



Протокол
о ликвидации
незаконной торговли
табачными изделиями

Совещание Сторон
Протокола о ликвидации
незаконной торговли табачными изделиями
Четвертая сессия

Женева, Швейцария, 24–26 ноября 2025 г.

Пункт 4.1 предварительной повестки дня

FCTC/MOP/4/5

14 июля 2025 г.

Научное исследование на основе фактических данных (статьи 6.5 и 13.2 Протокола)

Доклад Секретариата Конвенции

Цель документа

В настоящем докладе представлены мероприятия, осуществленные Секретариатом Конвенции для реализации плана работы по проведению основанного на фактических данных исследования, предусмотренного статьями 6.5 и 13.2 Протокола о ликвидации незаконной торговли табачными изделиями, а также результаты этих мероприятий и рекомендации в соответствии с решением FCTC/MOP3(16).

Действия Совещания Сторон

Совещанию Сторон (СС) предлагается принять настоящий доклад к сведению и предоставить дополнительные руководящие указания.

Вклад в достижение целей в области устойчивого развития (ЦУР): все ЦУР; в частности, ЦУР 3 и задача 3.a, а также ЦУР 16.

Связь с пунктом плана работы и бюджета: 4.1.4.

Дополнительные финансовые последствия, если они не включены в план работы и бюджет: отсутствуют.

Соответствующий документ: Доклад о проведении основанного на фактических данных исследования (статьи 6.5 и 13.2 Протокола) (дополнительная информация).

Справочная информация

1. На своей третьей сессии Совещание Сторон (СС) Протокола о ликвидации незаконной торговли табачными изделиями рассмотрело доклад, подготовленный Секретариатом Конвенции в ответ на решение FCTC/MOP1(7), в котором Секретариату Конвенции было предложено определить потребности и пробелы в проведении научных исследований по статьям 6.5 и 13.2 Протокола и представить СС подробный план работы согласно формулировке этого решения (документ FCTC/MOP/3/6). В своем решении FCTC/MOP3(16) СС приняло план работы по проведению научного исследования на основе фактических данных в соответствии со статьями 6.5 и 13.2 Протокола, содержащийся в приложении к этому решению.
2. Согласно Протоколу, через пять лет после его вступления в силу СС с учетом положений статей 6.5 и 13.2 обеспечивает проведение научного исследования, основанного на фактических данных, для установления основных вводимых ресурсов, необходимых для изготовления табачной продукции, а также для установления того, в какой мере незаконная торговля табачными изделиями связана с беспošлинными продажами таких изделий.
3. В целях удовлетворения потребностей и восполнения пробелов в проведении научных исследований план работы, принятый СС, включает в себя два компонента:
(а) предварительный этап для определения охвата предстоящего научного исследования;
и (b) основная научно-исследовательская деятельность на базе страновых тематических исследований.
4. Под руководством Президиума, избранного на третьей сессии СС, и при поддержке группы «Экономика в интересах здоровья» Университета Джонса Хопкинса Секретариат Конвенции завершил подготовку обоих компонентов своего плана работы.
5. На основе предварительных исследований Секретариат Конвенции предложил составить перечень Сторон Рамочной конвенции ВОЗ по борьбе против табака (РКБТ ВОЗ), к которым можно было бы обратиться с просьбой подтвердить свою заинтересованность в участии в этой инициативе, а членам Президиума было предложено, опираясь на поддержку региональных координаторов, выдвинуть кандидатуры от Сторон в их соответствующих регионах. После этого было проведено в общей сложности восемь тематических исследований¹.

Предварительный этап

6. Был проведен обзор литературы по состоянию на май 2025 г. для выявления соответствующих научных и неофициальных публикаций посредством поиска в базах данных (включая PubMed, JSTOR и Google Scholar), а также анализа институциональных докладов международных межправительственных организаций, многосторонних учреждений и национальных регулирующих органов.

¹ Тематические исследования проводились с использованием виртуальных средств с участием соответствующих заинтересованных сторон в Бразилии, Франции, Литве, Нидерландах (Королевстве), Панаме, Филиппинах, Польше и Турции.

