребители регулярно открыто демонстрируют всем окружающим¹².

Внутренние документы табачной промышленности свидетельствуют о важности упаковки для продвижения табачных изделий. Был проведен ряд исследований, посвященных внутренним документам табачной промышленности, которые просочились в прессу или были раскрыты в ходе судебных процессов в США. В частности, в **обзоре Хаммонда** описываются результаты одного из таких исследований, показывающего то, какую важную роль табачная промышленность отдает упаковке для продвижения и рекламы своей продукции.

«...пачка устанавливает прямую связь между потребителями и производителями и особенно важна для потребительских товаров с высокой степенью социальной видимости, таких как сигареты. В отличие от многих других потребительских продуктов, сигареты видны окружающим каждый раз, когда человек курит, и часто оставляются на виду в периоды между перекурами. В результате как курильщики, так и некурящие сообщают о высоком уровне подверженности влиянию табачных упаковок...»

«Маркировка и упаковка табачных изделий: инструментарий и руководство к Статье 11 РКБТ». Дэвид Хаммонд, 2009 г.

4. Проведение исследования рынка табачных изделий и упаковки

Исследование табачных изделий (и их упаковки), доступных на рынке страны, может помочь в разработке законопроекта о простой упаковке. Он также позволит выяснить, какие формы брендинга используются на рынке, что может стать аргументом в пользу введения простой упаковки. Исследование должно отвечать на вопросы: Какая форма упаковки наиболее часто используется для каждого типа табачной продукции? Имеются ли особо инновационные формы упаковки? Нацелены ли определенные виды упаковки на конкретные группы населения? Существуют ли бренды, которые продолжают вводить потребителей в заблуждение относительно ущерба, наносимого теми или иными вариантами (например, «золотыми» или «серебряными») изделий этих брендов?



Необходимо собрать **максимально полную коллекцию упаковок табачных изделий**, доступных в стране, – она может оказаться очень полезной в качестве наглядных образцов и вещественных доказательств в случае судебных исков. Одним из самых мощных способов продемонстрировать необходимость введения простой упаковки людям, плохо информированным о вреде курения или мерах борьбы против табака, является показ образцов упаковок табачных изделий, продающихся в стране, – привлекательных или вводящих в заблуждение относительно ущерба, наносимому здоровью.

5. Статистические данные о распространённости курения и потреблении табака в стране

Чтобы доказать необходимость и обоснованность введения простой упаковки, цели и задачи этой меры должны быть представлены в контексте стратегии страны в области общественного здравоохранения. В частности, следует рассмотреть показатели распространённости курения и потребления табака и определить, в каком направлении они движутся: снижаются, поднимаются или находятся на постоянном уровне.

6. Аргументы против введения простой упаковки

(подробнее см. в разделе **КОНТРАРГУМЕНТЫ** онлайн-версии инструментария)

Для обеспечения полноты и всесторонности процесса разработки законопроекта важно тщательно рассмотреть взгляды и аргументы табачной промышленности, ее подставных организаций и других заинтересованных сторон. Такое рассмотрение должно включать анализ данных, на которые ссылаются табачные компании, и их утверждений о возможном более широком воздействии предлагаемой меры, в частности о потенциальном или предполагаемом влиянии на объемы торговли или незаконную торговлю. Этот анализ может содействовать разработке более эффективной политики и, что еще более важно, защитит правительство от обвинений в несправедливости процесса.

При проведении анализа необходимо учитывать субъективность взглядов табачных компаний, основанных на их кровном интересе, а также брать в расчет обоснованную критику их аргументов. Так, ни одно из экспертных заключений или исследований, на которые ссылается табачная промышленность для обоснования своих утверждений, не были коллегиально рецензированы, но были предметом критики со стороны как научных кругов,¹³ так и судов. Судья Высокого суда Великобритании во время судебного процесса по иску против принятия закона о простой упаковке, очень критично оценил доказательства, представленные табачными компаниями, сказав:

*«На основе моей собственной оценки методологий, применявшихся экспертами [табачных компаний], ...я пришел к выводу, что данные экспертные заключения не соответствуют международно признанным практикам».*¹⁴

Как показано в разделе **КОНТРАРГУМЕНТЫ** онлайн-версии инструментария, почти все аргументы табачной промышленности против введения простой упаковке являются необоснованными, и имеется целый ряд исследований, которые продемонстрировали это¹⁵, но справедливый процесс требует надлежащего рассмотрения всех мнений.



7. Местные данные и исследования

В дополнение к обширной глобальной базе данных в поддержку введения простой упаковки эта мера рекомендуется научно и практически подтвержденными руководящими принципами осуществления статей РКБТ ВОЗ. Это обеспечивает достаточное обоснование для принятия правительством решения о введении этой меры без необходимости проведения каких-либо новых местных исследований или исследований о возможных последствиях введения этой меры в конкретной стране. С юридической точки зрения эта позиция была подтверждена в заключении Международного инвестиционного трибунала по делу компании *PMI пр. Уругвая*.¹⁶

Однако правительствам не следует полностью отказываться от финансирования или проведения исследований, посвященных простой упаковке, в своих странах. Дополнительные доказательства будут полезны любому правительству, стремящемуся защитить политику борьбы против табака от нападков табачной промышленности. Кроме того, в стране могут иметься какие-либо особые обстоятельства, которые требуют проведения новых исследований. Например, в Уругвае есть марка сигарет, цвет упаковки которой очень похож на зеленые/коричневые тона, используемые для простой упаковки табачных изделий в Австралии, Великобритании, Франции, Ирландии и Венгрии. Поэтому возможно, что у некоторых потребителей табака в стране имеются позитивные ассоциации, связанные с этой цветовой гаммой. При таких обстоятельствах может быть полезно провести исследование, посвященное выбору наиболее подходящего цвета для простой упаковки в этой стране.



Добавьте фотографии пачек из вашей страны в информационно-справочные материалы, доступные для загрузки на сайте инструментария.

1. См. по адресу <http://www.cancervic.org.au/plainfacts/plainfacts-evidence>.
2. См. по адресу <http://www.stir.ac.uk/media/schools/management/documents/Plain%20Packaging%20Studies%20Update.pdf>.
3. См. по адресу <http://www.kcl.ac.uk/health/10035-TSO-2901853-Chantler-Review-ACCESSIBLE.PDF>.
4. См. по адресу <http://health.gov.ie/blog/publications/standardised-packaging-d-hammond/>.
5. См. по адресу <http://www.cochrane.org/news/new-evidence-finds-standardized-cigarette-packaging-may-reduce-number-people-who-smoke>.
6. См. по адресу <https://ris.govspace.gov.au/2016/02/26/tobacco-plain-packaging/>.
7. В 2014 г. численность населения Австралии составляла 23 490 700 человек; 81,2% (или 19 074 448 человек) были старше 14 лет; снижение распространенности курения на 0,55% среди этой когорты людей равняется сокращению числа курящих на 104 909 человек, округленному до 105 000 человек. Данные по численности населения от Статистического бюро Австралии. Поправка на рост численности населения дает цифру 118 000 человек. См. также: <http://www.ft.com/cms/s/0/6248cfee-11e3-11e6-91da-096d89bd2173.html#axz48RqRYOE>.
8. См. по адресу <http://www.health.gov.au/internet/main/publishing.nsf/content/tobacco-kff>.
9. Australian Bureau of Statistics, National Health Survey: First Results 2014–15.
10. Australian Institute of Health and Welfare. Tobacco indicators: measuring midpoint progress—reporting under the National Tobacco Strategy 2012–2018. Доступно по адресу: <http://www.aihw.gov.au/publication-detail?id=60129557116>.
11. Cancer Council Victoria, Australian secondary school students' use of tobacco in 2014.
12. См. по адресу http://tobaccocontrol.bmj.com/content/24/Suppl_2/utm_source=World%20Congress%20on%20Tobacco%20and%20Health&utm_medium=E-mail&utm_campaign=plain%20packaging.
13. A.A.Laverty, et al. "Use and abuse of statistics in tobacco industry-funded research on standardised packaging." *Tobacco Control* 2015;24:422–424.
14. R (British American Tobacco & Ors) v. Secretary of State for Health [2016] EWHC 1169 (Admin), paragraph 374.
15. Например, следующее коллегиально-рецензированное исследование, рассматривавшее аргументы, которые табачная промышленность использовала в Новой Зеландии: <http://tobaccocontrol.bmj.com/content/early/2016/09/29/tobaccocontrol-2016-053146.abstract?paperoc>.
16. Краткий обзор фактов по этому делу доступен по адресу: http://www.tobaccofreekids.org/content/press_office/2016/2016_07_12_uruguay_factsheet.pdf.

