

9. ПОЛІТИКА ЩОДО КОНТРОЛЮ НАД ТЮТЮНОМ В УКРАЇНІ

Державна політика з контролю над тютюном в Україні у 2014 р. визначалася:

- 1) Рамковою Конвенцією ВООЗ із боротьби проти тютюну (РКБТ).
- 2) Законом України «Про заходи щодо попередження та зменшення вживання тютюнових виробів і їх шкідливого впливу на здоров'я населення» та іншими законодавчими актами.

Динаміка поширеності куріння в Україні

У 2014 р. поширеність тютюнокуріння в Україні продовжувала зменшуватися. Така тенденція засвідчила, що заходи контролю над тютюном, проведені в Україні останніми роками, були ефективними.

Державна служба статистики України провела у жовтні 2014 р. чергове щорічне вибіркоче опитування домогосподарств. У звіті про опитування наведено дані щодо тютюнокуріння серед населення віком від 12 років (без урахування тимчасово окупованої території АР Крим і м. Севастополя). У 2014 р. загальна поширеність куріння зменшилася до 20,9% порівняно з 21,2% у 2013 р. Кількість курців серед населення України (без урахування тимчасово окупованої території Криму) скоротилася з 7,68 млн осіб у 2013 р. до 7,25 млн осіб у 2014 році.

Загалом за шість (2008–2014) років поширеність куріння серед населення України віком від 12 років скоротилася з 25,6% до 20,9%, тобто на 4,7 відсоткові пункти, або на 18,0%. В останні (2011–2014) роки найвищі темпи скорочення куріння спостерігалися серед міської молоді віком 18–29 років: з 41,0% до 32,0% серед чоловіків і з 9,0% до 7,0% серед жінок. Поширеність щоденного куріння серед підлітків віком 16–17 років за останній рік зменшилася з 4,2% до 3,6%, тоді як у 2000 р. цей показник становив 16,3%.

Звіт Держкомстату засвідчив, що зменшення поширеності тютюнокуріння призводить до скорочення захворюваності: наприклад, кількість осіб, які повідомили при опитуванні, що хворіють на хронічний бронхіт або емфізему легенів, скоротилася за останній рік на 12,0%.

Крім того, Київський міжнародний інститут соціології з 6 по 27 жовтня 2014 р. на замовлення ГО «Центр громадянського представництва «Життя» проводив опитування в 110 населених пунктах у всіх областях України, крім АР Крим. У Луганській області опитування проводилося тільки на територіях, що контролюються Україною, у Донецькій області дослідження проводилося і на територіях, що контролюються, і на територіях, що не контролюються Україною. У результаті польового етапу зібрано 2025 анкет.

Дані опитування порівнювалися з відповідями на аналогічні запитання в омнібусі, проведеному в лютому 2013 р., а також із раніше проведеними опитуваннями репрезентативних вибірок українського населення. Основні результати опитування:

- поширеність щоденного куріння зменшилася майже на 3 відсоткові пункти (з 45,0% до 42,0%) серед чоловіків у цілому та майже на 2 відсоткові пункти (з 11,0% до 9,0%) серед жінок у цілому;

– тенденції до зменшення поширеності куріння були найбільш помітними серед людей віком до 30 років – застосовані політичні заходи вплинули на зменшення кількості молоді, яка починала курити; крім того, зменшилася частка курців серед чоловіків віком від 60 років, що переважно пов'язано з передчасними смертями від викликаних курінням хвороб;

– кількість колишніх курців не мала стабільної тенденції до збільшення: їхня частка збільшилася в роки найбільш активних заходів із контролю над тютюном і зменшилася в подальшому, що вказало на відсутність необхідної допомоги в припиненні куріння; колишніми курцями назвалися 12,3% чоловіків (14,3% – у 2013 р.) та 2,7% жінок (2,1% – у 2013 р.);

– найбільш сталим, починаючи з 2005 р., коли застосовувалися перші ефективні заходи щодо контролю над тютюном, було збільшення частки людей, які визначають себе як некурці, тобто ті, хто ніколи не курив або спробував покурити та кинув;

