



**МИНИСТЕРСТВО
ПРОМЫШЛЕННОСТИ
И ТОРГОВЛИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
(МИНПРОМТОРГ РОССИИ)**

**СТАТС-СЕКРЕТАРЬ
ЗАМЕСТИТЕЛЬ МИНИСТРА**

Китайгородский пр., д. 7, Москва, 109074
Тел. (495) 539-21-66, (495)539-21-87
Факс (495) 632-87-83
<http://www.minpromtorg.gov.ru>

Председателю Комитета
Совета Федерации по бюджету и
финансовым рынкам

С.Н. Рябухину

15.05.2017 № ЕВ-30899/08

На № _____ от _____

О направлении материалов к
совещанию

На № 3.5-11/663 от 2 мая 2017 г.

Уважаемый Сергей Николаевич!

В соответствии с указанным письмом Комитета Совета Федерации по бюджету и финансовым рынкам Минпромторг России направляет предложения по оптимизации государственного регулирования розничной продажи алкогольной продукции в целях легализации оборота алкоголя и формирования цивилизованной модели его потребления (далее – Предложения) к совещанию на тему «О государственном регулировании розничной торговли алкогольной продукцией в сети Интернет», запланированному к проведению в Совете Федерации 16 мая 2017 г.

Запрет на торговлю алкогольной продукцией в сети Интернет обозначен в Предложениях в качестве одного из избыточных ограничений розничной торговли алкогольной продукцией, стимулирующих развитие нелегального рынка.

Вместе с тем актуальность пересмотра запрета на дистанционную торговлю алкогольной продукцией обоснована структурными изменениями потребительских предпочтений на рынке товаров и услуг.

Приложение: на 44 л. в 1 экз.

Подлинник электронного документа, подписанного ЭП,
хранится в системе электронного документооборота
Министерства промышленности и торговли
Российской Федерации.

СВЕДЕНИЯ О СЕРТИФИКАТЕ ЭП

Сертификат: 00E1036E15E111E780D2E0071B353F350B
Кому выдан: Евтухов Виктор Леонидович
Действителен: с 31.03.2017 до 31.03.2018

В.Л. Евтухов

ПРЕДЛОЖЕНИЯ

по оптимизации государственного регулирования розничной продажи алкогольной продукции в целях легализации оборота алкоголя и формирования цивилизованной модели его потребления

Разработаны во исполнение:

- *протокола Правительственной комиссии по повышению конкурентоспособности и регулированию алкогольного рынка от 30 ноября 2016 г. № 1*
- *протокола совещания у Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации А.Г. Хлопонина об изменении действующих ставок акцизов на алкогольную и спиртосодержащую продукцию в целях снижения спроса на суррогаты алкоголя (от 26 декабря 2016 г. № АХ-П11-62пр);*
- *протокола заседания Государственной комиссии по противодействию незаконному обороту промышленной продукции от 13 апреля 2016 г. № 4;*
- *протоколов заседаний Рабочей группы по повышению эффективности государственного регулирования и конкуренции на алкогольном рынке при Правительственной комиссии по повышению конкурентоспособности и регулированию алкогольного рынка (от 25 апреля 2016 г. № 71-ОФ, от 4 октября 2016 г. № 127-ОФ).*

Оглавление

ПРЕДЛОЖЕНИЯ	3
Текущая ситуация на рынке алкоголя в России. Негативные тренды	3
Цели и задачи Предложений	7
Потребление нелегального и суррогатного алкоголя в России	7
В истории России есть примеры здоровой и успешной государственной политики в отношении алкоголя	9
Негативные факторы текущей алкогольной политики	10
Культура потребления алкоголя и его розничная цена – ключевые цели и факторы риска в политике регулирования рынка	11
Неотложные меры по преодолению негативных тенденций и построению разумного и эффективного регулирования алкогольного рынка	12
Ожидаемые результаты от принятия мер	17
ПРИЛОЖЕНИЯ. Справочные материалы	18
Ссылка 1. Нельзя запретить естественные потребности взрослого и здорового человека	18
Ссылка 2. Продуктовый магазин без алкоголя нерентабелен	19
Ссылка 3. От легального алкоголя к «боярышнику»	19
Ссылка 4. В российском обществе наблюдается значительный рост девиаций, связанных с употреблением алкоголя.	21
Ссылка 5. Ситуация с потреблением и регулированием алкоголя за рубежом. Сравнение с российской практикой.	21
Ссылка 6. Динамика продолжительности жизни зависит от динамики благосостояния граждан, а не от среднедушевого потребления алкоголя	26
Ссылка 7. Противоречия в расчетах потребления алкоголя ВОЗ и официальной статистики	28
Ссылка 8. Дореволюционный опыт регулирования алкогольного рынка в России	29
Ссылка 9. О несбалансированности текущей акцизной политики	32
Ссылка 10. О чрезмерности лицензионных требований	34
Ссылка 11. Прилегающие территории	36
Ссылка 12. Запрет на продажу алкоголя на объектах спорта	38
Ссылка 13. Запрет на продажу алкоголя в рамках оказания услуг общественного питания в санаторно-курортных учреждениях, а также на различных фестивалях и праздниках	39
Ссылка 14. Запрет на продажу алкогольной продукции на розничных рынках	39
Ссылка 15. Запрет на продажу алкоголя на АЗС	40
Ссылка 16. Запрет на розничную продажу пива в нестационарных торговых объектах	41
Ссылка 17. Запрет на интернет-торговлю алкогольной продукцией	41
Ссылка 18. Группы риска, в интересах защиты которых принимаются ограничения.	42

ПРЕДЛОЖЕНИЯ¹

Текущая ситуация на рынке алкоголя в России. Негативные тренды

Защита физического и нравственного здоровья населения от злоупотреблений алкоголем и употребления суррогатов является приоритетом государственной политики. При этом крайне важно руководствоваться мерами, доказавшими свою эффективность, и учитывать социально-экономические особенности страны и её народа, а не вставать на путь тотальных запретов, противоречащих логике и воспринимаемых населением и бизнесом как несправедливость (*подробнее см. ссылку 1 на стр. 18*).

По причинам излишних запретов и ограничений (в части прилегающих территорий, запрета продажи пива в нестационарных торговых объектах и др.) за 5 лет количество торговых объектов и объектов общепита **сократилось на 90 000 объектов** (с 305 тыс. в 2012 г. до 215 тыс. в 2017 г.), т.е. почти на 30% (рис.1).

Из них около 27 тыс. – стационарных магазинов, около 23 тыс. – предприятий общественного питания, около 40 тыс. – нестационарных торговых объектов (*подробнее см. ссылку 2 на стр. 19*).

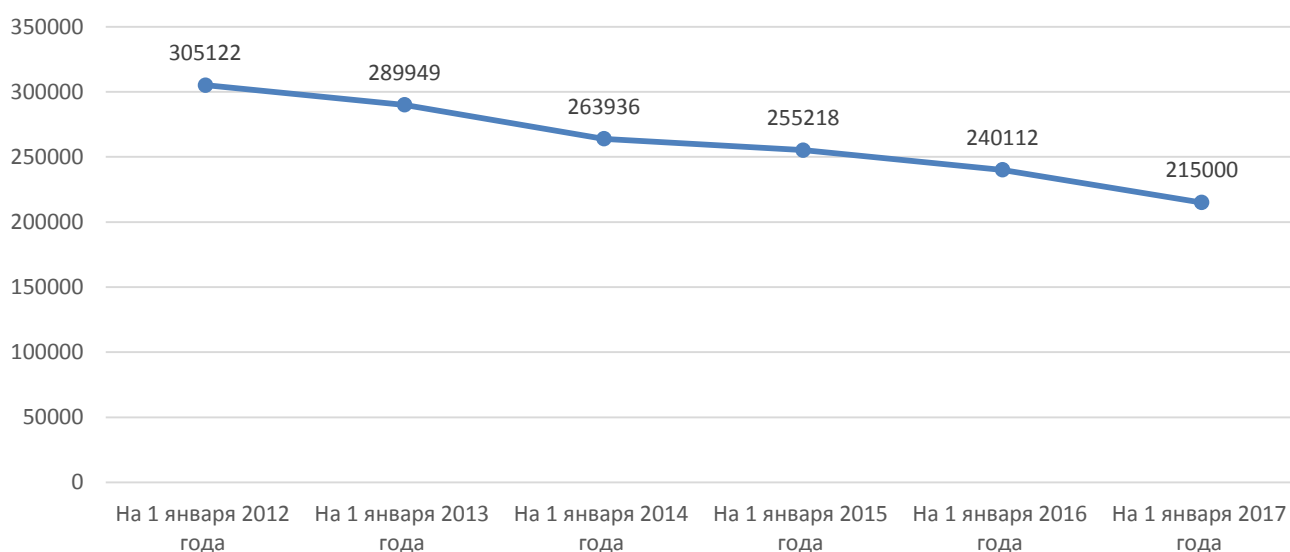


Рис. 1. Сокращение объектов торговли и общественного питания в Российской Федерации, имеющих лицензию на реализацию алкоголя (всего).

По данным Росалкогольрегулирования о статистике производства и продаж алкоголя, в 2015 году объем легального производства крепкого алкоголя составил 84,99 млн дал (сократился со 139,05 млн дал в 2012 году до 84,99 млн дал в 2015 году), объем розничной продажи легального крепкого алкоголя составил 100,62 млн дал (за 4 полных года с 2012 по 2015 гг. он сократился со 145,31 до 100,62 млн дал).

¹ Ключевые исходные данные и суть предложений Минпромторга России в сжатом виде содержатся на стр. 3 – 15. В Приложениях (стр. 16-42) в качестве справочных материалов изложены развернутые пояснения к конкретным положениям Предложений.

Между тем акцизы уплачиваются с гораздо меньших объемов крепкого алкоголя. **Объём алкоголя, с которого уплачиваются причитающиеся акцизы, и следует условно считать легальным объемом внутреннего потребления.**

Налоговая база (объем крепкой алкогольной продукции, подлежащий налогообложению и потребляющийся внутри страны) в 2015 году² составила всего 33,7 млн дал. **Несмотря на рост ставки акциза на крепкий алкоголь более чем в 2 раза с 231 руб. до 500 руб., налоговая база, то есть объем легального рынка внутреннего потребления, значительно сокращается³ (рис. 2).**

Это говорит о том, что от 50 до 70 % объема крепкого алкоголя замещается **нелегальным алкоголем и суррогатами** – прежде всего спиртосодержащей продукцией (рис. 2).

Очевиден урон бюджетной системе из-за снижения поступлений акцизов, налогов и сборов с нелегального товарооборота.