Анализ регуляторного воздействия

1. Что это такое и зачем он нужен?

Цель анализа регуляторного воздействия заключается в детальной и систематической оценке потенциальных положительных и отрицательных последствий нового закона или нормативного акта для определения того, достигнет ли он желаемых целей и каковы потенциальные нежелательные последствия.

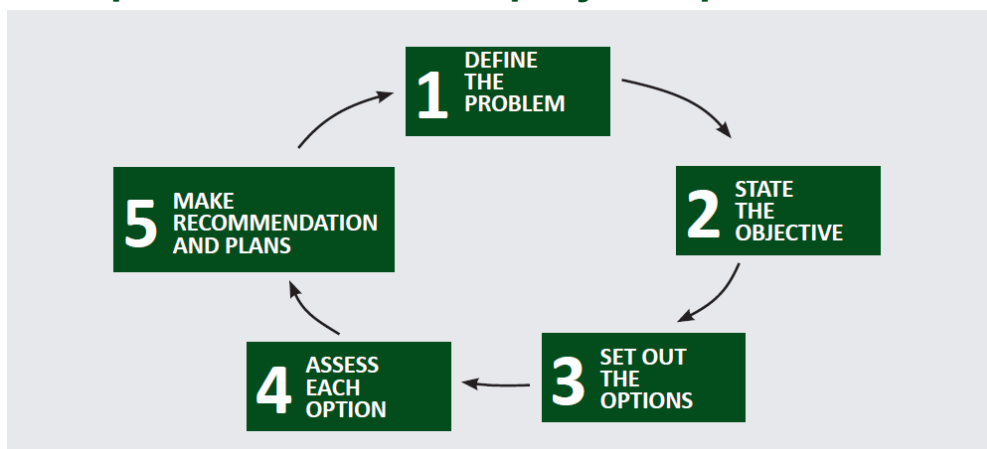
Его проведение не является обязательным, и в некоторых странах меры в области общественного здравоохранения обычно не подвергаются такому анализу. Тем не менее, оценка прогнозируемых экономических и социальных последствий, а также последствий для здоровья населения может быть полезной для обоснования необходимости перехода на простую упаковку перед политиками и общественностью.

Как в национальных, так и в международных судах табачная промышленность регулярно утверждает, что законы по борьбе против табака, особенно о простой упаковке, являются законодательным произволом, не подтверждены доказательствами и принимаются без соблюдения надлежащего процесса. Анализ регуляторного воздействия может служить внутренним отчетом правительства, подтверждающим надлежащий характер процесса разработки закона, и оказаться полезным для защиты закона в суде.

В некоторых странах, например в Великобритании, оценка регуляторного воздействия является обязательным требованием для всех нормативных актов, которые могут повлиять на бизнес, и проводится в соответствии с установленными процедурами. В других странах, таких как Кения, имеются конкретные законы, которые предусматривают, когда должна проводиться оценка регуляторного воздействия и что она должна включать.

На сайте инструментария имеется шаблон оценки регуляторного воздействия, который можно загрузить и адаптировать для конкретной страны.

2. Как проводится анализ регуляторного воздействия



1. ОПРЕДЕЛИТЕ ПРОБЛЕМУ

2. СФОРМУЛИРУЙТЕ ЦЕЛЬ

3. ОПИШИТЕ ВАРИАНТЫ

4. ОЦЕНИТЕ КАЖДЫЙ ВАРИАНТ

5. РАЗРАБОТАЙТЕ РЕКОМЕНДАЦИИ И ПЛАНЫ

На приведенном выше рисунке показан процесс проведения и документации оценки регуляторного воздействия. Этот процесс также включает обзор данных (см. **Руководство 2.1**) при оценке вариантов на этапе 4. Оценка вариантов может также включать сбор мнений заинтересованных сторон и общественное обсуждение (см. **Руководство 2.3**). В конечном итоге выбирается предпочтительный вариант, который затем рекомендуется должностным лицам правительства, принимающим решения.

3. Примеры оценок регуляторного воздействия простой упаковки

Ирландия провела оценку регуляторного воздействия, в ходе которой рассматривались затраты и выгоды от перехода на простую упаковку. По ее итогам было сделано следующее заключение:

«Осуществление этой меры вместе с другими мерами, изложенными в документе «Ирландия, свободная от табака», сократит распространенность курения в Ирландии и вследствие этого снизит смертность, связанную с заболеваниями, вызываемыми курением. Это, в свою очередь, сократит расходы государства на лечение заболеваний, вызываемых курением. Очень консервативная оценка расходов на лечение заболеваний, относимых на счет курения, в 2009 году составляет 664 млн евро. Ущерб от преждевременной смертности из-за курения в Ирландии в том же году оценивается в 3,5 млрд евро».

<http://health.gov.ie/wp-content/uploads/2013/12/Standardised-Packaging-RIA-July-2014-FINAL.doc>

Франция не проводила оценку регуляторного воздействия, и это упущение было использовано в качестве аргумента для оспаривания конституционности закона, хотя этот аргумент был отклонен.

Новая Зеландия провела оценку регуляторного воздействия, аналогичную ирландской. По ее итогам было сделано следующее заключение:

«Статус-кво не решает проблему продолжающейся способности табачной промышленности использовать упаковку для рекламы и продвижения табачных изделий, несмотря на запрет рекламы табака (и другие меры контроля). Аналогичным образом, несмотря на то, что увеличение площади поверхности пачки, занимаемой предупреждениями о вреде для здоровья, уменьшает площадь, остающуюся для продвижения табака, это не полностью устраняет данный пробел... Соответственно, в настоящем заявлении о регуляторном воздействии рекомендуется вариант 3, а именно изменение регулирования путем введения требования о простой упаковке табачной продукции».

<http://www.health.govt.nz/system/files/documents/pages/regulatory-impact-statement-plain-packaging-tobacco-products.pdf>

Великобритания провела оценку экономических последствий, в которой было отражено общее влияние простой упаковки на экономику Великобритании в денежном выражении. Оценка показала, что эта мера принесет потенциальную **выгоду в размере 30 млрд фунтов стерлингов за десять лет, а связанные с ней издержки составят 5 млрд фунтов стерлингов** (большая часть которых приходится на снижение налоговых поступлений от сокращения потребления табака). Такие подробные расчеты требуются внутренними правилами правительства Великобритании и могут подвергнуться критике со стороны табачной промышленности, поскольку они основываются на предположениях о будущих экономических последствиях. Даже в тех случаях, когда такие оценки воздействия проводятся, их следует рассматривать не в качестве основного обоснования необходимости простой упаковки, а, скорее, как один из элементов процесса принятия решений. Во время судебных процессов в Великобритании табачная промышленность акцентировала внимание на том, что считала недостатками оценки экономических последствий (хотя в конечном итоге суд не согласился с табачными компаниями).

http://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/403493/Impact_assessment.pdf

Учет мнений заинтересованных сторон/

общественное обсуждение

Шаблон документа по консультациям с заинтересованными сторонами, который может быть адаптирован для конкретной страны, доступен на сайте.