– рівень споживання сигарет на день майже не змінився в чоловіків (16,8 шт. у 2013 р. та 16,4 шт. у 2014 р.), але збільшився в жінок – з 10,5 сигарет на день до 11,9; це може означати, що ті жінки, які залишаються курцями, у середньому є більш залежними від нікотину, ніж ті, які припинили куріння;

– рівень сигарет з іноземним маркуванням, які частково можуть бути контрабандними, майже не змінився і становив 5,4% у 2014 р. порівняно з 5,6% у 2013 р.; це означає, що рівень контрабанди сигарет був доволі низьким та не відповідав заявам тютюнових корпорацій про зростання контрабанди в Україні;

– середня максимальна роздрібна ціна, написана на пачках сигарет, збільшилася з 8,95 грн у лютому 2013 р. до 12,21 грн у жовтні 2014 р., тобто в 1,36 разу, що стало найбільш впливовим стимулом до перегляду поведінки щодо куріння. Перерозподіл курців за цінними сегментами сигарет помітний серед чоловіків віком від 30 років.

Більш детальна інформація про динаміку поширеності куріння та споживання тютюну в останні роки наведена в Другому національному звіті «Контроль над тютюном в Україні», який узагальнив ситуацію на кінець 2013 року.

Законодавство України з контролю над тютюном

Наприкінці 2012 р. набули чинності суттєві зміни до законодавчих актів щодо контролю над тютюном в Україні, які стосувалися заборони тютюнової реклами, нових попереджень на пачках сигарет, звільнення робочих та громадських місць від тютюнового диму. Проте у 2014 р. зміни до законодавства щодо контролю над тютюном не вносилися, крім акцизного оподаткування тютюнових виробів.

16 вересня 2014 р. ратифікована Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та ЄС, Європейським співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами, з іншої сторони. Стаття 427 Угоди передбачає, що співробітництво між Україною та ЄС, зокрема, охоплює такі сфери, як попередження та контроль за неінфекційними хворобами шляхом обміну інформацією та найкращими практиками, пропагування ЗСЖ, визначення основних детермінант здоров'я та проблем у галузі охорони здоров'я, зокрема імплементацію РКБТ. Стаття 428 Угоди встановлює, що

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

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

Особливості оподаткування тютюнових виробів у 2013–2014 роках

У грудні 2012 р. був ухвалений Закон № 5503, який запровадив нові ставки акцизу, що набули чинності 01.01.2013 р. Мінімальна специфічна ставка акцизу на сигарети з фільтром збільшилася з 3,69 грн до 4,35 грн за пачку. Мінімальна ставка на пачку сигарет без фільтру збільшилася з 1,41 грн до 1,91 грн. Проте зменшилася адвалерна ставка акцизу з 25,0% (для сигарет з фільтром) і 20,0% (для сигарет без фільтру) до 12,0%.

Закон № 5503 також запровадив авансові платежі з оплати тютюнових акцизів: якщо раніше акциз сплачувався виробниками або імпортерами при поданні податкової чи митної декларації з фактично реалізованих сигарет, то з січня 2013 р. акциз сплачується при придбанні марок акцизного збору, тобто на кілька місяців раніше. Авансові платежі створили ілюзію зростання надходжень до бюджету, бо в перші місяці 2013 р. суми надходжень значно зросли, що добре видно на рисунку 9.1. У січні-квітні 2013 р. надходження різко збільшилися – загалом на 2,6 млрд грн більше, ніж за ті ж чотири місяці 2013 р., тоді як за наступні 8 місяців загалом надходження були на 1,3 млрд грн меншими.