7. В ходе этого обзора были определены четыре ключевых ресурса, которые являются важными и в значительной степени исключительными для производства табачных изделий (в первую очередь сигарет, на долю которых приходится подавляющее большинство табачных изделий, продаваемых во всем мире). Эти вводимые ресурсы также отслеживаются с помощью кодов гармонизированной системы (коды HS) Всемирной таможенной организации, что открывает перспективы для успешного применения к ним таких механизмов контроля, как лицензирование, ведение учетной документации, системы прослеживания, надзор за правоприменением, мониторинг торговли и расширенный обмен информацией. К числу выявленных вводимых ресурсов относятся производственное оборудование, табачный лист, сигаретные фильтры и бумага для сигарет.
8. Производственное оборудование (код HS 8478.10) включает в себя машины для обработки табака и для изготовления и упаковки табачных изделий. В то время как рынок нового оборудования довольно концентрирован, широкая доступность подержанного оборудования затрудняет усилия регулирующих органов по надзору и контролю.
9. Основное место в табачной промышленности занимает табачный лист (код HS 2401). Хотя его выращивают миллионы мелких фермеров по всему миру, что создает проблемы с точки зрения регулирования, в сфере его переработки доминируют лишь несколько крупных транснациональных компаний, сосредоточивших в своих руках контроль над цепочкой поставок.
10. Сигаретные фильтры, изготавливаемые в основном из ацетата целлюлозы, переработанного в ацетатный жгут (код HS 5502.10), используются почти во всех коммерческих сигаретах. Их производство включает в себя узкоспециализированные процессы и контролируется небольшим числом крупных мировых компаний, что приводит к концентрации цепочки поставок.
11. Бумага для сигарет (код HS 4813) также является узкоспециализированным изделием. Хотя эта бумага легче поддается замещению в сравнении с фильтрами, ее производство по-прежнему сосредоточено в руках нескольких международных производителей, и они играют решающую роль в коммерческом производстве табачных изделий.
12. Относительно беспошлинных продаж в литературе указывается, что незаконная торговля, связанная с беспошлинными табачными изделиями, имеет место в случаях, когда изделия, предназначенные для личного использования лицами, совершающими международные поездки, реализуются по несанкционированным каналам. К таким случаям относятся перепродажа беспошлинных табачных изделий без уплаты налогов, контрабандный провоз таких изделий через границы и их распространение через неформальные или онлайн-рынки.
13. Нормативно-правовая база, регулирующая беспошлинные продажи табачных изделий, различается в зависимости от юрисдикции. В то время как РКБТ ВОЗ требует от Сторон запретить или ограничить продажу и/или импорт беспошлинных табачных изделий, национальные правила различаются с точки зрения допустимых количеств, налогообложения и механизмов правоприменения.

14. Масштабы незаконной торговли беспошлинными табачными изделиями измерялись с использованием различных единиц, включая количество сигарет (стиков), тонны рассыпного табака, процент от общего потребления, долю курильщиков, совершающих беспошлинные покупки, и долю иностранных пачек, обнаруженных в ходе обследований мусора. Какой-либо стандартизированной единицы измерения установлено не было.

Тематические исследования

15. Были проведены беседы в виртуальном формате с соответствующими представителями министерств сельского хозяйства, финансов и торговли, а также таможенных и налоговых органов восьми Сторон РКБТ ВОЗ, давших согласие на участие. Для изучения усилий каждой Стороны по контролю ключевых факторов в цепочке поставок табачных изделий, а также для оценки масштабов незаконной торговли, связанной с их беспошлинными продажами, использовались полуструктурированные вопросники.

Производственное оборудование

16. В Протоколе установлены обязательства, связанные с контролем производственного оборудования, в частности в отношении лицензирования, надлежащей проверки и учетной документации. Несколько Сторон Протокола ввели меры регулирования в отношении производственного оборудования.