1. Что это такое и зачем это нужно?

Предоставление возможности всем потенциальным заинтересованным сторонам, включая табачную промышленность, делиться своими мнениями и комментариями по предлагаемой новой или дополнительной мере борьбы против табака означает, что эта мера будет разрабатываться с учетом всех вопросов и точек зрения. Преимуществами консультаций являются:

- правительство может получать полезные комментарии от организаций и экспертов в области общественного здравоохранения;
- табачные компании могут представлять свои комментарии прозрачным способом, а не за закрытыми дверями;
- с юридической точки зрения консультации предоставляют правительствам еще одно опровержение типичных аргументов табачной промышленности о том, что процесс разработки мер борьбы против табака является несовершенным или несправедливым; а также
- освещение консультаций в СМИ может способствовать продвижению меры в преддверии ее принятия.

Большинство стран (но не все), уже введших простую упаковку, приняли закон только после учета мнений заинтересованных сторон.

Процесс учета мнений заинтересованных сторон должен проводиться в соответствии с обычными административными процедурами, действующими в каждой стране. Одним из вариантов является проведение общественного обсуждения; альтернативно этим процессом может руководить парламентский комитет, который может предоставить ключевым заинтересованным сторонам возможность направлять письменные заявления или проводить публичные слушания, что может ускорить работу. В Ирландии проект Закона об общественном здравоохранении (стандартизированной упаковке табачных изделий) был передан в Объединенный комитет парламента по здравоохранению, который проводил общественные слушания для ключевых заинтересованных сторон.

В некоторых странах не принято проводить общественное обсуждение по мерам в области общественного здравоохранения под эгидой министерства здравоохранения. Правительствам не следует проводить консультации или слушания по простой упаковке за рамками обычных конституционных процедур. Важно также иметь в виду, что плохо проведенные консультации с общественностью, которые не обеспечивают эффективный сбор и учет мнений или являются просто притворством, так как правительство уже все для себя решило, могут привести к еще большим юридическим проблемам, чем отказ от их проведения.

2. Статья 5.3 РКБТ ВОЗ

Получая комментарии и письменные материалы от табачных компаний, правительствам необходимо проявлять осторожность и обеспечить соблюдение Статьи 5.3 РКБТ ВОЗ, в которой говорится, что Стороны должны действовать таким образом, чтобы защитить свою политику от воздействия коммерческих и других корпоративных интересов табачной промышленности. При взаимодействии с табачной промышленностью важно четко указать, какие именно комментарии требуется представить, а также обеспечить полную прозрачность всех встреч и дискуссий.

Табачные компании могут представлять письменные материалы, которые затем должны публиковаться в открытом доступе. Встречи с табачными компаниями проводить можно, но только в тех случаях, когда требуется конкретная информация о потенциальных издержках для табачной промышленности, или если положения разрабатываемого закона могут оказать нежелательное влияние на производственный процесс. Если встреча имела место, следует публиковать полную информацию о месте и дате проведения, присутствовавших и вопросах, которые были обсуждены. Важно, чтобы на таких встречах государственные должностные лица не принимали на себя никаких обязательств перед представителями табачной промышленности, а просто старались получить информацию от них.

3. Как должны проводиться общественные обсуждения?

Если общественное обсуждение проводится министерством здравоохранения, сроки проведения должны быть достаточными для того, чтобы позволить заинтересованным сторонам представить комментарии и материалы, а чиновникам министерства здравоохранения – надлежащим образом их рассмотреть и с их учетом внести любые необходимые поправки в законопроект.

Общественное обсуждение по простой упаковке табачных изделий вызывает огромный резонанс из-за кампаний, финансируемых табачной промышленностью с одной стороны и сторонниками борьбы против табака с другой. В ходе первых общественных консультаций, проведенных в Великобритании, было получено 650 000 комментариев – больше, чем при проведении всех предыдущих публичных дискуссий. Если ресурсов для рассмотрения огромного количества комментариев нет, следует использовать альтернативный метод: предложить представить свои комментарии и материалы только ключевым заинтересованным сторонам. Общественное обсуждение – это не голосование, а процесс, позволяющий учесть все соответствующие вопросы и точки зрения.

Необходимо решить, на каком этапе проводить консультации с заинтересованными сторонами, и это решение будет зависеть от местных условий. Один из вариантов заключается в том, чтобы провести консультации или сбор комментариев по вопросу о том, следует ли вводить простую упаковку, но более предпочтительным вариантом может быть обсуждение деталей предлагаемого закона.

4. Основные принципы

- Установите четкие временные рамки – с учетом конкретных условий страны. Для соблюдения графика разработки законопроекта рекомендуется проводить консультации в течение как минимум шести недель, а на рассмотрение комментариев отвести не менее четырех недель, но этот срок в значительной степени зависит от количества поступивших комментариев.
- Четко сформулируйте параметры политики и обсуждаемые вопросы.
- Обеспечьте удобный доступ к документу по общественному обсуждению всем соответствующим заинтересованным сторонам, а также эффективный механизм реагирования на поступающие комментарии.
- Создайте альянс заинтересованных сторон из числа защитников общественного здоровья для реагирования на комментарии и контактов со СМИ.
- Не обязуйтесь отвечать на каждый поступивший комментарий или материал.

Документ по общественному обсуждению должен быть содержательным и предоставлять заинтересованным сторонам достаточную информацию для представления комментариев. Рекомендуется, чтобы этот документ включал следующее:

- a. описание мер борьбы против табака, уже существующих в стране;
- b. текущие показатели распространенности курения и потребления табака, а также издержки и вред, причиняемые ими обществу;
- c. намерение правительства снизить распространенность курения;
- d. предложение о введении простой упаковки табачных изделий (наряду с любыми другими мерами борьбы против табака, которые предлагаются в это же время);
- e. цели и задачи политики (как описано в **Руководстве 1.1**);
- f. краткий обзор доказательной базы в поддержку введения простой упаковки (см. **Руководство 2.1**);
- g. описание положений предлагаемого закона – оно должно быть достаточно подробным для представления комментариев (или текст законопроекта, если имеется);
- h. временные рамки, предлагаемые правительством; а также
- i. порядок и крайний срок представления комментариев и материалов.

Примеры по странам

1. НОРВЕГИЯ. Документ по общественным консультациям [июнь 2015 г.]

<http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/tris/en/index.cfm/search/?trisaction=search.detail&year=2015&num=9009&iLang=EN>

2. ВЕЛИКОБРИТАНИЯ. Документ по общественным консультациям [апрель 2012 г.]

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/170568/dh_133575.pdf

3. СИНГАПУР. Документ по общественным консультациям [март 2016 г.]

http://www.healthhub.sg/sites/assets/Assets/PDFs/HPB/News/HPB%20News%2029Dec2015%20-%20Public%20Consultation_Tobacco%20Control.pdf

4. КАНАДА. Документ по общественным консультациям [май 2016 г.]

<http://healthycanadians.gc.ca/health-system-systeme-sante/consultations/tobacco-packages-emballages-produits-tabac/document-eng.php>

5. НОВАЯ ЗЕЛАНДИЯ. Документ по общественным консультациям [май 2016 г.]