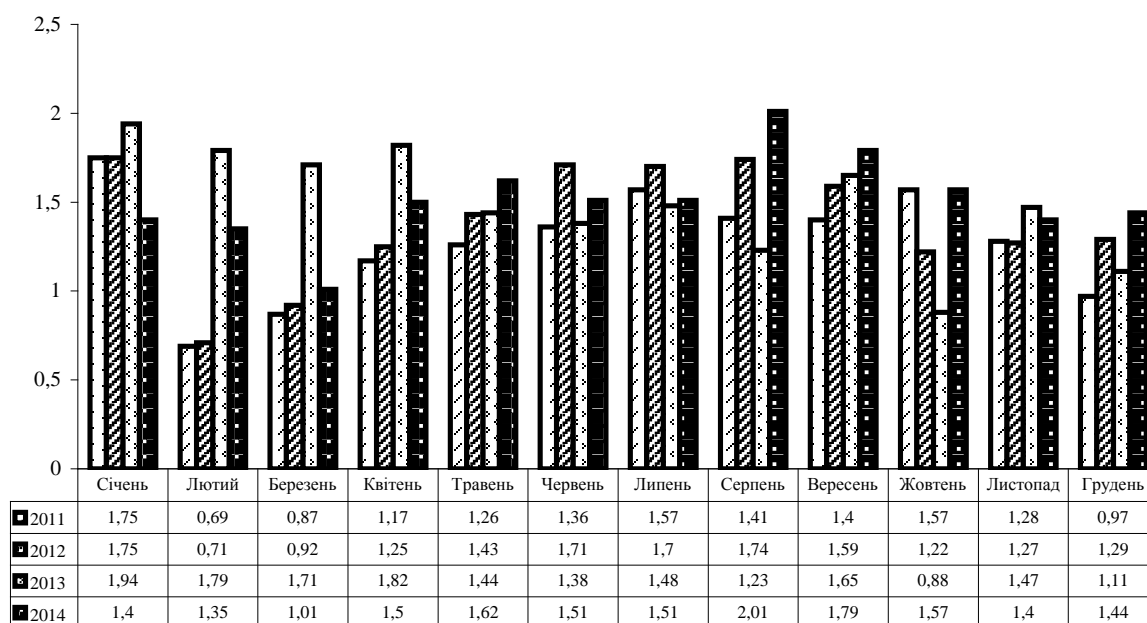


Рис. 9.1. Надходження до державного бюджету від тютюнових акцизів по місяцях 2011–2014 рр., млрд гривень

Про штучний характер зростання надходжень у січні-квітні 2013 р. свідчило і те, що в ці місяці кількість реалізованих сигарет майже не змінилася (рис. 9.2).

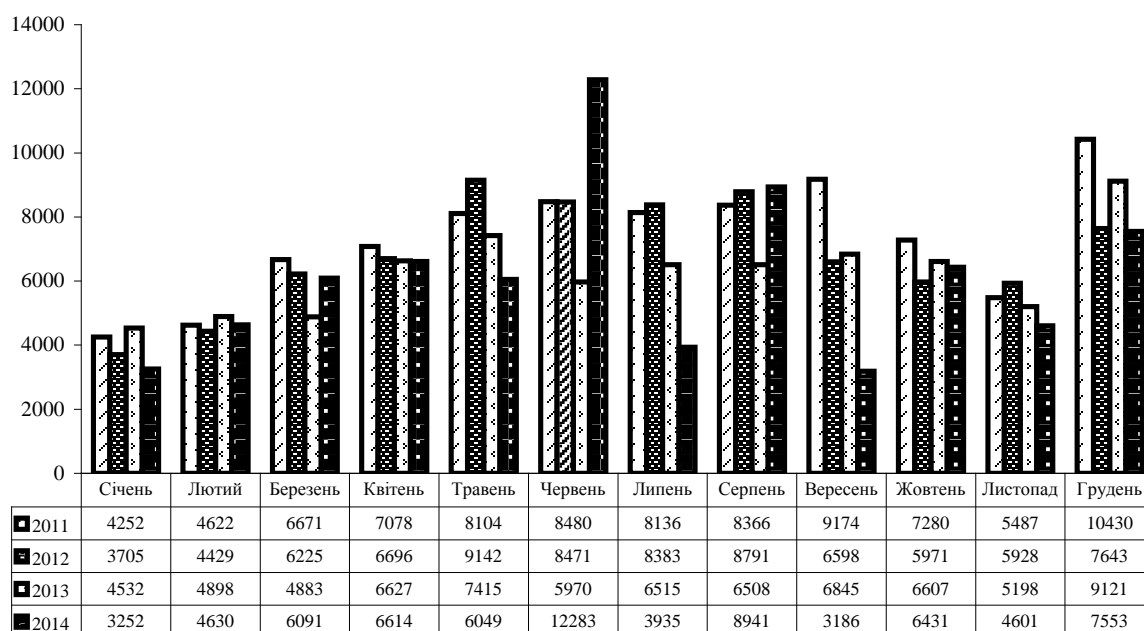


Рис. 9.2. Реалізація сигарет (вітчизняних та імпортованих) в Україні по місяцях 2011–2014 рр., млн штук