17. В одной Стороне таможенные органы требуют наличия двух типов лицензий и обеспечивают их исполнение. Лицензия первого типа применяется к любому юридическому лицу, являющемуся производителем или владельцем производственного оборудования, и должна содержать подробную информацию относительно описания оборудования, его местонахождения и предполагаемого использования. Вторая лицензия, которая требуется для импорта, экспорта или трансграничной передачи такого оборудования, должна включать подробное описание оборудования и его предполагаемого назначения. Таможенные органы осуществляют регулярную проверку этих лицензий.

18. Две Стороны сообщили о наличии обязанностей по проведению надлежащей проверки, включая требование сообщать таможенным органам о предполагаемых покупателях. Применительно к внутренним покупателям эти обязанности включают проверку наличия лицензии, а к зарубежным покупателям – подтверждения того, что принимающее предприятие имеет разрешение производить табачные изделия, с указанием типа и объема будущей продукции.

19. Некоторые Стороны отметили возможность использования систем отслеживания и прослеживания для контроля за производственным оборудованием. В рамках некоторых из этих систем оборудование должно быть зарегистрировано в компетентном органе с присвоением ему уникального идентификатора, который затем интегрируется в уникальную идентификационную маркировку табачных изделий, произведенных на этом оборудовании.

20. Еще одна Сторона установила строгие правила регламентирования производственного оборудования. Любое приобретение, передача, вывоз или уничтожение такого оборудования должны производиться с предварительного разрешения сельскохозяйственных органов. Передача подержанного оборудования может осуществляться только между лицензированными производителями. Кроме того, нормативные ограничения на закупку сырья и производственные мощности привязаны к

теоретической производительности оборудования, рассчитанной на основе его производительности в течение установленного законом недельного рабочего времени.

21. В части утилизации устаревшего или незаконно используемого оборудования некоторые Стороны сообщили, что такое оборудование уничтожается без возможности восстановления. Одна из Сторон непосредственно отметила, что уничтожение осуществляется таким образом, чтобы оборудование утрачивало механическую функциональность. Еще одна Сторона разрешает экспорт оборудования под надзором государственных органов; в противном случае оно должно быть демонтировано и уничтожено.

22. Контроль рынка подержанного производственного оборудования весьма проблематичен. Одна из Сторон отметила, что лицензии требуются для комплектных машин, но не для отдельных деталей, которые можно легко приобрести с помощью цифровых средств. Еще одна Сторона отметила, что производственное оборудование стало дешевле и компактнее, что облегчает его утечку для использования в незаконных целях.

Табачный лист

23. Действующие меры контроля в отношении табачного листа были выявлены прежде всего в ходе бесед с представителями Сторон, занимающихся выращиванием табака. В одной Стороне меры контроля применяются на нескольких этапах жизненного цикла табачного листа. Экспорт саженцев запрещен, а выращивание сырого табака и торговля им подлежат регистрации и лицензированию. Эта деятельность может осуществляться либо через контрактную производственную систему, либо через регулируемую систему аукционных торгов. Обработка табачного листа требует разрешения и контролируется национальными компетентными органами.

24. Аналогичным образом, еще одна Сторона обязывает получать лицензию на оптовую торговлю табачным сырьем с ежеквартальной отчетностью о количестве проданного табака и его назначениях. Третья Сторона ведет публичный реестр производителей табачного сырья, который включает в себя требования к представлению данных, таких как возделываемая площадь (с указанием земельных участков), вес сырого табака, охватываемого каждым договором купли-продажи, вес уничтоженного табака, а также предполагаемая общая масса и запасы сырого табака. Для усиления надзора сотрудники государственных учреждений проводят регулярные проверки, охватывающие не менее 5% зарегистрированных производителей, а покупатели обязаны регистрировать ту же информацию, что и продавцы, тем самым обеспечивая возможность перекрестной проверки.

25. Несколько Сторон также используют системы мониторинга внутреннего перемещения табачного сырья. В одном случае транспортные средства, перевозящие сырой табак, оснащаются геолокационными устройствами, которые автоматически генерируют электронные записи.