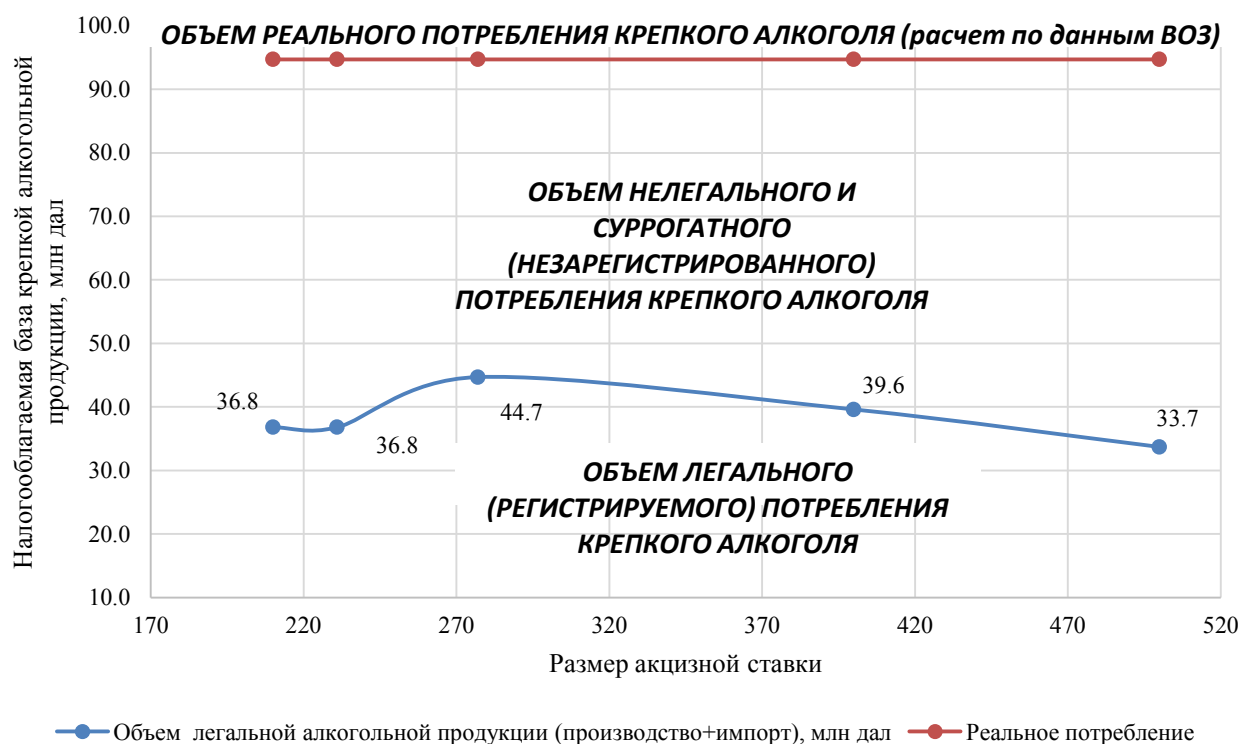


Рис. 2. Динамика реального и регистрируемого потребления крепкого алкоголя, млн дал. (исходя из данных ФНС России о размерах налоговой базы по акцизам)

В результате такого резкого сокращения объема производства и розничной торговли легального крепкого алкоголя **около 30% розничных точек, реализующих алкоголь, перешли в нелегальный сегмент, то есть работают без лицензии.**

Однозначных позитивных тенденций, к сожалению, не наблюдается. Существенное снижение смертности при отравлении алкоголем, которое является наилучшим показателем реального потребления алкоголя, начавшееся в 2004 году, затормозилось, начиная с 2008-2009 гг. (несмотря на все предпринятые меры по ужесточению реализации

² На момент подготовки Предложений данные за полный 2016 год ещё не были доступны.

³ Из Отчетов о налоговой базе и структуре начислений по акцизам на спирт, алкогольную и спиртосодержащую продукцию (форма №5-АЛ) за 2010-2016 гг., по данным ФНС России

алкогольной продукции) и практически вышло на плато в последние 2-3 года. При этом легальная продажа крепкого алкоголя снижается, что, по-видимому, свидетельствует о перемещении потребителей с легального на нелегальный рынок алкоголя.

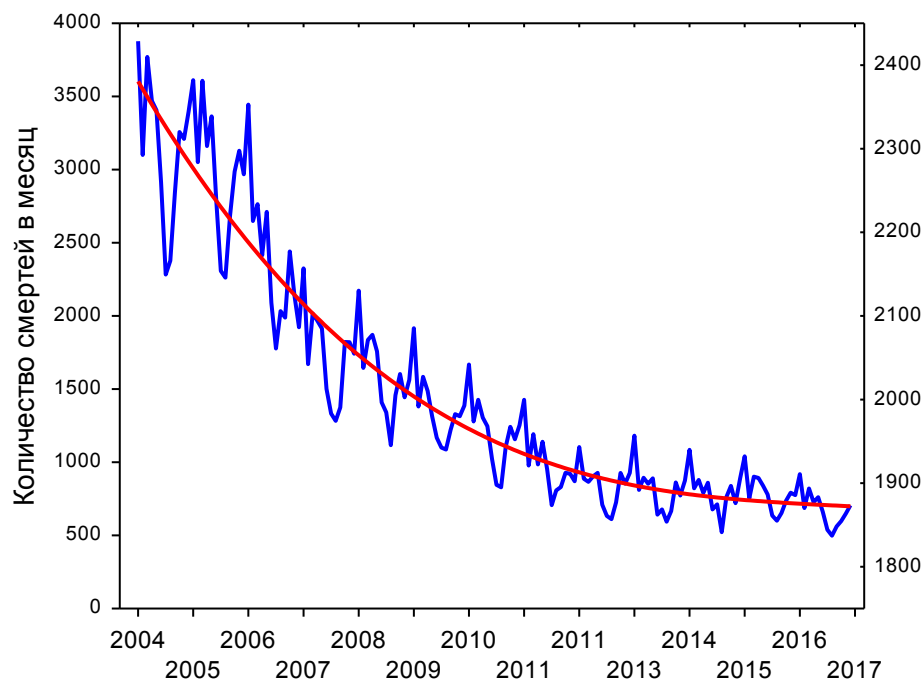


Рис. 2а. Смертность при отравлении алкоголем в 2004-2016 гг. (на основании оперативных (месячных) данных Росстата)

Вместе с тем государственная статистика сообщает о снижении количества зарегистрированных умерших по причине алкогольных отравлений с 14 381 в 2010 г. до 9 557 случаев в 2015 г. Однако в абсолютном выражении наибольший вклад в алкогольную смертность вносят ряд других заболеваний: сердечно-сосудистые, эндокринной системы, пищеварительной системы и др., число которых интенсивно растет. По данным ФГБУ «ФМИЦПН им. В.П. Сербского» Минздрава России, в России стоит проблема точности диагностики смертей: людям, умершим в связи с отравлением алкоголем, ставится часто диагноз какого-либо сердечно-сосудистого заболевания⁴.

«Тяжесть последствий употребления алкоголя зависит не только от количества выпитого, но и от качества питания, доступности и качества медицинской помощи, шире – от качества жизни. Помимо бедности есть еще один фактор, который увеличивает пьянство – это низкая культура трезвости, которую можно выразить уровнем образования»⁵.

Люди частично заменили в своем потреблении легальный алкоголь суррогатами или нелегальным алкоголем (подробнее см. ссылку 3 на стр. 19).

При этом борьба с алкоголизацией населения ведется почему-то путем усиления административного давления на всё больше сужающийся легальный сегмент рынка. Усиливается административное давление на легальных производителей и легальную розницу. Однако в ситуации, когда более половины рынка находится в нелегальном и

⁴ <http://www.mniip-repo.ru/uploads/1428303258.pdf>

⁵ Там же.

кустарном сегменте, невозможно утверждать о реальном снижении населением потребления алкоголя и о действенности иных мер.

В этой связи неотложной задачей является легализация рынка алкоголя. Требуются новые меры регулирования алкогольного рынка, для того чтобы переломить ситуацию с потреблением алкоголя, так как потребление и связанная с этим смертность все еще остаются на высоком уровне. Нужно вернуть людям право пить легальный безопасный алкоголь за доступные деньги, не толкая их к суррогатам.

Затем постепенными системными мерами необходимо добиться переориентации части потребления с крепкого алкоголя на некрепкий и представляющий меньшее зло (вино и пиво). Также необходимо изменить стиль потребления с опасного (пьянство, девиантное поведение, преступления и правонарушения в состоянии алкогольного опьянения) на культурное употребление спиртных напитков.

Несмотря на принимаемые меры, наблюдается значительный рост количества правонарушений, совершенных в состоянии алкогольного опьянения, особенно в регионах с наибольшим сокращением легальных объектов розничной торговли алкоголем (рис. 3) (*подробнее см. ссылку 4 на стр.21*).

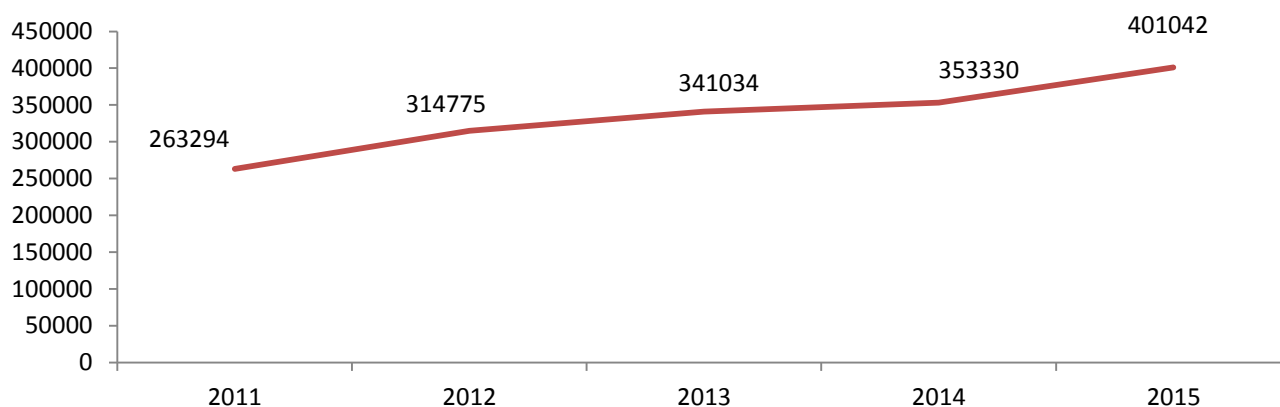


Рис.3. Преступления, совершенные в состоянии алкогольного опьянения на территории Российской Федерации (по данным МВД России).

Здесь мы подходим к ключевому выводу: государственная политика должна быть направлена на борьбу с пьянством, а не с алкоголем как таковым. То есть борьба должна вестись со злоупотреблением, а не с употреблением алкоголя.

В последние несколько лет произошла подмена понятий, когда между алкоголем как таковым и злом в связи с его чрезмерным употреблением поставлен знак равенства. Это – коренная ошибка, цена которой – катастрофический рост нелегального сегмента, гигантский рост потребления суррогатов и, как следствие, рост смертности от отравлений ими.

Отняв у людей возможность пить легальный алкоголь, государство ничего не предложило взамен.

Цели и задачи Предложений

Главной концептуальной задачей регуляторной политики должно являться формирование модели здорового и ответственного потребления алкоголя, приобретаемого в легальных точках продаж и в общественном питании, посредством логичной, обоснованной системы регулирования продажи алкоголя, направленной на конкретные группы риска (дети и подростки) без создания излишних барьеров для развития легального предпринимательства.