<http://www.health.govt.nz/publication/standardised-tobacco-products-and-packaging-draft-regulations>

6. ИРЛАНДИЯ. Отчет Объединенного комитета по здравоохранению по итогам слушаний с участием заинтересованных сторон [апрель 2014 г.]

<https://www.oireachtas.ie/parliament/media/committees/healthandchildren/Public-Health-SPT-Bill--Vol-1.pdf>

Примите ключевые решения

Закон о простой упаковке табачных изделий включает в себя множество различных элементов, и, как и в случае с другими мерами борьбы против табака, табачная промышленность будет искать лазейки и способы обойти или подорвать этот закон. Важно правильно проработать все детали, чтобы обеспечить эффективность и устойчивость закона.

Это означает, что закон будет, скорее всего, очень обстоятельным: не стремитесь к простоте, чтобы не позволить табачным компаниям разрабатывать новые способы дифференцировать свои продукты, не существующие в настоящее время на рынке (см. **РУКОВОДСТВО 3.2: ПОДГОТОВКА ТЕКСТА ЗАКОНОПРОЕКТА**). Ниже перечислены основные решения, которые необходимо принять в ходе разработки закона.

1. Требование о простой упаковке должно распространяться на все виды табачных изделий

Руководящие принципы осуществления Статьи 13 РКБТ ВОЗ рекомендуют, чтобы требование о простой упаковке применялось по отношению ко всем табачным изделиям. Если это не будет сделано, рыночная доля табачных изделий, не подпадающих под требования, может вырасти (например, в Канаде ароматизированные сигариллы стали популярными после запрета ароматизированных сигарет).

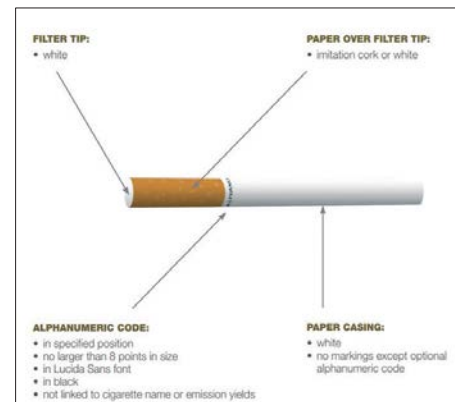
Для введения простой упаковки только для определенных табачных изделий должны быть веские политические основания, поскольку в противном случае существует риск того, что закон будет объявлен дискриминационным и нарушающим правила Всемирной торговой организации (ВТО) (см. **РУКОВОДСТВО 4.3 УВЕДОМЛЕНИЕ ВТО**). Законы Австралии и Ирландии охватывают все табачные изделия. Однако в Великобритании, Норвегии, Франции и Венгрии требования закона распространяются только на сигареты и самокрутный табак. Такое решение было принято в этих странах из-за ограниченной распространенности других табачных изделий, например сигар и трубочного табака, особенно среди молодежи.

Правительству следует также рассмотреть возможность распространения требования о простой упаковке по отношению к новым видам табачных изделий, в том числе нагреваемым табачным изделиям (например, IQOS производства компании Philip Morris) и устройствам для их нагрева. Надежных независимых доказательств возможного вреда этих новых табачных изделий нет, и агрессивные новые маркетинговые кампании табачной промышленности могут привлечь новых молодых потребителей. Нагреваемые табачные изделия и устройства для их нагрева не подпадают под определение табачных изделий в действующих законах о борьбе против табака многих стран. В ходе разработки закона можно рассмотреть вопрос об изменении существующего определения табачных изделий.



2. Требование о простой упаковке должно распространяться на сами сигареты

Все существующие законы о простой упаковке распространяют требование о простой упаковке на сами сигареты: они должны быть белого цвета с белым или «пробковым» фильтром. В Австралии разрешено размещать буквенно-цифровые коды, не являющиеся элементами бренда. Австралия также запрещает «тонкие» сигареты. В Великобритании и Ирландии разрешено указывать название бренда и вид изделия, но только установленным шрифтом и в установленном месте. Рекомендуется распространять требование о простой упаковке на сами сигареты, потому что в противном случае табачные компании начнут выпускать их с использованием элементов бренда в привлекательной цветовой гамме. Если внешний вид сигарет регулируется, тогда следует подумать о том, разрешать ли указывать на них название бренда.



3. Минимальное количество в упаковке

В большинстве стран в рамках требования о простой упаковке **установлено минимальное количество сигарет в упаковке – 20 штук**. Австралия и ЕС также устанавливают минимальное количество самокрутного табака в упаковке (30 г). Закон также должен запрещать продажу табака без упаковки, так как это предотвращает продажу отдельных сигарет или биди, что является распространенной практикой в некоторых странах.

Основной причиной запрета упаковок с меньшим количеством сигарет или табака является то, что они дешевле и поэтому более доступны для молодежи и детей, способствуя приобщению к курению и развитию зависимости. Это требование соответствует Статье 16.4 РКБТ ВОЗ.

4. Информация, разрешенная на упаковке

Помимо названия бренда и вида изделия и обязательных предупреждений о вреде для здоровья правительство может разрешить или сделать обязательным размещение другой информации на упаковке табачных изделий. Дополнительная информация (иногда представленная в виде символов) может уже размещаться на пачке. В зависимости от того, каким образом разрабатывается закон, возможно, будет необходимо или желательно разрешить размещение любой дополнительной информации, требуемой другими законами (например, о защите прав потребителей). Примеры такой дополнительной информации:

- штрих-коды;
- возрастные ограничения на продажу;
- место происхождения;
- акцизные марки и наклейки об оплате пошлин;
- название и адрес производителя (для защиты потребителей);
- количество продукта в упаковке;
- информация о помощи в отказе от курения;
- код отслеживания или другие маркировки для предотвращения подделок;
- уровни смол, никотина и CO₂*;
- символ переработки*;
- символ «Не сорить»*.

**Символы переработки и «Не сорить» не разрешены в законах Австралии, Ирландии и Великобритании, поскольку они создают положительный социальный имидж табачной промышленности. В Руководящих принципах осуществления Статьи 11 РКБТ ВОЗ (пункт 44) рекомендуется не размещать информацию об уровнях смол, никотина и CO₂ на упаковке, поскольку такая информация вводит потребителей в заблуждение.*

Следует провести анализ уже действующих законов (в том числе законов о защите прав потребителей общего характера, которые распространяются на упаковку всех товаров), чтобы определить, какая информация может по-прежнему размещаться, что должно быть запрещено и имеются ли какие-либо нормативные акты, которые уже разрешают или требуют размещать ту или иную информацию на табачной упаковке. Результаты такого анализа помогут определить, каким образом должен разрабатываться новый закон.

5. Требование о простой упаковке должно распространяться только на розничную упаковку

Для того чтобы политика не была излишне ограничительной, она должна ориентироваться только на потребителей. Поэтому требования закона следует распространять только на розничную упаковку или только на упаковку, которая видна или может быть замечена потребителями; (а не на оптовую упаковку, которая используется только на складах или оптовыми компаниями).

Для этого существуют веские юридические основания. Простая упаковка – это мера, призванная регулировать использование товарных знаков на табачных изделиях, а не полностью запретить использование любых товарных знаков при любых обстоятельствах. Тот факт, что эта мера применяется только к упаковке, которую могут увидеть потребители, может помочь в судебных процессах по иску табачных компаний против закона. В некоторых странах мелкие розничные торговцы выставляют большие коробки с табачными изделиями, которые обычно используются только на складах и не классифицируются как «розничная упаковка». В таких ситуациях, когда потребители могут видеть брендированную оптовую упаковку, правительство может рассмотреть вопрос о расширении применения закона, что потребует внесения изменений в процесс разработки закона, и CTFK может помочь в этом или предоставить информацию о возможных вариантах.