26. Две Стороны сообщили о введении акцизного налога на табачный лист, что может обеспечить усиление контроля за торговлей табачным листом. Этот налог применяется к высушенному или частично обработанному табачному листу, причем уплата налога, как правило, возлагается на перерабатывающие компании. В одном случае в рамках системы контроля также требуется наличие акцизных марок, которые наклеиваются на упаковки, содержащие сушеный табак.

27. Как правило, меры контроля более распространены в Сторонах с меньшим числом производителей табака. В то же время одна Страна с большой и рассредоточенной базой производителей сообщила о незначительном числе механизмов контроля или их отсутствии. Эта Страна признала наличие несоответствия между объемом табачного сырья (внутреннее производство плюс импорт минус экспорт) и объемом легально изготовленных сигарет и отметила, что отсутствие контроля может способствовать трансграничной контрабанде вводимых ресурсов.

28. Во всех Странах экспорт табачного листа, как правило, регулируется менее строго, чем внутренняя торговля. В странах, не выращивающих табак, импорт табачного листа зачастую не подлежит лицензированию. Один из чиновников объяснил это тем, что обязанности по лицензированию, связанному с табачным листом, обычно лежат на министерствах сельского хозяйства, которые могут иметь ограниченный интерес к регулированию табачного листа в странах, где табак не выращивается.

Сигаретные фильтры и бумага для сигарет

29. В Странах, где имеется крупномасштабное производство сигаретных фильтров, был установлен ряд контрольных мер. В одной Стране для производства сигаретных фильтров необходимы регистрация и сертификация. Продажа сигарет ограничена лицензированными производителями сигарет или экспортными целями (для экспорта лицензия не требуется). Введены требования по отчетности и ведению документации. В некоторых случаях компании по производству сигарет также изготавливают фильтры самостоятельно, что следует учитывать при определении мер контроля для сигаретных фильтров. Кроме того, одна из Сторон отметила, что производство фильтров косвенно регламентируется в рамках системы охраны окружающей среды и раскрытия информации о составе табачных изделий. Например, эта Страна указала одну директиву, обязывающую представлять отчетность о количествах фильтров, поставленных на рынок, и другую директиву, в которой производителям и импортерам предписывается до поставки своей продукции на рынок раскрывать информацию обо всех ее компонентах, включая фильтры.

30. Одна из Сторон отметила, что к числу основных проблем в области контроля за фильтрами относится мониторинг их сырья, в частности ацетата целлюлозы, который широко применяется во многих отраслях промышленности. В свою очередь, ацетатный жгут (производный продукт ацетата целлюлозы) используется почти исключительно для производства сигарет, что делает его более удобным для механизмов контроля. Одна Страна отметила, что процессы приобретения и складского хранения ацетатного жгута контролируются, хотя на начальном этапе в механизмах контроля возможны пробелы. Регулирование обычно начинается на этапе производства фильтров, а не на этапе цепочки поставок.

31. Меры контроля в отношении бумаги для сигарет как одного из вводимых ресурсов для производства сигарет более ограничены. Такая бумага, как правило, регулируется стандартными таможенными и торговыми правилами. Тем не менее, одна из Сторон отслеживает внутреннее перемещение бумаги для сигарет с помощью геопространственной системы отслеживания транспорта. Другая Страна проводит различие между случаями, когда бумага для табачных изделий используется как готовый продукт (например, в качестве бумаги для самокруток) и когда она является компонентом промышленного производства сигарет. Если такая бумага классифицируется в качестве готового продукта, она подлежит регистрации, сертификации и реализации через юридических лиц, имеющих лицензию на

продажу. Если же она используется как вводимый ресурс, ее количество должно соответствовать заявленной производственной мощности, а ее импорт могут осуществлять только производители, удовлетворяющие требованиям в отношении минимального уровня производства. Одна Сторона отметила, что, несмотря на немногочисленность производителей бумаги для табачных изделий, что теоретически облегчает их контроль, правовых механизмов для обеспечения соблюдения таких мер контроля до сих пор не хватает.