У 2013 р. середній акциз дорівнював 2,15 грн на 1000 сигарет, реалізовано 75 млрд сигарет, тобто доходи 2013 р. від тютюнових акцизів мали бути: $75 \cdot 2,15 = 16,1$ млрд грн, що менше, ніж у 2012 р. Надходження зменшилися тому, що середній акциз зріс на 6,4%, тоді як реалізація сигарет зменшилася на 8,5% (переважно через запровадження у грудні 2012 р. заборони куріння в багатьох громадських місцях). Фактична ж сума надходжень від акцизів у 2013 р. дорівнювала 17,9 млрд грн, тобто розмір «акцизного авансу» склав приблизно 1,8 млрд гривень.

19 грудня 2013 р. Верховна Рада за скороченою процедурою ухвалила законопроект № 3757 щодо ставок окремих податків, яким не передбачалися жодні зміни до ставок тютюнових акцизів у 2014 р., хоча ще 16 грудня з'явилася інформація про готовність уряду до значного підвищення акцизів, зокрема на тютюн – до 40%. Акцизи на сигарети з 1 січня 2014 р. збільшилися лише на 6,5%, відповідно до перехідних положень Податкового кодексу, ухвалених ще в 2012 р. Таке підвищення не здатне було ані суттєво наповнити бюджет 2014 р., ані зменшити рівень споживання шкідливої для громадського здоров'я продукції.

Тому в березні 2014 р. Верховна Рада України ухвалила Закон України «Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні», який, серед іншого, підвищив ставку специфічного акцизного податку на 25% (з 1 липня 2014 р.). 31 липня 2014 р. Верховна Рада ухвалила Закон «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких інших законодавчих актів України», який, серед іншого, збільшив ще на 5% ставки акцизу на сигарети (з 1 вересня 2014 р.). Загалом протягом 2014 р. мінімальна ставка акцизного податку на пачку сигарет із фільтром зросла з 4,35 грн до 6,08 грн, або на 40%.

За перше півріччя 2014 р. бюджет отримав від тютюнових акцизів на 1,7 млрд грн менше, ніж у I півріччі 2013 р. Основною причиною скорочення надходжень до бюджету

у I півріччі 2014 р. стало те, що надходження 2014 р. порівнювалися зі штучно завищеними (завдяки авансовим платежам) надходженнями перших місяців 2013 р. Якщо ж взяти до уваги розмір «акцизного авансу» (1,8 млрд) грн, то фактично надходження в I половині 2014 р. були приблизно такими ж, як і рік тому.

У результаті підвищень ставок акцизу з 1 липня та 1 вересня 2014 р., у II півріччі 2014 р. доходи від тютюнових акцизів були на 1,9 млрд грн більшими, ніж у відповідний період 2013 р. У серпні 2014 р., вперше за всю історію України, місячні надходження від тютюнових акцизів перевищили 2 млрд гривень.

Протягом 2014 р. реалізовано 67,1 млрд сигарет (внутрішнє виробництво) + 6,2 млрд сигарет імпорт, разом 73,3 млрд сигарет, тоді як у 2013 р. реалізовано 69,9 + 5,2 = 75,1 млрд сигарет (включаючи АР Крим і Донбас). Таким чином, навіть незважаючи на скорочення числа курців через тимчасову окупацію частини території України, зростання ставок акцизу в 2014 р. призвело до дуже помірного скорочення реалізації сигарет. Експорт зріс у 2014 р. з 17,5 до 18,0 млрд сигарет, імпорт – з 5,2 до 6,2 млрд сигарет. Виробництво сигарет залишилось стабільним: 86,1 млрд – у 2013 р., 86,0 млрд – у 2014 р. При цьому виробництво сигарет у I півріччі зросло на 3 млрд штук порівняно з відповідним періодом 2013 р., а у II півріччі воно зменшилося на 3 млрд штук.