6. Переходные механизмы и период для продажи запасов продукции в прежней упаковке

У производителей и розничных торговцев будут иметься запасы табачной продукции, не соответствующей требованиям нового закона о простой упаковке. Заблаговременное уведомление о том, когда закон вступит в силу, предоставит производителям и розничным торговцам достаточно времени для продажи имеющихся запасов до замены упаковки в соответствии с новым законом. Это ослабит любые возможные аргументы табачных компаний о том, что они понесли убытки из-за непроданного товара. В Австралии был предусмотрен трехмесячный период для продажи имеющихся запасов, после чего табачные изделия в прежней упаковке больше не могли продаваться; Великобритания предоставила полный год на это.

Вопрос о том, какая продолжительность такого периода является достаточной, зависит от условий в конкретной стране. Должностные лица должны учитывать продолжительность подобных переходных периодов при введении предыдущих требований к упаковке табачных изделий, например изменений в предупреждениях о вреде для здоровья.

7. Технические детали в парламентском акте или последующих нормативных актах/постановлениях

Рекомендуется получить от законодательного собрания или парламента новые и конкретные полномочия на реализацию требования о простой упаковке, вместо того чтобы полагаться на имеющиеся министерские или исполнительные полномочия.

Парламентский акт может просто предоставить полномочия, с тем чтобы министр здравоохранения мог затем издать указ или постановление, в котором подробно излагаются новые требования; либо подробное описание требований может быть включено в сам парламентский акт.

Это будет зависеть от правил разработки и принятия законопроектов, действующих в стране, а также от политической ситуации. Короткий акт или краткое положение в более широком Законе о борьбе против табака, которое просто предоставляет необходимые полномочия, может быть встречено в парламенте с меньшей оппозицией и меньше подвержено политическому вмешательству. С другой стороны, если в парламенте имеется достаточная поддержка простой упаковки, то лучше включить подробное описание требований в законопроект и установить сроки его принятия.

Важно обеспечить наличие юридических полномочий, необходимых для принятия нормативного акта или постановления о простой упаковке, регулирующего все аспекты упаковки, в том числе внешний вид индивидуальных табачных изделий, таких как сигареты.

Когда простая упаковка вводится одновременно с другими мерами борьбы против табака, целесообразно принять отдельный указ или постановление, касающееся только простой упаковки. Табачная промышленность может оказывать более активное сопротивление введению простой упаковки и чаще подавать в суд, что может привести к задержкам. Шансов на задержка реализации других мер борьбы против табака будет меньше, если они вводятся отдельным постановлением или указом.

Разработка законопроекта

Составление детального текста законопроекта может занять много времени, поэтому рекомендуется начать процесс на раннем этапе, внося коррективы по мере принятия решений. Международный правовой консорциум (International Legal Consortium) Кампании «Будущее без табака» (Campaign for Tobacco-Free Kids) может предоставить техническую поддержку в подготовке законопроекта.

Подробную информацию можно найти в разделе **РАЗЪЯСНЕНИЕ КАЖДОГО ПОЛОЖЕНИЯ** онлайн-версии инструментария; там же приводится **ШАБЛОН ЗАКОНОПРОЕКТА**, который можно скачать на свой компьютер. В этом разделе предлагаются рекомендации по всем перечисленным ниже вопросам и их обоснование, а также эффективные способы составления текста законопроекта. Рекомендации основываются на примерах законов и опыте разработки политики борьбы против табака Австралии, Великобритании, Ирландии и Франции.

1. Регулируйте все компоненты пачки

Каждый компонент упаковки предоставляет табачной промышленности возможность использовать новые или другие элементы, которые могут дифференцировать и продвигать их продукцию и подрывать эффективность стандартизированной упаковки. Опыт показывает, что табачные компании будут пытаться использовать любую возможность дифференцировать свои изделия привлекательным способом или способом, создающим положительные ассоциации для бренда. Руководящим принципом закона о простой упаковке является то, что единственным разрешенным средством дифференциации являются название бренда и вид изделия, напечатанные стандартным шрифтом. Для достижения этого необходимо регулировать каждый компонент упаковки и внешний вид отдельных изделий, таких как сигареты, в том числе:

- конкретный цвет каждого элемента упаковки (внутри и снаружи);
- разрешенный текст (например, название и адрес производителя);
- шрифт и размер текста;
- вид крышки;
- используемый материал;
- форма пачки;
- размер пачки;
- текстура поверхности и тиснение;
- групповая упаковка и несколько слоев упаковки;
- скошенные или закругленные края упаковки;
- пластиковые обертки и полоски для открывания;
- прокладки из фольги для сигаретных пачек;
- вставки, наклейки и дополнительные материалы;
- звуки и запахи;
- количество в упаковке;
- вкусовые добавки;
- штрих-коды и калибровочные метки;
- коды отслеживания и метки происхождения;
- длина и характер названия бренда и вида изделия;
- заменяемая упаковка.

Это означает, что закон будет, скорее всего, очень обстоятельным: не стремитесь к простоте, чтобы не позволить табачным компаниям разрабатывать новые способы дифференцировать свои продукты и снизить эффективность закона.

Анатомия сигаретной пачки



2. Возьмите за пример существующие законы

Законы, действующие в Австралии, Великобритании, Ирландии, Франции, Норвегии и Венгрии (и, к моменту написания данного руководства, предлагаемые законы в Новой Зеландии и Словении), по своей сути очень схожи (хотя имеются некоторые различия, которые упоминаются в этом наборе инструментов).

В Австралии, ЕС и Великобритании был отклонен целый ряд исков против законов о простой упаковке, и в до конца 2017-ого года ожидается решение по иску, поданному ВТО (см. **Руководство 4.3**). Некоторые подтверждения эффективности простой упаковки основаны на конкретных решениях и принципах, впервые разработанных в Австралии. Отклонение от этих основополагающих решений и принципов, основанных на фактических данных, может предоставить табачным компаниям достаточные основания для подачи исков.

Поэтому странам, рассматривающим возможность перехода на простую упаковку, рекомендуется не разрабатывать закон, который существенным образом отличается от уже действующих законов о простой упаковке. Используя существующие законы в качестве образца, правительство может опираться как на доказательную базу, так и на решения в пользу простой упаковки, принятые в ходе судебных процессов по всему миру.

3. Сделайте закон гибким

Рекомендуется принять закон, допускающий последующие изменения путем делегирования регуляторных полномочий соответствующему министерству, с тем чтобы последующие изменения можно было вносить без необходимости обращения в парламент. Нужно быть готовыми к непредвиденным проблемам, и табачная промышленность всегда будет искать способы подорвать политику борьбы против табака.

4. Цвет упаковки

Цвет пачек является хорошим примером, показывающим необходимость детальных требований и использования уже принятых законов в качестве образцов. Если в законе не будет указан

конкретный цвет, требуемый для упаковки, табачные компании будут использовать вариации цвета, что снизит эффективность требований. Просто требовать «коричневого» или «зеленого/коричневого» цвета недостаточно.