Настоящие Предложения направлены на:

- 1) **скорейший перевод потребления граждан с крепких алкогольных суррогатов («боярышники» и аптечные настойки и жидкости бытовой химии) на легальный крепкий алкоголь** – то есть на восстановление легального рынка алкоголя;
- 2) **снижение пьянства и девиантного поведения** (а не объема декларируемого потребления алкоголя) и формирование цивилизованной модели потребления алкоголя;
- 3) сохранение **положительной динамики поступления акцизов** на фоне позитивных фискальных стимулов, **увеличение поступлений налогов и сборов от легализации** торговой деятельности в целом.

Потребление нелегального и суррогатного алкоголя в России

Россия является одним из мировых лидеров по уровню потребления нелегального и суррогатного алкоголя (ежегодный рост рынка суррогатов превышает 20%).

По данным Росстата, в 2016 году в легальной рознице было куплено и выпито 7,7 л крепкого алкоголя на душу населения (водки, ликероводочных изделий, коньяка, бренди, виски и т.д.). Вместе с тем, по экспертным данным, еще около 6,3 л на душу населения выпито нелегальной и суррогатной спиртосодержащей крепкой продукции, из которых около 1,6 л нелегальная полукустарная водка по 100 руб. в нелегальной рознице, 2,1 л – непищевая спиртосодержащая продукция, около 1,1 л – лекарственные спиртосодержащие препараты, 1,5 л – самогон.

По мнению экспертов, в нашей стране максимально опасная культура потребления, где **«алкоголь выпивается в виде крепких напитков большими дозами за один раз»**.

В международной практике государственная политика регулирования алкогольного рынка, в первую очередь, направлена на уменьшение количества злоупотреблений (то есть пьянства) и формирование здорового отношения человека к алкоголю. При этом **наиболее развитые страны имеют самые высокие показатели регулярного потребления алкоголя на душу населения и наименьшие показатели смертности от вредного потребления алкоголя и высокой продолжительности жизни**.

Страны ЕС и США имеют высокие показатели демографического и социального развития **при высоком среднечеловеческом потреблении алкоголя**. При этом регуляторная

политика этих стран отличается от российского регулирования более взвешенными подходами к акцизной, ценовой и социальной политике (*подробнее см. ссылку 5 на стр.21*).

Всемирная организация здравоохранения (далее – ВОЗ) обращает особое внимание на соблюдение принципа справедливости регуляторных мер, требующее учета фактора социального неравенства. **Население с низкими доходами испытывает непропорционально более высокий уровень вреда, связанного с потреблением дорожающего алкоголя**⁶. Решением данной проблемы является разработка эффективных программ, направленных на сокращение социальных различий (по борьбе с бедностью).

Кроме того, надо иметь в виду, что многие мероприятия по сокращению вредного употребления алкоголя в странах с высоким уровнем доходов населения не поддаются точному воспроизведению в иных социально-экономических условиях.

Следовательно, в политике регулирования алкогольного рынка необходимо ориентироваться не только на среднестатистическое реальное потребление алкоголя (тем более оно утрачивает свое значение в ситуации демографического кризиса в странах с европейской культурой), но и на другие факторы: характер (стиль) потребления и количество злоупотреблений алкоголем (*подробнее см. ссылку 6 на стр. 26*).

Уровень потребления алкоголя в литрах чистого этанола на душу взрослого населения не является полноценным релевантным показателем определения проблем алкоголизации населения. К примеру, в Германии высокое среднестатистическое потребление алкоголя, вместе с тем и высокая продолжительность жизни.

Согласно данным ВОЗ, в России объем потребления алкоголя, в совокупности как легального, так и нелегального (с суррогатами и самогонном), колеблется **на уровне 15-16 л чистого алкоголя на душу населения** (*подробнее см. ссылку 7 на стр. 28*).

Государственный учет потребления алкогольных напитков проводился Росстатом на основании отчетов участников алкогольного рынка о производстве и продажах этих напитков. По данным этих отчетов в России алкогольных напитков продавалось существенно больше, чем производилось. Эта разница относилась за счет продажи нелегального алкоголя, который, в свою очередь, составлял только часть объемов произведенного нелегального алкоголя, большая часть которого оставалась в тени.

Соответственно, рассчитываемые официальной статистикой показатели падения среднестатистического потребления легального алкоголя есть не что иное, как переход потребления в нелегальный сегмент.

Очевидно, что такой показатель не дает полноценную информацию о реальной ситуации с потреблением алкоголя и злоупотреблениями в регионах и, особенно, в малых городах и сельских поселениях.

Причина употребления нелегального алкоголя и суррогатов – низкая ценовая и физическая доступность легального алкоголя для значительной части потребителей.

Важно отметить связанное с этим крайне тревожное изменение в нелегальном сегменте рынка – а именно, **постепенный переход потребления от нелегальной водки к**

⁶ http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/85544/1/9789241599931_rus.pdf?ua=1, стр. 7

абсолютно бесконтрольным и зачастую опасным суррогатам, что приводит к последствиям, которые произошли в Иркутске в декабре 2016 г.

Масштабное развитие нелегального сегмента рынка наносит смертельный вред гражданам. По данным Роспотребнадзора, в 2015 г. зафиксировано **более 50 тыс. острых отравлений** спиртосодержащей продукцией (то есть суррогатами), **из которых более 14 тыс. – с летальным исходом**⁷.

В начале бурного роста нелегального рынка крепкого алкоголя (2012 – 2013 гг.) потребители перешли если и к нелегальному, но всё же к достаточно качественному промышленному продукту – прежде всего к нелегальной водке. Этот продукт изготавливался, как правило, на бывших легальных производствах, которые лишились лицензии и ушли с легального рынка, сохранив, впрочем, технологии и контроль качества, а не в подсобных помещениях. Это позволяло производить хотя и нелегальный, но всё же безопасный продукт, не являющийся суррогатом в прямом смысле этого слова.

В 2016 г., после предпринятых государством мер по закрытию нелегальных производств, когда было закрыто 185 нелегальных заводов и цехов и уничтожено их оборудование, экспертами отмечается серьезный рост потребления именно суррогатов – различных настоек, лосьонов, жидкостей и пр. В нелегальном сегменте суррогаты, а не нелегальная водка, как было показано выше, с 2016 г. занимают доминирующее место.

Ввиду того, что суррогаты стали производиться в прямом смысле в гаражных условиях без какого-либо контроля качества и соблюдения технологий, резко возрастает риск появления опасного для жизни продукта. К сожалению, трагедия в г. Иркутске в декабре 2016 г. подтверждает именно эту тенденцию, которая, если не принять предлагаемых ниже мер, не может быть преодолена, а будет только усиливаться.

В истории России есть примеры здоровой и успешной государственной политики в отношении алкоголя

Россия уже стояла перед подобными вызовами: ужесточать ли правила продажи алкоголя, делать ли водку дорогим продуктом, или пойти на разумные ослабления регуляторной политики (*подробнее см. ссылку 8 на стр. 29*).

В XIX веке перед государством тоже стояли проблемы снижения пьянства. Правительство Российской Империи провело эксперимент: в 1859 г. в южных регионах (в Области Войска Донского) была введена свободная продажа алкоголя без ограничения количества торговых точек для того, чтобы перевести алкоголь в разряд обычных, обыденных товаров.

⁷ «О состоянии санитарно-эпидемиологического благополучия населения в Российской Федерации в 2015 году»: Государственный доклад. – М.: Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, 2016. – 200 с. (http://www.rospotrebnadzor.ru/upload/iblock/486/gd_2015_ds.pdf)

Как следствие, алкоголь стал значительно дешевле и доступнее для населения. Из доклада по итогам эксперимента следует, что **«с введением вольной продажи вина⁸, без ограничения количества питейных заведений, пьянство совершенно прекратилось, хотя расход [потребление] вина [на душу населения] почти удвоился».**

Успех эксперимента обеспечил закрепление предложенных позиций в Законе от 26 октября 1860 года, которым коренным образом изменена существовавшая многие десятилетия архаичная и косная регуляторная политика, в результате которой алкоголь был очень дорогим продуктом, который можно было купить только в определенных местах, ограниченных числом.

Выводы дореволюционного законодателя полностью актуальны и на сегодняшний день: **«Степень развития пьянства в народе должно определять не количеством расходуемого в год на душу вина, но числом случаев замеченной нетрезвости... Если вино может иметь каждый под рукою, по доступным ценам и хорошего качества, то оно войдет в общее обыденное, но умеренное потребление».**

Ключевыми регуляторными механизмами, умелым сочетанием которых можно добиться желаемых целей (снижение пьянства и воспитание нормальной культуры потребления), являются **фискальная (акцизная) политика и разумное регулирование розницы** (в первую очередь, стимулирующее лицензирование и взвешенные ограничения розничных продаж).

Действующие же в наше время искусственно созданные ограничительные меры вместе с несбалансированной акцизной политикой привели ровно к противоположным результатам – нелегальный рынок вырос, легальные точки продаж сокращаются, растет потребление суррогатов, в том числе вредных для жизни.

Более поздний опыт Финляндии и других скандинавских стран по запретительному регулированию розничных продаж алкоголя подтверждает выводы, к которым пришли русские дореволюционные законодатели.

Так, введенные в 1980-90-е годы жесткие запреты на продажу крепкого алкоголя, вместе с государственной монополией и запретительно-высокими ценами, привели к тому, что финны, выезжая в страны, где отсутствовали «драконовские» ограничения (например, в Россию), употребляли непомерно большое количество алкоголя. В результате этого имидж Финляндии серьезно ухудшился, а финны за пределами своей родины стали часто ассоциироваться с пьяницами. С отменой излишних запретов несколько лет назад эта проблема исчезла.

Негативные факторы текущей алкогольной политики

Наиболее проблемные вопросы регуляторной политики, повлекшие вред экономике без позитивного влияния на улучшение здоровья нации, следующие:

⁸ Содержание термина **«вино»** до 60-х годов XIX века включало и крепкий алкоголь («хлебное вино» - название водки в быту, «куренное вино», «горящее вино», «русское вино» - о водке во внешнеторговых документах, «лифляндское вино» - водка из Эстонии и т.д.). Традиция называть водку «вином» отошла в прошлое только в 1970-1980-х гг.

- **неэффективная акцизная политика** (ставки акцизов несопоставимы с уровнем доходов населения) *(подробнее см. ссылку 9 на стр. 32)*;
- **сложный и дорогой порядок лицензирования розничной торговли алкоголем**, что является существенным барьером для ведения легального бизнеса *(подробнее см. ссылку 10 на стр. 34)*;
- **необоснованное и хаотичное установление правил для прилегающих территорий, на которых запрещена торговля алкоголем**, что делает легальный розничный бизнес непредсказуемым с точки зрения рисков закрытия и сильно сужает, особенно в городах, места для размещения легальных магазинов и кафе *(подробнее см. ссылку 11 на стр. 36)*;
- **ряд запретов, введенных исключительно с целью уменьшения любым путем легальных розничных точек продаж:**
 - **запрет на продажу слабоалкогольных напитков на спортивных объектах** *(подробнее см. ссылку 12 на стр. 38)*;
 - **запрет на продажу алкоголя в санаторно-курортных учреждениях** *(подробнее см. ссылку 13 на стр. 39)*;
 - **запрет на продажу алкоголя на розничных рынках** *(подробнее см. ссылку 14 на стр. 39)*;
 - **запрет на продажу алкоголя на АЗС** *(подробнее см. ссылку 15 на стр. 40)*;
 - **запрет на розничную продажу пива в нестационарных торговых объектах** *(подробнее см. ссылку 16 на стр. 41)*;
- **запрет на интернет-торговлю алкогольной продукцией** *(подробнее см. ссылку 17 на стр. 41)*.