32. Еще в одной Стороне для приобретения сигаретных фильтров, бумаги для сигарет и другого сырья требуются специальные разрешения, выдаваемые только экономическим субъектам, имеющим лицензию на участие в цепочке поставок табачных изделий. Это сырье подлежит декларированию и отслеживанию через систему инвентаризации, а производители обязаны представлять ежемесячные отчеты как о сырье, так и о готовой продукции через официальные регистрационные книги. В случае расхождения между входными и выходными данными принимаются меры по обеспечению соблюдения действующих требований. Эта Сторона также обратила внимание на проблемы в обеспечении соблюдения требований в зонах свободной торговли.

Беспошлинные продажи

33. Безналоговый принцип, лежащий в основе беспошлинной торговли, является законным в рамках определенных параметров, но при отсутствии надежного контроля может использоваться в незаконных целях. Поскольку в ряде Сторон система отслеживания и прослеживания табачных изделий не применяется к товарам, предназначенным для беспошлинных продаж, это открывает потенциальную лазейку в правовой системе.

34. Несмотря на имеющиеся в литературе данные о том, что в результате различных действий – от индивидуального «бутлегерства» до широкомасштабной организованной контрабанды – товары беспошлинной торговли оказываются на нелегальных рынках, большинство опрошенных заинтересованных сторон не воспринимали систему беспошлинных продаж как значимый канал незаконной торговли табачными изделиями и не располагали данными, позволяющими допустить такой вариант. Большинство Сторон сообщили о принятии мер по контролю за продажей табачных изделий через сеть беспошлинных продаж. Одна из Сторон сообщила, что она требует лицензирования магазинов беспошлинной торговли и учета их продаж в режиме реального времени, проверяемого таможенными органами.

35. В контексте тематических исследований не удалось получить данные для оценки взаимосвязи между системой беспошлинных продаж и незаконной торговлей табачными изделиями в общемировом масштабе.

Обсуждение

36. Среди вводимых ресурсов воздействию механизмов контроля чаще всего подвергаются производственное оборудование и табачный лист. Некоторые Стороны выдают лицензии на эти вводимые ресурсы, что позволяет обеспечить как минимум учет численности и профиля экономических субъектов в цепочке поставок и заложить основу для дальнейших мер регулирования. Они могут включать в себя требования к отчетности по данным и периодические ревизионные проверки. Производители фильтров и бумаги для

сигарет также могут подпадать под обязательства по лицензированию и надлежащей проверке, требующие разумных усилий по проверке законности действий своих клиентов.

37. Еще одна возможность для ужесточения контроля заключается в мониторинге трансграничной торговли. Усиление надзора за экспортом и импортом и содействие обмену информацией между Сторонами могут принести значительные выгоды. Несколько Сторон определили конкретные районы с высоким риском незаконной торговли, предположив, что целенаправленные меры в этих зонах могут оказать существенное воздействие.

38. Основное значение для наращивания усилий в этом направлении имеет активизация сотрудничества. На национальном уровне это предполагает укрепление межведомственного взаимодействия, расширение обмена информацией и более эффективное использование существующих систем данных. На международном уровне Стороны могли бы шире использовать такие платформы, как База статистических данных торговли сырьевыми товарами Организации Объединенных Наций, обеспечивая обмен более значительными объемами данных и их анализ.

39. Статья 13 Протокола гласит, что Стороны обязаны осуществлять эффективные меры по распространению действия всех соответствующих положений Протокола на любые беспошлинные продажи табачных изделий, принимая во внимание статью 6 РКБТ ВОЗ. Для более глубокого анализа взаимосвязи между беспошлинными продажами и незаконной торговлей табаком могут потребоваться дополнительные методы расследования, выходящие за рамки бесед с заинтересованными сторонами.

Действия Совещания Сторон

40. СС предлагается принять настоящий доклад к сведению и предоставить дополнительные руководящие указания.