В Австралии по поручению правительства было проведено исследование, которое выявило, какие цвета являются наименее привлекательные для упаковки табачных изделий:

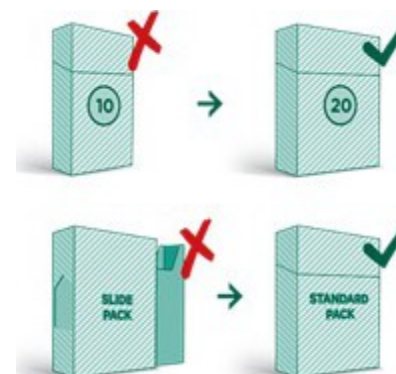
Pantone 448C (непрозрачный коричнево-зеленый) с матовой поверхностью – это тусклый коричнево-зеленый цвет, требуемый законами Австралии, Великобритании, Ирландии, Франции и Венгрии для упаковки табачных изделий.¹

Цвет **Pantone Cool Grey 2 C** с матовой поверхностью является обязательным в этих странах для любого текста, разрешенного на упаковке, например названия бренда и контактной информации.

Если только не имеется каких-либо конкретных данных или исследований, указывающий на то, что другие цвета будут более эффективными в данной стране для достижения поставленных целей, рекомендуется использовать описанные выше цвета для всех законов о простой упаковке, так как уже проведенные исследования подтвердили их эффективность. Также необходимо предписать, чтобы поверхность упаковок была матовой, чтобы не допустить появления глянцевых деталей.

5. Форма, размер и крышка упаковки

Это еще одна область, которой рекомендуется уделять особое внимание в плане детализации требований и следования примеру уже принятых законов. В Австралии, Великобритании и Ирландии требуется, чтобы пачки сигарет были стандартной или наиболее распространенной формы – в виде прямоугольной коробки из картона, в которую помещается 20 сигарет, с откидной крышкой. Поскольку это наиболее распространенная форма упаковки для сигарет, табачным компаниям не придется вносить какие-либо существенные изменения в свое производственное оборудование, и поэтому рекомендуется придерживаться именно этого наименее ограничительного подхода, если только какие-либо иные виды или стили упаковки не являются более распространенными в данной стране.



6. Не рекомендуется делать даже небольшие исключения

Например, закон не должен допускать использование на упаковке небольших элементов брендинга или определенных фигурных логотипов (например, логотипов маленького размера и того же цвета, что и текст, как показано на рисунке). Если нет конкретных доказательств относительно эффективности исключений, их следует избегать, так как они несут в себе дополнительные ненужные юридические риски.

1. Рыночное исследование для определения наиболее эффективной простой упаковки табачных изделий: GfK Bluemoon, August 2011, available at <http://www.health.gov.au/internet/publications/publishing.nsf/Content/mr-plainpack-mr-tob-products>.



7. Включите положение о сохранении права на товарные знаки.

Имеются важные юридические основания для того, чтобы табачные компании могли поддерживать регистрацию своих товарных знаков, даже если закон о простой упаковке накладывает строгие ограничения на их использование. Существуют международные, региональные и национальные законы, обязывающие страны поддерживать регистрацию товарных знаков.

Например, статья 15 Соглашения по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности (ТРИПС) обязывает страны-члены разрешать регистрацию товарных знаков, если они помогают различать товары одного предприятия от продукции другого.

В большинстве юрисдикций неиспользование товарного знака в течение пяти лет без веских причин может привести к подаче заявлений об отмене регистрации этого товарного знака.

Если в законе о простой упаковке страны указано, что товарные знаки табачных изделий полностью запрещены при любых обстоятельствах или что регистрация товарных знаков табачных изделий будет отменена, это может представлять собой нарушение международных обязательств страны.

Поэтому в большинстве законов о простой упаковке имеется положение о регистрации товарных знаков, в котором говорится, что закон не налагает запрета на использование товарных знаков при любых обстоятельствах и что неиспользование товарного знака в силу закона является веской причиной для его неиспользования.

Примеры положений о сохранении права на товарные знаки:

- **Австралия** – Раздел 28 Закона о простой упаковке 2011 г.
- **Великобритания** – Правило 13 Правил о стандартизированной упаковке табачных изделий 2015 г.
- **Ирландия** – Раздел 5 Закона о здравоохранении (стандартизированная упаковка табачных изделий) 2015 г.

Вопрос о том, не противоречит ли закон о простой упаковке законам страны о товарных знаках, требует тщательного рассмотрения.

Примером положения о сохранении права на регистрацию товарного знака является Статья 13 **ШАБЛОНА ЗАКОНОПРОЕКТА**. Она может быть скачана на ваш компьютер с сайта инструментария, но ее необходимо адаптировать и изменить так, чтобы она не вступала в конфликт с законами вашей страны о товарных знаках.

Координация работы между различными ведомствами

Из-за таких вопросов, как регулирование бизнеса, акцизные налоги и сотрудничество в борьбе с незаконной торговлей табаком, табачная промышленность часто имеет более тесные связи не с министерством здравоохранения, а с другими ведомствами, такими как министерство торговли, управление по делам бизнеса, казначейство, таможня, налоговое ведомство, служба по интеллектуальной собственности и министерство иностранных дел. Эти министерства и ведомства имеют свои собственные проблемы и задачи, и в силу этого могут попытаться задержать или не допустить принятие и введение в действие закона о простой упаковке.

Для содействия в начальной координации работы с другими правительственными ведомствами онлайн-версия инструментария включает серию **АНАЛИТИЧЕСКИХ ОБЗОРОВ**, которые содержат самую важную информацию о простой упаковке, основные аргументы против ее введения и разъяснение их ошибочности с опорой на имеющиеся научные данные.

Введение простой упаковки окажет влияние на сферы, регулируемые другими министерствами и ведомствами, и в связи с этим они должны будут представить свои комментарии разработчикам закона. Например, введение простой упаковки повлияет на поступления в государственную казну; также высказываются *необоснованные* утверждения о том, что простая упаковка может оказать влияние на цены и уровень незаконной торговли (см. **РУКОВОДСТВО 1.3**). Несмотря на эти опасения, важнейшие цели и задачи в области общественного здравоохранения должны оставаться приоритетом.

1. Межведомственный подход

Важно, чтобы все министерства и ведомства координировали свою работу и придерживались согласованного подхода, а также чтобы другие министерства и ведомства понимали необходимость простой упаковки и не принимали надуманные аргументы табачной промышленности против ее введения. Полезно иметь согласованные позиции по каждому из ключевых аргументов, используемых табачной промышленностью, чтобы сообщения от разных министерств и ведомств не противоречили друг другу.

Одним из возможных подходов является создание межправительственной рабочей группы (как это было сделано в Австралии). Другой заключается в обеспечении того, чтобы вся корреспонденция, касающаяся простой упаковки, поступающая в любые государственные учреждения, направлялась для ответа в министерство здравоохранения. Там, где это возможно, формирование единого подхода правительства к предлагаемой мере может быть важным фактором ее успеха, и *раннее взаимодействие* с другими министерствами и ведомствами может играть в этом решающую роль. Например, в Великобритании Королевская налогово-таможенная служба провела всесторонний анализ вероятного воздействия простой упаковки на незаконную торговлю. Этот анализ не выявил никаких доказательств или причин, по которым простая упаковка увеличила бы уровень незаконной торговли табаком,¹ что пригодилось для опровержения аргументов табачной промышленности.

2. Вопросы, по которым следует заключить межправительственное соглашение

- Влияние простой упаковки на незаконную торговлю – таможенная служба и налоговое ведомство.
- Влияние на объем торговли и снижение цен – казначейство / управление по делам бизнеса / министерство финансов.