Культура потребления алкоголя и его розничная цена – ключевые цели и факторы риска в политике регулирования рынка

Положительное влияние вышеназванных мер на деалкоголизацию населения никак не прослеживается. Однако вред экономике России и здоровью нации вполне очевиден.

Ответ на вопрос, почему не дают результатов действующие меры по ограничению розничных продаж алкоголя (одни из самых жёстких в мире), достаточно очевиден. **Главная причина увеличения или уменьшения злоупотреблений алкоголем кроется в культуре и социальных условиях, а также в отношении к алкоголю самих потребителей.** Социальные условия определяют культуру и условия потребления, а также отношение к алкоголю.

Самая безопасная форма потребления – регулярное употребление алкоголя «без излишеств», преимущественно некрепких напитков (вина и пива), в большей части в местах общественного питания (кафе и ресторанах). При таком подходе дееспособные совершеннолетние граждане, не злоупотребляющие алкоголем, в защите от алкоголя не нуждаются.

Фундаментальный вывод для формирования новой политики регулирования рынка алкоголя: **розничная цена – это ключевой индикатор и регулятор соотношения легального и нелегального алкоголя (в том числе суррогатов) на рынке.**

Неотложные меры по преодолению негативных тенденций и построению разумного и эффективного регулирования алкогольного рынка

Для восстановления легального рынка алкоголя, стимулирования отказа потребителей от суррогатов, выстраивания здоровой модели потребления алкоголя предлагаются следующие остро назревшие меры:

1) **Установить, что единственная реальная группа риска – это дети (точнее, подростки)**, и строить ограничения на продажу алкоголя исключительно в целях их защиты.

Для защиты детей ограничения должны быть ориентированы исключительно по возрастному, а не территориальному и иному признаку (*подробнее см. ссылку 18 на стр. 42*). Необходимо, чтобы запрет на продажу алкоголя был распространен главным образом на образовательные организации, осуществляющие обучение несовершеннолетних.

Также Минздраву России совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти необходимо сформировать последовательный комплекс мероприятий по профилактике злоупотребления алкогольной продукцией, а также потребления алкогольной продукцией несовершеннолетними (реабилитация, разъяснительная работа и т.д.).

На первый план должна быть поставлена разъяснительная работа с несовершеннолетними как единственный эффективный механизм борьбы со злоупотреблением алкоголем. Могут применяться самые радикальные методы наглядной агитации – экскурсии в анатомический музей с демонстрацией препаратов циррозной печени, визуальное знакомство с диагнозом «алкогольный делирий» и т.п.

Нужно закрепить в массовом сознании, что злоупотреблять алкоголем – не модно и не здорово, но алкоголь сам по себе – нормальный продукт. Поэтому **нужно формировать нетерпимое отношение не к алкоголю, а к злоупотреблениям алкоголем**, в первую очередь к пьянству.

Кроме того, целесообразно проработать вопрос о введении административной ответственности несовершеннолетних (с 16 лет) за приобретение алкогольной продукции с целью предупреждения последующих административных правонарушений.

Юридическая ответственность за продажу алкоголя несовершеннолетним должна быть также существенно усилена.

2) Реализовать **Комплекс мер по легализации розничных каналов продаж алкоголя. Невозможно побороть нелегальный рынок без расширения легализации розничного рынка** (то есть увеличения легальных точек продаж и вытеснения, таким образом, нелегальных).

Предлагается следующий комплекс неотложных мер по легализации розницы:

а) **упростить и серьезно удешевить лицензирование розницы** для предпринимателей. Цель лицензирования – фиксация обязательства предпринимателя

работать легально взамен за право торговать алкоголем. Лицензирование не может ставить своей целью выстраивание барьера для входа на рынок. Лицензирование розницы крайне важно и выгодно государству и обществу.

Следовательно, лицензирование должно носить стимулирующий к легализации характер. Государство должно экономически стимулировать переход максимального числа розничных продавцов алкоголя в лицензированный сегмент. Иначе государство утрачивает контроль за рынком.

Для этого необходимо:

- установить **дифференцированные размеры госпошлины** за получение и продление срока действия лицензии на розничную продажу алкогольной продукции для городов федерального значения (Москвы и Санкт-Петербурга), для крупных городов, и для сельских поселений, с взиманием её за каждый объект, в котором осуществляется деятельность (для *Москвы и Санкт-Петербурга – 65000 руб. за объект в год, для остальных городов – 26000 руб. в год, для сельских поселений – 3500 руб. в год*);
- **полностью снять излишние лицензионные требования** к организациям и помещениям, используемым для осуществления розничной продажи алкогольной продукции, а также к предъявляемым организацией документам. **Государство должно при выдаче лицензии убедиться только в трех вещах:**
 - **заявитель находится по такому-то адресу**, где его можно найти и проверить. Детали (что за право, на котором заявитель владеет помещением, срок права, площадь помещения и пр.) совершенно не важны и порождают лишь излишние требования;
 - **место, где планируется реализация алкоголя, не подпадает под запреты** (не находится, например, в школе, или на прилегающей территории);
 - **уплачена госпошлина и отсутствует задолженность заявителя по налогам и сборам.**

Остальные требования являются излишними.

- **максимально упростить получение лицензии** на розничную продажу вина, в том числе в нестационарных объектах общественного питания;
- закрепить возможность по желанию лицензиата получения **лицензии на сезонную розничную продажу** алкогольной продукции (для обеспечения работы только в дачный, курортный и иные сезоны);
- разработать упрощенный порядок **продления действия лицензии на срок, запрашиваемый заявителем-лицензиатом**, не ограничивая срок лицензии пятью годами.

Лицензированная розница может реализовывать только легальный алкоголь. Следовательно, **максимальное упрощение лицензирования розницы - необходимое условие легализации оборота алкоголя в целом.**

б) Снять избыточные ограничения на розничную продажу алкогольной продукции:

- **снять запрет на интернет-торговлю алкоголем** при условии обеспечения контроля, в том числе посредством ведения уполномоченным федеральным органом исполнительной власти реестра интернет-ресурсов (интернет-магазинов, реализующих алкоголь). Легализация интернет-торговли алкоголем даст стимул развития интернет-торговли продуктами питания, так как сделает их доставку адресату коммерчески оправданной за счет ассортимента алкоголя. Это, в свою очередь, приведет к мощному усилению конкуренции в продуктовой торговле, появлению серьезной альтернативы торговым сетям и, как следствие, к оптимизации розничных цен;
- пересмотреть подход к установлению прилегающих территорий. Их необходимо устанавливать **исключительно к детским дошкольным учреждениям и образовательным организациям, осуществляющим обучение несовершеннолетних. На федеральном уровне должны быть установлены предельные размеры прилегающих территорий**, что позволит устранить хаос муниципального регулирования. Целесообразно на первом этапе установить максимальный размер **50 м** для территорий, прилегающих к детским образовательным организациям (детские сады, школы) и детским медицинским организациям. В дальнейшем целесообразно сохранить запрет на розничную торговлю алкоголем на прилегающей территории в смысле обособленной территории внутри забора (ограды) соответствующего учреждения;
- **снять требование иметь в собственности или аренде стационарный объект - помещение не менее 50 кв. м для осуществления розничной реализации алкоголя.** Для городов целесообразно оставить просто требование иметь в собственности или аренде стационарный торговый объект. Для сельской местности указанное ограничение целесообразно полностью снять и допустить реализацию крепкого алкоголя, при наличии лицензии, и в некапитальных объектах, а также посредством развозной (мобильной) торговли;
- **отменить запрет на продажу алкоголя на розничных рынках, в санаторно-курортных учреждениях, в магазинах при АЗС, на спортивных объектах.**

Ограничения должны быть ориентированы строго на защиту определенных групп риска (прежде всего это дети), предельно обоснованы и согласованы с логикой развития торговли. При этом **ограничения должны перестать носить характер, губительный для легальной торговли** и стимулирующий ее перетекание в нелегальный сектор, что наблюдается в настоящее время.

3) Сформировать сбалансированную акцизную политику, направленную на то, чтобы:

- **цена легального крепкого алкоголя (водки) приблизилась к оптимальной - 110-130 рублей за 0,5 л;**
- **сделать для потребителей более доступным натуральное виноградное вино;**

- **не допустить удорожания пива** и перехода его оборота в нелегальный сегмент (сейчас доля нелегального пива минимальна и составляет до 4% от оборота);
- **обеспечить финансовую заинтересованность субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления** в легализации оборота алкоголя путем более серьезного перераспределения собираемых акцизов в пользу региональных и местных бюджетов на основании данных о легальных продажах, формируемых ЕГАИС.

4) Установить раздельное регулирование производства и оборота пива, пивных напитков в ином федеральном законе, **определить особенности продвижения и налогообложения пива и пивных напитков**, соответствующие особенностям пивоваренной продукции и стимулирующие развитие российского пивоварения.

Рассмотреть возможность выведения пива и пивоваренной продукции с точки зрения регулирования розничных продаж из-под понятия алкогольной продукции, в том числе в рамках общественного питания.

5) В отношении спиртосодержащей продукции и лекарственных препаратов:

- **вести запрет на розничную продажу пищевой спиртосодержащей продукции («пищевых добавок»)** ввиду того, что они полностью являются алкогольными суррогатами (например, так называемые «ароматизаторы пищевые для кулинарных целей» «Наполеон», «Кедровый», крепостью 40%, стоимость которых составляет 100-140 руб. за 0,5 л);
- **вести же запрет на розничную продажу непивной спиртосодержащей продукции невозможно** ввиду широкого ассортимента товаров (парфюмерно-косметических и др.), пользующихся постоянным спросом населения по прямому назначению;
- для снижения потребления **спиртосодержащих лекарственных препаратов** установить порядок формирования перечня лекарственных препаратов для медицинского и ветеринарного применения, в отношении которых устанавливаются ограничения к объему тары, упаковке и комплектности.

6) Продолжить работу по совершенствованию ЕГАИС с целью превращения его, с одной стороны, в удобный, понятный и дешевый для бизнеса инструмент, гарантирующий бизнесу легальность реализуемого через ЕГАИС алкоголя и, соответственно, снятие рисков продажи нелегальной продукции. С другой стороны, ЕГАИС должен стать действенным инструментом реализации фискальной политики государства.

7) Одновременно с реализацией мер по легализации рынка и упрощению осуществления предпринимательской деятельности (пп. 2 – 6) необходимо приступить к усилению административной и уголовной ответственности за реализацию нелегального алкоголя, за продажу алкоголя несовершеннолетним, а также за незаконное изготовление и сбыт федеральных специальных и акцизных марок.

Установленные действующими нормами Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях меры ответственности за организацию нелегального бизнеса являются незначительными и несоизмеримыми с доходами, получаемыми от незаконного оборота алкогольной продукции⁹.