Проте у 2014 р. реалізація сигарет із фільтром становила 12,6 млрд штук (на 5,1 млрд більше, ніж за відповідний період 2013 р.). У січні-червні акциз на 1000 сигарет без фільтру був на 130 грн меншим, ніж на 1000 сигарет із фільтром, а у вересні 2014 р. ця різниця зросла до 170 грн. Зростання реалізації сигарет без фільтру на 5,1 млрд штук із відповідним зменшенням реалізації сигарет із фільтром призвела до скорочення надходжень приблизно на 700 млн грн. Це ще раз показало хибність політики низьких акцизів на сигарети без фільтру.

Надходження від тютюнових акцизів у 2014 р. могли бути більшими, якби тютюнова індустрія не використала «форестелінг» – штучне збільшення реалізації сигарет напередодні підвищення ставки акцизу. У березні 2014 р. тютюнова індустрія змогла відтермінувати зростання ставки акцизу на 1 липня і, таким чином, мала три місяці для реалізації сигарет за старими ставками акцизу (рис. 9.2). Наприклад, у червні 2014 р. було реалізовано 11 млрд сигарет із фільтром, а в липні – лише 2,5 млрд, тоді як у червні та липні 2013 р. – відповідно 5,6 та 5,7 млрд сигарет. Таким чином, лише в червні 2014 р. надлишкова реалізація сигарет із фільтром склала приблизно 5 млрд штук. З 1 липня акциз на 1000 сигарет із фільтром зріс на 58 грн, і, таким чином, завдяки «форестелінгу» бюджет втратив приблизно 290 млн грн. Аналогічним чином приблизно на 2,5 млрд сигарет зросла реалізація сигарет у серпні 2014 р. (рис. 9.2), через що бюджет втратив ще приблизно 40 млн гривень.

У 2014 р. надходження до державного бюджету від тютюнових акцизів склали 18,1 млрд грн, на 0,2 млрд більше, ніж у 2013 р., коли було отримано 17,9 млрд грн. Проте якщо врахувати ефекти акцизного авансу (1,8 млрд); форестелінгу (0,3 млрд); заміщення сигарет із фільтром сигаретами без фільтру (0,7 млрд), то надходження 2014 р. мали б дорівнювати 19,1 (18,1 + 0,3 + 0,7) млрд грн, що на 3 млрд грн (або на 19%) більше, ніж безавансові надходження 2013 р.: 16,1 (17,9–1,8) млрд гривень.

Проведений аналіз показав, що, завдяки ініційованим КМУ підвищенням ставки тютюнових акцизів у липні та вересні 2014 р., вдалося переломити негативні тенденції акцизної політики, яка проводилася попереднім урядом у 2013 р., і компенсувати втрати надходжень, які мали місце в перші місяці 2014 р. Усе це вказує на доцільність подальшого суттєвого підвищення ставок тютюнових акцизів у 2015 році.

28 грудня 2014 р. Верховна Рада України ухвалила Закон «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи», який передбачає, що з 1 січня 2015 р.:

- ставки акцизу на сигарети без фільтру підвищуються до рівнів сигарет із фільтром;
- реалізація суб'єктами господарювання роздрібною торгівлі підакцизних товарів (зокрема, тютюнових виробів) обкладається додатковим акцизним податком у розмірі 5% від вартості (з податком на додану вартість).

Висновки

Загалом за шість (2008–2014) років поширеність куріння серед населення України віком від 12 років скоротилася з 25,6% до 20,9%, тобто на 4,7 відсоткові пункти, або на 18,0%. Підвищення тютюнових акцизів протягом 2014 р. дало змогу зменшити рівень поширеності куріння на 0,3 відсоткові пункти. Однак для посилення цієї тенденції потрібно і надалі суттєво підвищувати тютюнові акцизи та удосконалювати законодавство України у сфері контролю над тютюном, відповідно до положень Угоди про асоціацію між Україною та ЄС і РКБТ.