- Влияние на налоговые поступления – казначейство.
- Влияние на занятость в табачных секторах экономики – управление по делам бизнеса / министерство финансов.
- Влияние на регистрацию товарных знаков и соответствие законам об интеллектуальной собственности – служба по интеллектуальной собственности.
- Аргумент о «скользкой дорожке» (например: *вначале табак, а что дальше – простая упаковка для алкогольных напитков?*) – служба по интеллектуальной собственности и ведомство, регулирующее продукты питания и алкогольные напитки.
- Соответствие международным правовым обязательствам – министерство иностранных дел.

3. Внешние эксперты и государственные должностные лица из других стран

Иногда полезно привлекать внешних экспертов по этим вопросам к взаимодействию с должностными лицами других министерств. Например, табачная промышленность активно использует аргумент о том, что простая упаковка увеличит объем незаконной торговли. Он может вызвать серьезное беспокойство у государственных ведомств и парламентариев. Тем не менее, этот аргумент, используемый табачной промышленностью для противодействия многим мерам борьбы против табака, не имеет никаких оснований, и данные, приводимые для подтверждения его правильности в отношении простой упаковки, крайне слабы. Есть целый ряд исследователей, которые могут эффективно и убедительно продемонстрировать ошибочность утверждений табачных компаний о незаконной торговле. Если министерство здравоохранения считает, что внешний эксперт может помочь в разработке закона или содействовать его продвижению в правительстве или парламенте, СТФК может помочь с поиском соответствующих лиц и организацией их визитов.

Кроме того, должностные лица из стран, которые уже ввели простую упаковку, часто готовы поделиться информацией о разработке закона, и имеется много случаев проведения официальных государственных визитов в связи с предлагаемой политикой. Настоятельно рекомендуется, чтобы сотрудники министерства здравоохранения взаимодействовали со своими коллегами из стран, уже принявших законы о простой упаковке.

1. См. по адресу www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/403495/HMRC_impact_report.pdf.

Получите юридические консультации

Табачная промышленность имеет многолетний опыт использования судебных исков для недопущения или отсрочки принятия мер борьбы против табака. Страны, которые первыми ввели в действие законы о простой упаковке, столкнулись с исками в национальных и региональных судах, в международных инвестиционных арбитражных судах, и в рамках процедур урегулирования споров Всемирной торговой организации. **По состоянию на конец ноября 2017 г., все судебные процессы по поводу простой упаковки подтвердили легитимность простой упаковки табачных изделий.**

Ключевым выводом является то, что если закон о простой упаковке был принят с соблюдением соответствующих национальных конституционных, административных и законодательных механизмов, тогда не существует существенной причины признания закона о простой упаковке нелигитимным. Тем не менее, данный инструментарий может предоставить только общую юридическую информацию на основе академической литературы и итогов судебных процессов в разных юрисдикциях, решения по которым уже приняты. Процедурные шаги и рекомендации по подготовке текста законопроекта, предлагаемые в данных Руководствах и онлайн-версии инструментария, позволяют заложить хороший фундамент, необходимый для разработки эффективного закона о простой упаковке.

ПОЛУЧИТЕ ЮРИДИЧЕСКИЕ КОНСУЛЬТАЦИИ

Важно, чтобы юридический анализ, проводимый с учетом специфики страны собственными юрисконсультами правительства и (или) привлеченными сторонними юристами, был посвящен юридическим проблемам, связанным с введением простой упаковки.

Конституционные требования и приоритет, придаваемый различным правам и обязательствам в национальном праве, различаются в разных странах. Учитывая возможность исков, угроз и заявлений табачной промышленности против введения простой упаковки, разумно будет заранее подготовить ответы на вопросы правового характера, которые могут быть подняты.

1. Основные юридические соображения

Табачная промышленность продолжает агрессивно утверждать, что простая упаковка является незаконной в странах, рассматривающих возможность ее введения, – несмотря на то, что на настоящий момент все поданные ею иски в Австралии, Франции, Великобритании и Европейском Союзе оказались неуспешными. Все юридические аргументы, используемые табачными компаниями в разных юрисдикциях, пронизаны общими лейтмотивами. Табачные компании утверждают, что простая упаковка:

- представляет собой экспроприацию и лишение прав собственности;
- является необоснованной, несоразмерной или ненужной мерой, поскольку не подкреплена доказательствами ее эффективности;
- введена без соблюдения надлежащих правовых процедур или является произволом властей;
- нарушает права на свободу выражения мнений и ведение бизнеса;
- нарушает законы об интеллектуальной собственности и «право на использование» товарного знака;
- нарушает международные обязательства, налагаемые правилами Всемирной торговой организации и инвестиционными соглашениями.

Эти вопросы могут возникать в связи с национальными законодательствами или конституциями, региональными обязательствами или международным правом. Более подробно эти проблемы рассматриваются в разделе **ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ** онлайн-версии инструментария.

2. Судебные процессы

Целый ряд судебных процессов по искам против законов о простой упаковке уже завершены, а некоторые еще продолжаются. По состоянию на ноябрь 2017 г. (на момент написания данного руководства), во всех завершенных судебных процессах иски табачной промышленности были отклонены. Более подробная информация об этих процессах предлагается в разделе **ОБЗОР СУДЕБНЫХ ДЕЛ** онлайн-версии инструментария.

→ АВСТРАЛИЯ

- Оспаривание конституционности закона о простой упаковке в Верховном суде Австралии – **иск отклонен в августе 2012 г.**
- Иск, поданный в Международный инвестиционный арбитраж, – **отклонен в декабре 2015 г.**
- Жалоба, поданная панели арбитров ВТО, – **процесс завершен, но решение будет принято в 2017 г.**

→ ВЕЛИКОБРИТАНИЯ

- Пять исков, поданных Высокому суду Англии и Уэльса, – **отклонены в мае 2016 г. [решение оставлено в силе Апелляционным судом в декабре 2016 г.]**

→ ФРАНЦИЯ

- направление одного дела в Конституционный совет и шесть исков, поданных Государственному совету (высшему административному суду) – **иски отклонены в январе 2016 г и декабре 2016 г.**

→ ИРЛАНДИЯ

- Оспаривание законности в Высоком суде – **производство по делу прекращено в ноябре 2016 г.**

→ ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ

- Оспаривание законности Директивы ЕС о табачных изделиях в Суде ЕС – **иск отклонен в мае 2016 г.**

→ НОРВЕГИЯ

- Заявление о наложении судебного запрета на простую упаковку для снюса – **отклонено в ноябре 2017 г.**

3. Основные моменты ключевых судебных заключений

Эти заключения включают в себя юридические принципы и решения, которые будут полезны юристам в других юрисдикциях, если им необходимо будет защищать закон о простой упаковке в своей стране. Заключения также содержат четкие и краткие суждения, которые могут использоваться политиками и организациями гражданского общества для информирования о новом законе и содействия его осуществлению. Более подробно они рассматриваются в разделе **ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ** онлайн-версии инструментария, но ниже приводятся некоторые отрывки из них:

- Требования к простой упаковке «...не отличаются от любого другого закона о маркировке, предупреждающей о рисках использования или неправильного использования продукта».¹
- «[Представленные табачными компаниями] экспертные заключения не соответствуют международно признанным практикам».²
- «По моему мнению, качественные данные, на которые ссылается [правительство], являются убедительными, существенными и в подавляющем большинстве однозначными».³
- «Соглашение ТРИПС [ВТО] и РКБТ могут толковаться вместе без какого-либо риска их несоответствия друг другу или взаимного противоречия».⁴
- «Товарные знаки предоставляют право на использование, существующее по отношению к другим лицам. Это исключительное право, а не относительное. Это не абсолютное право на использование, которое может быть заявлено против государства».⁶
- «Производители и дистрибьюторы вредных продуктов, таких как сигареты, не должны ожидать, что не будут вводиться новые и более обременительные правила».⁵

1. JTI SA пр. Австралийского Союза; BAT Australasia Litd & ORS пр. Австралийского Союза [2012], HCA 43, п. 81.
2. R (British American Tobacco & Ors) пр. министра здравоохранения [2016], EWHC 1169 (админ.), п. 374

3. См. примечание 2 к п. 592
4. См. примечание 2 к п. 186
5. Philip Morris Products S.A. и Abal Hermanos S.A. пр. Уругвая (№ дела в системе ICSID: ARB/10/7), п. 429
6. См. примечание 5 к п. 267

Уведомление ВТО

1. Статья 2.9 Соглашения ВТО по ТБТ

Чтобы избежать обвинений в том, что правительство не сообщило о вводимом стандарте, рекомендуется направить уведомление о законе о простой упаковке Всемирной торговой организации (ВТО) в соответствии со Статьей 2.9 Соглашения по техническим барьерам в торговле (ТБТ). Это процедурный процесс, который позволяет другим правительствам представить свои комментарии по техническим требованиям и не означает, что простая упаковка табачных изделий нарушает какое-либо из соглашений ВТО.