Усиление же юридической ответственности до принятия мер по упрощению ведения легального бизнеса **приведет лишь к искусственной криминализации большего сегмента розничной торговли алкоголем**. Повторится ситуация с советскими «цеховиками» и «фарцовщиками», то есть предпринимателями, искусственно объявленными вне закона, хотя в нормальной экономике они работали бы без всяких проблем.

8) Повысить эффективность контрольно-надзорной деятельности за производством и оборотом нелегальной продукции.

Должна быть активизирована работа правоохранительных органов по пресечению нелегального производства и оборота алкоголя. Как правило, все нелегальные розничные точки продаж и все нелегальные производства известны, и требуется лишь воля для того, чтобы пресечь эту деятельность.

9) Утвердить единую общероссийскую Методику установления расчета объема потребления алкоголя на душу населения старше 15 лет, с учетом незарегистрированного потребления, а также показатели учета злоупотреблений (в том числе в разрезе регионов и целевых групп).

Расширить исследования в области наркологии для грамотного анализа алкогольной ситуации в стране, определения групп риска, выработки методов работы с группами риска и мониторинг этой ситуации.

10) Разработать и утвердить четкую систему индикаторов эффективности алкогольной политики. Прежде всего необходимо отслеживать динамику нездорового потребления алкоголя, в том числе случаев пьянства, связанных с ним правонарушений, алкоголизма, алкогольных отравлений и отравлений суррогатами и т.д.

Кроме того, необходимо отслеживать **позитивную динамику легального розничного бизнеса** – магазинов, кафе, ресторанов, как инфраструктуры, обеспечивающей нормальное, то есть безвредное потребление алкоголя.

Принимая во внимание изложенное, очевидно, что поставленные задачи и предлагаемые меры их достижения являются тесно взаимосвязанными. Реализация одних мер в отрыве от других не приведет к достижению результатов.

Следовательно, **меры, направленные на достижение обозначенных задач, должны реализовываться одновременно и комплексно**.

⁹ по ст. 14.1 КоАП РФ физическое лицо за осуществление предпринимательской деятельности без лицензии привлекается к административной ответственности с наложением штрафа от 2 до 2,5 тыс. руб.

Ожидаемые результаты от принятия мер

В результате систематической реализации предложенных мероприятий удастся добиться следующих результатов:

- снизится уровень злоупотреблений алкоголем, в том числе нелегальным и суррогатным;
- нормализуется потребление алкоголя и перераспределится в пользу легальных менее крепких напитков (вино и пиво), в большей степени через организации общественного питания;
- снизятся риски употребления алкоголя несовершеннолетними;
- розничная торговля и общественное питание получат дополнительный толчок для развития, сборы акцизов и иных налоговых поступлений от легальной деятельности значительно возрастут.

Реализация предложенных мер по легализации оборота алкоголя достаточно быстро (в течение 1 – 1,5 лет) приведет к легализации значительной части нелегальной розницы. По реалистическим оценкам, это способствует снижению доли нелегальных точек розничной продажи алкоголя до 5 – 8% (вместо сегодняшних 30%), а долю нелегального крепкого алкоголя и суррогатной продукции в общем объеме реализуемого крепкого алкоголя – примерно до 5– 15% (вместо сегодняшних 50-70%).

ПРИЛОЖЕНИЯ. Справочные материалы

Ссылка 1. Нельзя запретить естественные потребности взрослого и здорового человека

Потребности человека нужно воспитывать в духе культуры нормального потребления алкоголя и соблюдения проверенных жизнью и поколениями национальных традиций и моральных установок. Государственное регулирование оборота алкоголя должно быть основано на этих серьезных предпосылках, а не вступать с ними в противоречие.

Алкоголь и культура его потребления исторически являются неотъемлемым элементом традиций большинства народов мира, элементом социального общения. Даже сегодня, при возрастающем уровне жизни и своеобразном «культе здоровья», 75-80% взрослого населения в странах с европейской культурой регулярно употребляют алкоголь, при этом 80% из них делают это в умеренных количествах без злоупотреблений¹⁰.

Отношение к умеренному употреблению алкоголя здоровым взрослым человеком как к заведомому злу приводит к перекосам в регулировании и к деформации нормальных рыночных отношений. В свою очередь, это с неизбежностью ведёт к росту теневого рынка, росту употребления суррогатов и самогона. Как итог, растет количество злоупотреблений алкоголем в силу формируемого общего нездорового отношения к нему. Достигается результат, прямо противоположный тому, который задумывался изначально – снизить злоупотребления алкоголем и связанные с этим медицинские и иные проблемы.

Согласно действующей *Концепции по снижению масштабов злоупотребления алкогольной продукцией и профилактике алкоголизма*¹¹, одной из приоритетных задач алкогольного регулирования является противодействие нелегальному производству и обороту алкогольной продукции. Вместе с тем растет производство суррогатов алкоголя (пищевой и непивной спиртосодержащей продукции, лекарственных препаратов) и нелегального производства, выходящих из под государственного контроля.

При разработке и применении регуляторной политики реализации алкогольной продукции на всех уровнях ВОЗ рекомендует руководствоваться принципом¹²: **алкогольная политика должна учитывать национальные, религиозные и культурные особенности стран.**

Регулирование продаж алкоголя должно быть направлено на **стимулирование сокращения потребления крепкого алкоголя, увеличения в структуре потребления вина и пива, на увеличение доли потребления алкоголя в кафе и ресторанах, и на борьбу с реальными рисками, связанными с вовлечением в употребление алкоголя детей.**

¹⁰ Данные Центра исследований федерального и региональных рынков алкоголя «ЦИФРРА»

¹¹ Концепция реализации государственной политики по снижению масштабов злоупотребления алкогольной продукцией и профилактике алкоголизма среди населения Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2009 года № 2128-р

¹² Guiding principles for development and implementation of alcohol policies at all levels (WHO, 2010a)

Ссылка 2. Продуктовый магазин без алкоголя нерентабелен

Необходимо отметить, что реализация алкоголя дает возможность магазинам продавать низкомаржинальные социально значимые продукты питания, такие как овощи, колбаса, молоко, хлеб и др. по доступным ценам. Алкоголь даёт приблизительно 40-50% оборота магазина «у дома». Примерно такое же соотношение наблюдается в других странах мира, что является нормальной практикой. Невозможность продажи алкоголя означает, что магазин не может обеспечить окупаемость.

В результате магазины либо торгуют алкоголем нелегально, либо вовсе прекращают свою деятельность.

Проблема роста оборота нелегального алкоголя лежит в регуляторной плоскости.

Важно не ужесточать существующие и вводить новые ограничения, а **пересматривать политику регулирования алкогольного рынка в сторону смягчения**, в том числе с целью **увеличения ценовой доступности легального алкоголя и повышения комфортности занятия легальной предпринимательской деятельностью по продаже алкоголя** при повышении и развитии программ здорового образа жизни, информирования о пользе перехода на вино и низкоалкогольную продукцию умеренного потребления и т.д.

Наибольшее сокращение количества магазинов зафиксировано в Саратовской области, где в период с 2012 г. по 2015 г. закрылось **около 800 магазинов**, в Курской области – **более 1200**, в Волгоградской области – **более 1700** (рис. 4)¹³.

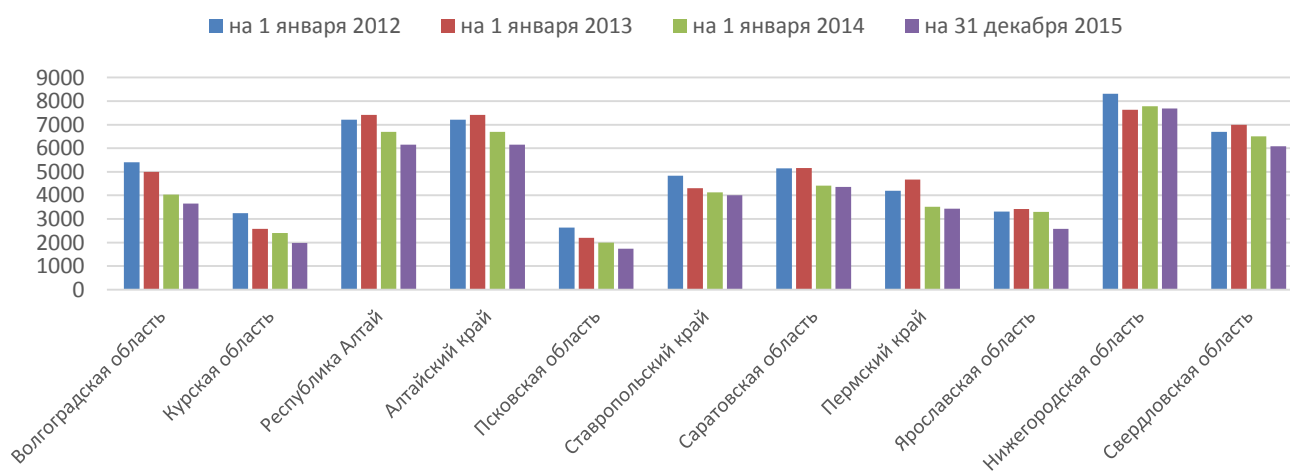


Рис. 4. Сокращение торговых объектов по некоторым субъектам Российской Федерации (всего).

Ссылка 3. От легального алкоголя к «боярышнику»

Наблюдается существенный рост потребления алкогольных суррогатов. Люди не стали «пить меньше»: **фиксируемое статистикой падение среднелюдиного потребления легального алкоголя есть не что иное, как переход потребления в нелегальный сегмент.** Потребители, к сожалению, «голосуют рублём» за нелегальный алкоголь.

В последние полтора десятилетия рынок алкоголя развивался следующим образом. С 2000 по 2007 гг. наблюдался ускоренный рост продаж легального алкоголя, что свидетельствовало об ускоренной легализации рынка и перехода его в «белую»

¹³ По данным Минпромторга России на основании информации субъектов Российской Федерации

цивилизированную часть. С 2008 по 2011 гг. началось падение легального потребления и продаж, вызванное кризисом 2008 года, который спровоцировал рост потребления нелегального алкоголя. В 2010 – 2011 гг. последствия кризиса 2008 г. были преодолены, вследствие чего наблюдается стабильность легального потребления, а с 2011 – 2012 гг. даже рост.

Но с 2012 г. началась акцизная реформа, которая вызвала двукратный рост цен на легальную водку. Если в 2010 г. самая дешевая легальная водка в магазине стоила 100-110 руб., то в 2015 г. – от 200 - 220 руб. При этом нелегальная водка в нелегальной рознице стоит те же 100 руб. за 0,5 л.

Разумеется, при такой разнице в цене для потребителя (более 100%) началось резкое падение продаж легального алкоголя на фоне относительно постоянного уровня фактического потребления алкоголя. В стране, где за чертой бедности около 20 млн человек, десятки миллионов балансируют на грани бедности, доходы в кризис резко упали, потребители перешли на нелегальный алкоголь и суррогаты (рис. 5).



Рис. 5. Динамика снижения реально располагаемых денежных доходов.

«Боярышник» для миллионов людей стал обычным напитком. Этот напиток люди даже ставят на праздничный стол. И это не маргиналы, а обычные люди, которые не могут позволить купить легальную безопасную водку за 200 руб.

Пострадавшие в трагедии в Иркутске были абсолютно нормальными людьми, но с низкими доходами, которые могли себе позволить только суррогаты. Они употребляли суррогаты очень длительное время.

Медицинские исследования показывают, что потребление суррогатов алкоголя сопровождается практически двукратным превышением числа регистрируемых в анамнезе случаев алкогольных осложнений, психозов и др.¹⁴

Вот что говорят сами россияне об употреблении «боярышника»¹⁵:

— Да я его не первый год пью, и все хорошо было, — объясняет Александр. Постоянной работы у него нет, но и без дела не сидит: то грузчиком работает, то в дворники наймется. — Жилье у меня свое есть, на жизнь хватает, а вот на акцизную водку — уже нет.

¹⁴ <http://cyberleninka.ru/article/n/potreblenie-surrogatov-alkogolya-i-alkogolnye-psihozy-sredi-muzhchin-bolnyh-alkogolizmom-pozdnego-vozrasta>

¹⁵ Лента.ру, 26 декабря 2016 г.

Ссылка 4. В российском обществе наблюдается значительный рост девиаций, связанных с употреблением алкоголя.

По данным ФКУ ГИАЦ МВД России, в 2008-2015 гг. наблюдается значительный рост количества правонарушений, совершенных в состоянии алкогольного опьянения (рис. 6).

Особенно ошутим рост правонарушений в федеральных округах - лидерах по сокращению легальных объектов розничной торговли алкоголем (это Приволжский и Сибирский федеральные округа).

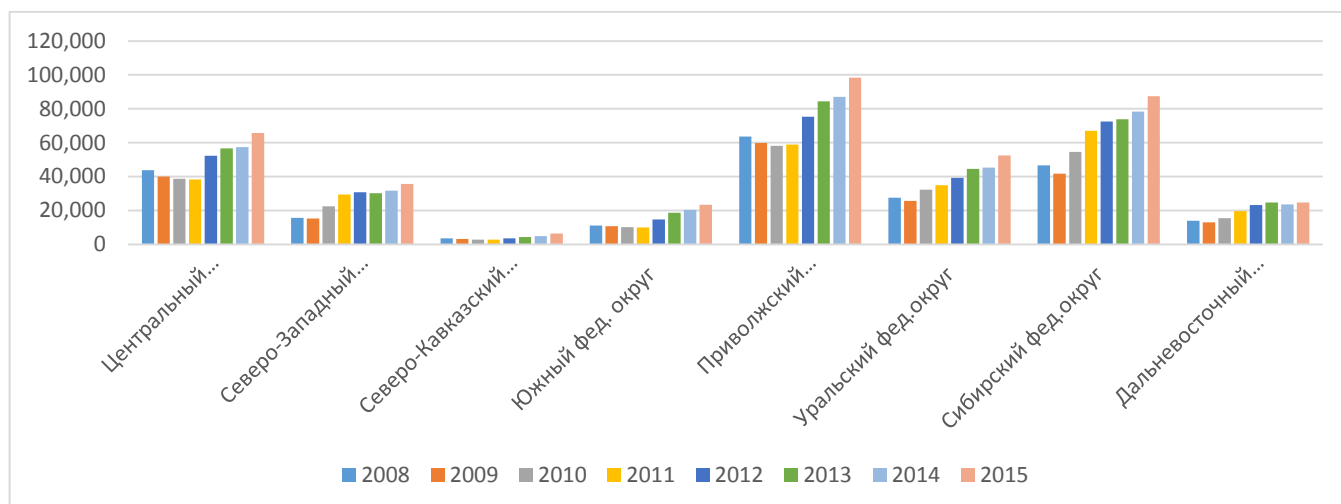


Рис 6. Количество правонарушений (из числа предварительно расследованных), совершенных в состоянии алкогольного опьянения, ед. в 2008-2015 гг., по данным ФКУ «ГИАЦ МВД России»

Ссылка 5. Ситуация с потреблением и регулированием алкоголя за рубежом. Сравнение с российской практикой.

По данным ВОЗ (из Международного отчета ВОЗ об алкоголе и здоровье населения за 2014 год¹⁶), странами-лидерами по уровню регулярности потребления легального алкоголя на душу населения, опережающим Россию, являлись развитые страны Австрия, Бельгия, Франция, Дания, Ирландия, Великобритания и др.¹⁷ (рис. 7).

¹⁶ Global status report on alcohol and health by World Health Organization, 2014

¹⁷ http://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=HEALTH_STAT#

Уровень регулярности потребления, по данным ВОЗ (употребляли не менее 60 г алкоголя как минимум 1 раз за последние 30 дней), в % от общей численности населения



Рис. 7. Уровень регулярности потребления, по данным ВОЗ (употребляли не менее 60 г алкоголя как минимум 1 раз за последние 30 дней), в % от общей численности населения.

По данным Европейского регионального бюро ВОЗ, в Европейском Союзе общие цифры потребления превышают общемировые средние значения. В странах северной Европы потребление по абсолютному количеству потребления на душу населения ниже, чем в других ее частях (10,4 л на душу населения - в северных странах, 12,4 – в центральной и западной Европе, 11,2 л – в южной Европе).

Однако при расчете взвешенных показателей картина преобразуется: в странах северной Европы значение показателя опасного потребления спиртных напитков выше: вредность составляет 2,8. В странах южной Европы вредность составляет 1,1 (по шкале, где 1 – минимальная вредность, 5 – максимальная вредность)¹⁸.

В целом, чем сильнее экономика страны, тем больше алкоголя употребляется на душу населения и тем меньше количество злоупотреблений и болезней, связанных с алкоголем.

Государственная политика в международной практике регулирования алкогольного рынка направлена первоначально на уменьшение количества злоупотреблений и формирование здорового отношения человека к алкоголю.

¹⁸ <http://www.euro.who.int/ru/media-centre/sections/press-releases/2012/03/adults-in-europe-consume-three-standard-alcoholic-drinks-per-day-on-average>

При этом берется в расчет совокупность **количественных и качественных показателей как ключевых индикаторов состояния государственного регулирования алкогольного рынка:**

- количество потребляемого алкоголя;
- форма употребления алкоголя (эпизодическая с характером чрезмерного злоупотребления или регулярная за приемом пищи);
- качество употребляемого алкоголя.

При оценке формы потребления ВОЗ рекомендует учитывать следующие показатели:

- среднестатистическое потребление алкоголя в контексте одного случая;
- потребление алкоголя по случаю фестивалей и праздников;
- количество населения, употребляющего алкоголь, на регулярной основе*;
- уровень потребления алкоголя во время приема пищи*;
- уровень потребления алкоголя в общественных местах.

Звездочками (*) отмечены наименее рискованные формы потребления алкоголя, согласно материалам ВОЗ.

В развитых странах уровень потребления нелегального алкоголя составляет не более 8,5% от общего объема употребления алкоголя, в то время как в развивающихся странах с низкими доходами населения уровень потребления нелегального алкоголя может составлять более 40%.

Необходимо отметить также следующую связь: чем ниже официальный уровень потребления, тем выше уровень потребления нелегального алкоголя: в странах Евросоюза с высоким задекларированным уровнем потребления чрезвычайно мала доля нелегального потребления. В то же время, к примеру, в стране Чад с минимальным уровнем официального потребления, уровень нелегального алкоголя в разы больше.

Единственное объяснение этому факту, согласно Отчету ВОЗ, – это **высокая розничная цена на алкоголь.**

В странах Запада легальный алкоголь в среднем сегменте в 7 раз дешевле относительно доходов населения, чем российский алкоголь относительно доходов граждан нижних и средних децильных групп.

Безработный в ЕС на пособие может приобрести свыше 200 бутылок крепкого алкоголя или 3600 бутылок пива (рис. 8). В России – только 17 бутылок легальной водки даже на максимальное пособие по безработице, или 100 бутылок пива¹⁹.

Размер пособия по безработице в эквиваленте бутылок крепкого алкоголя

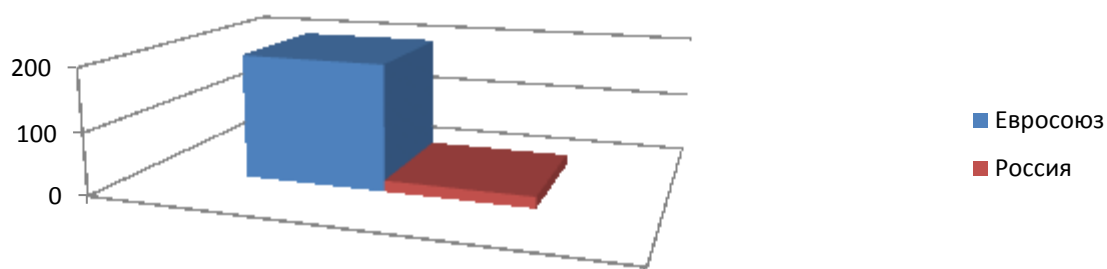


Рис. 8. Размер пособия по безработице в эквиваленте бутылок крепкого алкоголя.

¹⁹ при средней потребительской цене за 1 л водки крепостью 40% в сентябре 2016 г. 578,35 руб., пиво отечественное – 104,2 руб. за 1 л, пиво зарубежных торговых марок – 223,41 руб. за 1 л.

Анализ регулирования алкогольного рынка, проведенный по данным вышеуказанного Отчета ВОЗ, в странах с наиболее высоким уровнем потребления и с наиболее низким уровнем потребления **не подтверждает факт позитивного влияния ограничений розничной торговли на проблемы алкоголизации населения и смертность.**

В Японии, например, несмотря на полное отсутствие ограничений мест продажи, времени и плотности размещения торговли алкоголем, объем потребления на душу населения ниже, чем в России.

В то же время Франция, Германия, Ирландия ввели некоторые ограничения мест продажи, но, тем не менее, они характеризуются высоким уровнем регулярного потребления алкоголя.

Согласно Методологии ВОЗ, в зависимости от формы потребления страны ранжируются по шкале от 1 до 5, где ранг 1 – наименее рискованная форма потребления, ранг 5 – наиболее рискованная форма.

В Бельгии, несмотря на более высокий уровень потребления алкоголя на душу населения (10,5 л), чем в Норвегии, где уровень потребления составляет 6,7 л, форма потребления оценена по данной шкале как наименее рискованная (1 балл), в то время как в Норвегии более рискованная форма потребления (3 балла). Причина в том, что в Норвегии в два раза больше уровень потребления нелегального алкоголя, также в структуре более высока доля крепких алкогольных напитков.

В Российской Федерации форма потребления по вышеуказанной шкале оценивается как наиболее рискованная (5 баллов). В структуре потребления преобладают крепкие алкогольные напитки (более 50%). Необходимо отметить, что такая же доля потребления крепкого алкоголя присуща Японии, однако, уровень смертности от цирроза печени и в ДТП на дорогах в Японии в 5 раз ниже, чем в России. При этом в государстве Чад, где уровень легального потребления 0,4 л на душу населения, смертность от цирроза почти в 2 раза больше, чем в России.

Таким образом, в очередной раз можно убедиться, что сам по себе среднедушевой объем потребления алкоголя не является причиной тех или иных заболеваний и иных негативных последствий.