Цель Соглашения по ТБТ состоит в предотвращении ненужных регуляторных препятствий международной торговле, **не нарушая при этом регуляторной автономии государств и их права на защиту законных общественных интересов, таких как здоровье населения**. Статья 2.9 обязывает страны-члены ВТО уведомлять о разрабатываемых технических регламентах, которые могут повлиять на международную торговлю и которые не являются международными стандартами, с тем чтобы другие члены организации могли рассмотреть их и высказать свои замечания.

Технический регламент определяется как нормативный акт со следующими характеристиками: *«...устанавливает характеристики продукта или связанные с ним процессы и методы производства. Его соблюдение является обязательным. Также может касаться терминологии, символов, упаковки и маркировки».*

Простая упаковка подпадает под определение технического регламента, который касается торговли товарами и еще не принят в качестве международного стандарта.

2. Необходимо уведомить о проекте закона

Это означает, что уведомление должно быть направлено на этапе, на котором правительство разрабатывает детали новой меры, но все еще имеет возможность внести поправки. Затем в соответствии с Соглашением ВТО по ТБТ наступает **шестидесятидневный период, в течение которого в закон могут быть внесены поправки**, с тем чтобы другие члены ВТО могли представить свои письменные комментарии по законопроекту.

В соответствии со Статьей 2.12 также требуется опубликовать окончательный текст закона и рекомендуется, чтобы между публикацией и датой вступления в силу новых правил прошло шесть месяцев. Это предоставит экспортерам из других стран-членов ВТО достаточно времени для изменения производственных процессов для приведения их в соответствие с новыми правилами.

Шестидесятидневный период для внесения поправок в проект нормативного акта и шестимесячный период между его публикацией и вступлением в силу должны быть учтены при составлении графика разработки, принятия и введения в действие нового закона (по возможности).

Подробные сведения и материалы по процедуре уведомления ВТО можно найти по адресу www.wto.org/english/tratop_e/tbt_e/tbt_notifications_e.htm; инструкции и формы доступны на английском, испанском и французском языках.

В большинстве стран одно ведомство или департамент отвечает за подобные уведомления. Тем не менее, министерству здравоохранения, ответственному за введение простой упаковки, необходимо будет координировать работу с этим ведомством, чтобы обеспечить надлежащее уведомление.

3. Примеры уведомлений ВТО о законах о простой упаковке

На сегодняшний день каждая страна, введшая простую упаковку, уведомила ВТО о своем новом законе в соответствии со Статьей 2.9 Соглашения по ТБТ. Примеры таких уведомлений могут быть полезны другим правительствам, желающим соблюсти процедуру уведомления.

- Уведомление в соответствии с Соглашением ВТО по ТБТ, направленное Ирландией 17 июня 2014 г., опубликовано по адресу: https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/DDFDocuments/125256/q/G/TBTN14/IRL1.pdf
- Уведомление в соответствии с Соглашением ВТО по ТБТ, направленное Великобританией в сентябре 2014 г., опубликовано по адресу: https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/DDFDocuments/126836/q/G/TBTN14/GBR24.pdf
- Уведомление в соответствии с Соглашением ВТО по ТБТ, направленное Норвегией 18 мая 2015 г., опубликовано по адресу: https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/DDFDocuments/132085/q/G/TBTN15/NOR23.pdf
- Уведомление в соответствии с Соглашением ВТО по ТБТ, направленное Венгрией 12 декабря 2015 г., опубликовано по адресу: <https://docs.wto.org/imrd/directdoc.asp?DDF-Documents/t/G/TBTN15/HUN31.DOC>

На заседаниях комитетов по ТБТ другие страны-члены представили свои комментарии и замечания по многим из этих уведомлений. Некоторые страны, в том числе те, которые инициировали процедуру оспаривания нового закона Австралии в рамках арбитража ВТО (например, Индонезия, Доминиканская Республика, Куба и Гондурас), а также некоторые страны-производители табака (например, Малави, Зимбабве и Никарагуа) представили отрицательные комментарии по новой мере. Однако комментарии многих других стран, включая Новую Зеландию, Норвегию, Канаду, Уругвай и ЕС, были позитивными и подтверждали аргумент о том, что простая упаковка не нарушает соглашений ВТО и является законной мерой по защите общественного здоровья. В ходе ряда совещаний комитетов, на которых обсуждались предложения стран-членов по простой упаковке, представители Всемирной организации здравоохранения высказывали свою поддержку этой мере и подчеркивали, что имеется множество доказательств того, что она достигнет поставленных целей.¹

Ни один из этих комментариев, представленных комитетам, не привел к дальнейшему оспариванию законов о простой упаковке каких-либо стран, принявших такие законы, за исключением Австралии.

4. Иск против Австралии, поданный ВТО

На момент написания данного руководства Арбитражная панель ВТО рассматривала жалобы Кубы, Доминиканской Республики, Гондураса и Индонезии в отношении закона Австралии о простой упаковке. Широко сообщалось, что компании British American Tobacco и Philip Morris предоставляют финансирование и юридическую поддержку Гондурасу и Доминиканской Республике в этих разбирательствах.

Решение панели арбитров должно быть обнародовано в 2017 г. СМИ сообщили, что, согласно просочившемуся промежуточному отчету, Австралия выиграла это дело.

Большинство комментаторов ожидают положительный результат для Австралии. Существуют прочно установившиеся принципы и правила, которые предоставляют странам-членам ВТО гибкость в регулировании вопросов общественного здравоохранения. Такие принципы и правила описаны в публикации ВОЗ о простой упаковке табачных изделий² и кратко разъясняются в разделе **ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ** онлайн-версии инструментария. Основные предметы спора связаны со Статьей 2.2 Соглашения по ТБТ и Статьей 20 Соглашения по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности (ТРИПС).

Решение панели арбитров ВТО может стать предметом апелляции проигравших сторон, однако представляется маловероятным, что будут поданы какие-либо дополнительные иски против законов о простой упаковке других стран-членов ВТО, пока этот спор не будет полностью разрешен.

Предмет этого спора отличается от процедурного требования об уведомлении ВТО в соответствии со Статьей 2.9 Соглашения по ТБТ.

1. См., например, протокол заседания комитета по ТБТ, состоявшееся 27–28 ноября 2012 г., на котором обсуждалось уведомление Новой Зеландии о законе о простой упаковке: G/TBT/M/58 Document 13-0617.
2. См. по адресу <http://www.who.int/tobacco/publications/industry/plain-packaging-tobacco-products/en/>, стр. 43–46.