В чем разница регуляторной политики ряда зарубежных стран, имеющих, при высоком среднедушевом потреблении, нормальные показатели демографического и социального развития? **В развитых странах легальный качественный алкоголь доступен для всех слоев населения.** Все попытки властей установить искусственные запреты сразу оспариваются европейскими судами как ущемление прав граждан. Суды в Европе утверждают, что власти не должны исходить из того, что каждый дееспособный взрослый, кто пьет, будет хулиганить. Опыт показывает, что местными запретами и ограничениями проблему вредного потребления алкоголя не решить.

В России в принципе отсутствует такая категория, как легальный «социальный» алкоголь (легальный дешевый алкоголь для бедных и малоимущих слоев населения).

Опыт скандинавских стран

Зачастую сторонники ужесточения правил реализации алкоголя ссылаются на **опыт скандинавских стран**. Однако нужно с очень большой осторожностью относиться к часто рекламируемому опыту Швеции, Финляндии и Норвегии, в которых действует государственная монополия в сфере розничной торговли алкогольной продукцией. Монополия осуществляется путем реализации алкоголя через государственные магазины.

Несмотря на положительные отклики в прессе, **реальная ситуация в вышеперечисленных странах кардинально отличается от представляемой идеальной картины**, что признают органы государственной власти Швеции. Необходимо также обратить внимание на статистику незарегистрированного потребления в разрезе стран по данным Отчета ВОЗ за 2014 г., из которого следует, что **в Финляндии и Швеции один из самых высоких в Европе уровней незарегистрированного потребления алкоголя** (рис. 9).

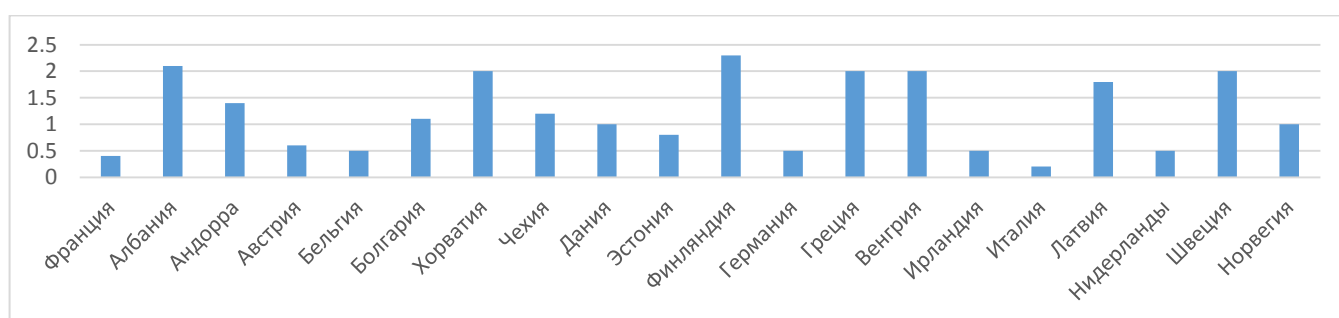


Рис. 9. Уровень незарегистрированного потребления в европейских странах, в л чистого алкоголя (по данным ВОЗ).

Жесткие ограничения и запреты, а также высокие цены (относительно других стран Европы) в скандинавских странах привели к следующим весьма негативным последствиям:

- невиданному ввозу продукции скандинавскими туристами из других стран Европы (поездки по выходным и т.д.). Например, в 2013 и 2014 финские туристы, по официальным данным, вывезли из Эстонии треть розничных продаж алкоголя Эстонии;
- высоким объемам самогонварения в указанных странах;
- максимальным покупкам алкоголя через Интернет в других странах (примерно 0,7 литров на душу населения в абсолютном алкоголе – как известно, запретительных ограничений интернет-торговли алкоголем в Европе не существует).

Также, по данным Швеции, Финляндии и Норвегии, за последние 30 лет не снизился уровень потребления алкоголя (примерно 10 литров на душу населения в абсолютном алкоголе), а количество лиц с болезненным пристрастием к алкоголю **увеличилось в 5 раз**. Уровень смертности от цирроза печени среди мужчин в Финляндии в 5 раз превышает среднеевропейский показатель и в 2 раза превышает уровень смертности в ДТП в состоянии алкогольного опьянения.

Государственной монополией на розничную продажу алкоголя не охвачена сфера общественного питания (кафе, бары, рестораны), где также реализуется алкоголь, что, конечно, смягчает условия монополии, учитывая традиционно высокую долю потребления алкоголя именно в кафе и ресторанах.

Например, в скандинавских странах примерно по 500-700 государственных магазинов по продаже алкоголя, но при этом по 12 000-15 000 баров, кафе, ресторанов. В результате количество населения на одну точку реализации алкоголя сегодня в России, Швеции и Финляндии является одинаковым.

В условиях открытости мировой экономики, совершенствующейся логистики и модернизации таможенных правил подобные монополии теряют смысл, терпя убытки и страдая от нелегального рынка алкоголя.

Ссылка 6. Динамика продолжительности жизни зависит от динамики благосостояния граждан, а не от среднедушевого потребления алкоголя

Необходимо оценить значимость влияния среднедушевого потребления алкоголя на общественное здоровье, мораль и нравственность. Зачастую именно объем потребления на душу населения называется тем ключевым показателем, от которого зависит и здоровье населения, и общественный порядок. Соответственно, этот показатель предлагается в качестве основного КПЭ государственной политики в области регулирования оборота алкоголя.

Между тем, изучение отечественного и зарубежного опыта и комплексный анализ статистических данных по ключевым макроэкономическим и демографическим показателям говорит о том, что **среднедушевое потребление зависит в большей степени от исторических и культурных особенностей конкретной страны и народа.**

Влияние на объем потребления алкоголя оказывает также общее устойчивое улучшение благополучия населения за относительно длительный период времени, а не какие-то иные факторы и, тем более, ограничения.

В этой связи не может быть выявлено зависимости количества болезней, вызванных употреблением алкоголя, правонарушений и девиаций от объема потребления алкоголя на душу населения.

Анализ опыта зарубежных стран показывает, что снижение уровня потребления алкоголя, как правило, является скорее отражением периода экономического роста страны, роста благосостояния и качества жизни населения, а, следовательно, формирования стабильного среднего класса. В процессе этого увеличивается потребление вина и пива, а также растет доля организаций общественного питания в общем розничном обороте алкоголя.

Этот довод полностью применим и к России, что показывает анализ статистики с начала 1990-х годов. Из этих данных можно сделать однозначный вывод о полной корреляции роста благосостояния граждан с увеличением продолжительности жизни и снижением смертности (рис. 10-12).

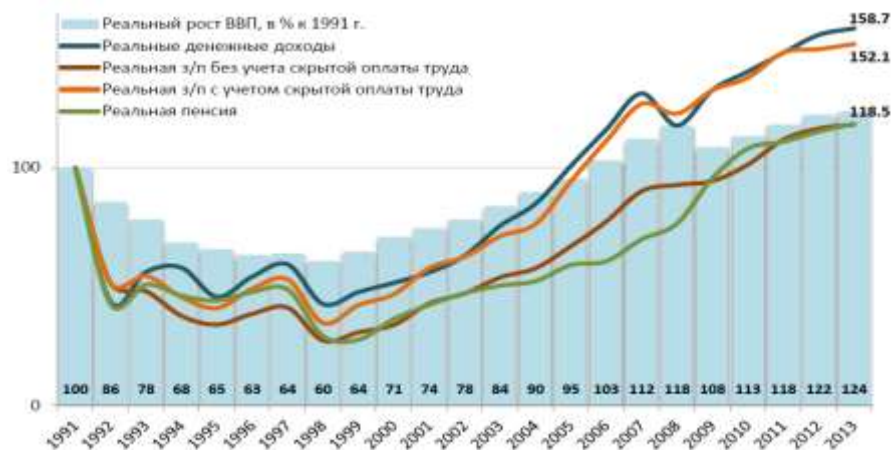


Рис. 10. Динамика ВВП, денежных доходов, заработной платы и пенсии, в % от 1991 г., в сопоставимых ценах.

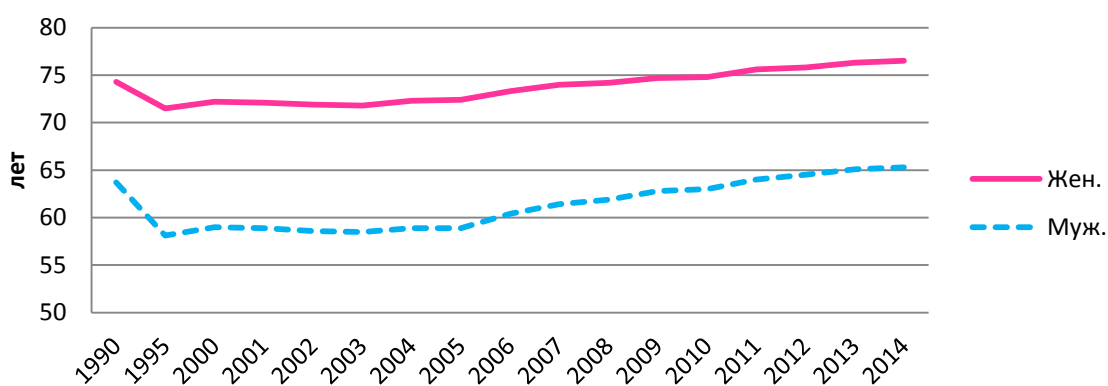


Рис. 11. Динамика средней продолжительности жизни в России.

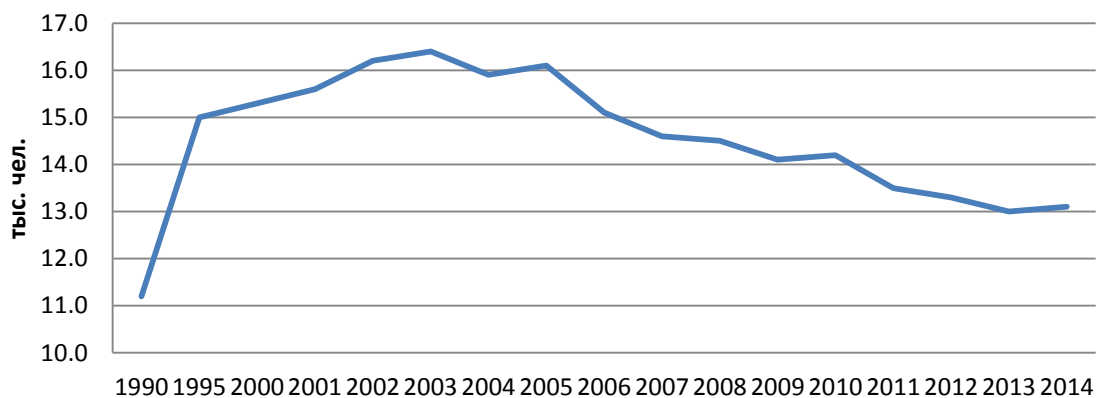


Рис. 12. Число умерших на 1000 человек, 1990 – 2014 гг.

Из трех представленных графиков **очевидна корреляция динамики (падения, затем подъема) благосостояния граждан и государства со смертностью и средней продолжительностью жизни.**

При этом очевидно также, что динамика благосостояния быстрее отражается на динамике смертности и более медленно – на средней продолжительности жизни, что объяснимо большей инерционностью этого показателя.

Учитывая, что, согласно данным ВОЗ и экспертным оценкам, среднедушевое потребление алкоголя (в сумме легального и нелегального) в России остается стабильным,

можно сделать вывод, что показатели смертности и продолжительности жизни напрямую не зависят от объемов среднечеловеческого потребления алкоголя.

Ссылка 7. Противоречия в расчетах потребления алкоголя ВОЗ и официальной статистики

Для расчетов среднечеловеческого потребления алкоголя на душу населения отсутствует однозначная статистика учета легального и нелегального потребления, различаются методологии международных организаций (ВОЗ, ОЭСР и др.), не утверждена единая общероссийская методика расчета, учитывающая все формы злоупотреблений алкоголем.

Согласно данным ВОЗ (из международного Отчета ВОЗ за 2014 г.²⁰), объем потребления алкоголя, в совокупности как легального, так и нелегального, на протяжении последних тринадцати лет сохраняется на уровне 15-16 л чистого алкоголя на душу населения. Структура легального потребления алкоголя на душу населения в возрасте старше 15 лет следующая: 51% - крепкий алкоголь, 38% - пиво и 11% - вино²¹.

По расчетам органов здравоохранения России, в последние годы в Российской Федерации наблюдается снижение потребления алкоголя среди лиц старше 15 лет с 18 л чистого алкоголя в год в 2006 году до менее 11,5 л в 2014 году (снижение на 36%).

Однако эти данные расходятся с мнением ВОЗ и ФГБУ «Федеральный медицинский исследовательский центр психиатрии и наркологии имени В.П. Сербского» Минздрава России²², которые говорят о стабильном объеме потребления, значительно превышающем цифры официальной статистики.

Любое существенное сокращение может объясняться лишь улучшением благосостояния, но даже оно не может вызвать падение потребления более, чем на треть. Существенных институциональных причин для значительного снижения среднечеловеческого потребления алкогольной продукции в России с 2008 года не имелось²³.

Если говорить об общих, а не среднечеловеческих, объемах потребления алкоголя в целом по стране, то они падают в силу объективной демографической причины. В 1990 – 2000 гг. рождаемость сократилась примерно в 2 раза (с 14,6 до 8,7 родившихся на 1000 человек населения)²⁴, что сейчас уже отразилось на рынке пива. В 2008 году, когда вступило в совершеннолетие поколение 1990 года рождения, рынок пива начал падать – это основная причина падения потребления пива на 15% с 2008 по 2014 гг. На рынке вина влияние «демографической ямы» стало заметно в 2013 году, а на рынке крепкого алкоголя оно предстоит в 2017-2018 гг.

В этой связи данные ВОЗ, по нашему мнению, наиболее адекватны текущей ситуации.

²⁰ http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/112736/1/9789240692763_eng.pdf Global status report on alcohol and health, 2014 by World Health Organization

²¹ Country profiles, WHO, 2014

²² Письмо ФГБУ «ФМИЦПН им. В.П. Сербского» Минздрава России от 17.02.2017 г. № 01-26/426

²³ по данным Центра исследований Федерального и региональных рынков алкоголя «ЦИФРРА»

²⁴ http://www.gks.ru/bgd/regl/B02_16/IssWWW.exe/Stg/d010/i010170r.htm

Ссылка 8. Дореволюционный опыт регулирования алкогольного рынка в России

Наглядное представление об отрицательном воздействии неправильных и ошибочных регуляторных и фискальных мер демонстрирует пример регулирования алкогольного рынка в дореволюционной России. Дореволюционная Россия даёт нам уникальный исторический пример применения двух противоположных подходов государственного регулирования алкоголя и их влияния как на здоровье нации и правопорядок, так и на доходы казны. Уникальность этого опыта ещё и в том, что он получен на той же культурной почве, с тем же народом и в той же стране, что нельзя сказать о применении любого зарубежного опыта.

Согласно имеющимся историческим источникам²⁵, отношение населения к потреблению крепкого алкоголя зависело, прежде всего, от его ценовой доступности (дороговизны). Цена же крепкого алкоголя прямо зависела от фискальной политики казны и от положения, в которое были поставлены производители и торговцы алкогольными напитками (прежде всего ограничений).

Как известно, по историческим причинам в Российской Империи до второй половины XIX века существовали две сильно отличавшиеся друг от друга системы регулирования рынка и взимания платежей с алкоголя.

Первая система, принятая в западных губерниях (Прибалтика, Польша, Финляндия и пр.), характеризовалась весьма низкими сборами казны с литра алкоголя, низкими патентными сборами с торговых точек и лояльными требованиями к торговле алкоголем. Как следствие, крепкий алкоголь в западной части Империи был дешевым и доступным для всех слоев населения – как по цене, так и по возможности его беспрепятственного приобретения в огромном количестве торговых точек, расположенных повсеместно.

Вторая система действовала на основной территории России, в т.ч. в исторических центральных регионах, Поволжье, на Урале и в Сибири, то есть собственно в России. Эта система характеризовалась огромными налогами с литра алкоголя (в 3-5 раз выше, чем в западных губерниях), очень высокими патентными сборами с торговых точек и драконовскими ограничениями в продаже.

Как следствие, алкоголь на основной территории России был крайне дорог (в несколько раз дороже, чем в западных губерниях), а количество торговых точек, включая точки общественного питания, было в разы меньше. Так как мобильность населения и возможность перемещения его по территории России была крайне низка, население вынуждено было приобретать и употреблять алкоголь по тем правилам, которые действовали в его месте жительства.

По замыслу апологетов системы высоких питейных сборов и искусственных преград для розничной торговли алкоголем, это должно было содействовать укреплению общественной морали, здоровья населения и помогать наполнять казну.

Однако результаты были прямо противоположны. Питейные доходы в областях «дорогого и недоступного алкоголя» неуклонно падали, а пьянство и связанные с этим

²⁵ См., в частности, Н.С. Терский «Питейные сборы и акцизная система в России. Исторический очерк и настоящее положение. Опыт сравнительного исследования главнейших результатов акцизной системы и ее значения для государства, казны и населения», Санкт-Петербург, 1890 г.

нарушения морали и правопорядка неуклонно росли и в разы превышали аналогичные показатели западных губерний.

Однако самым интересным был тот факт, что **потребление алкоголя на душу населения (в пересчете на чистый алкоголь) в западных губерниях было в 2, а то и в 3 раза выше, чем в центральных губерниях и Сибири**²⁶.

Хотя именно в центральных великорусских губерниях и в Сибири наблюдалось такое явление, как повсеместное пьянство со всеми вытекающими его негативными последствиями, приобретающее характер национального бедствия. Ничего подобного не наблюдалось в губерниях, где алкоголь был относительно дешев и распространен.

Наконец, правительство пошло на любопытный эксперимент, и в 1859 году в южных регионах (в Области Войска Донского) была введена свободная продажа алкоголя, без ограничения количества торговых точек, чтобы перевести этот товар в разряд обычных. Как следствие, алкоголь стал значительно дешевле и повсеместно доступен для населения.

Результат, судя по донесениям Военного Министра, был ошеломляющим: **«с введением вольной продажи вина**²⁷**, без ограничения количества питейных заведений, пьянство совершенно прекратилось, хотя расход вина почти удвоился».**

Таким образом, в регионах с более низкими питейными сборами и низкими ограничениями торговли и, соответственно, с более низкими ценами на алкоголь, потребление было более умеренным, «все количество его распределялось равномерно и потреблялось населением довольно регулярно». Как результат, пьянство было на низком уровне, несмотря значительно большее количество среднедушевого потребления.

В регионах, где питейные сборы и ограничения торговли были высоки, отношение населения к потреблению было нерегулярным и сопровождалось злоупотреблениями и крайне широко укоренившимся пьянством. Форма употребления имела опасный характер: алкоголь употреблялся в больших количествах «за раз», на сколько хватало наличных средств или предоставляемого торговцем кредита.

Исторически, с XVI – XVII вв., правительство, преследуя задачи пополнения казны и одновременно снижения пьянства, действовало исключительно в духе усиления и ужесточения ответственности, построения различных ограничений в продажи алкоголя и увеличения фискального бремени.

Показательно, что даже по внешним своим атрибутам и аргументам действия правительства до середины XIX века напоминают сегодняшние предложения и аргументы сторонников ужесточения регулирования оборота алкоголя. Любопытен пример 1652 года, когда «по совещанию царя Алексея Михайловича с Патриархом, митрополитами, боярами и всеми думными людьми» были приняты крайне жесткие правила о кабаках, в которых на первом плане стояли нравственные цели – устранение пьянства и связанных с ним правонарушений.

Как указывает дореволюционный исследователь, «все принимавшиеся с этой целью меры состояли исключительно в сокращении числа питейных заведений и в установлении

²⁶ В середине XIX века, до изменения упомянутой системы регулирования рынка и взимания питейных платежей, в Великороссийских губерниях потреблялось 0,23 ведра безводного спирта на душу населения, в Сибирских губерниях – 0,19, в западных губерниях и губерниях Царства Польского – 0,60, в прибалтийских губерниях – 0,45.

²⁷ Вином назывался весь крепкий алкоголь – водка и пр. Собственно виноградное вино брожения называлось совсем иначе – «реншское» и т.д.

правил к упорядочению производства в них питейной продажи в видах благочиния и уменьшения разврата. Но меры эти, по-видимому, совсем не достигали той цели, которую преследовали, и имели своим последствием только всё большее и большее распространение кормчества, т.е. тайной продажи вина, несмотря на то, что нарушение это в прежнее время преследовалось с крайней жестокостью и влекло за собой конфискацию всего имущества, торговую казнь, ссылку и т.п., и всё это было соединено с пытками в застенках. Вместе с тем пьянство в народе не уменьшалось, а, если верить современникам, то даже и увеличивалось».

Ко второй половине XIX века правительство осознало губительность прежней алкогольной политики. Это было связано, в том числе, с усилением в государственном аппарате чиновников с прогрессивными взглядами, с передовым образованием и не скованных прежними догмами, базирующихся во многом на мракобесии. Сокращение питейных сборов, увеличение связанных с ними злоупотреблений также подтолкнуло к смене системы регулирования.

Правительство Российской Империи чётко осознало, что не количество употребляемого алкоголя на душу населения влияет на пьянство, здоровье и нравственность. Определяющее влияние оказывает стиль потребления и отношение населения к алкоголю.

Если население рассматривает алкоголь как вполне обычный продукт, который любой может приобрести по доступной цене, а не как «запретный дорогой плод»; если люди употребляют алкоголь в нормальном и регулярном, а не чрезвычайном, режиме, то устраняются поводы для девиаций и потребление, независимо от его среднестатистического объема, приобретает безопасный характер.

Ровно это доказывается опытом западных губерний Российской Империи и экспериментом 1859 года в Области Войска Донского.

Поэтому 26 октября 1860 года Государственным Советом было принято постановление (имеющее силу закона), утвержденное императором Александром II, которым коренным образом изменен подход к регулированию розничных продаж алкоголя и положено начало резкому уменьшению питейных сборов с переходом на т.н. акцизную систему.

Позиция Государственного Совета в Законе от 26 октября 1860 года по вопросу целесообразности ограничений мест продажи алкоголя и истинных причин народного пьянства заслуживает самого пристального внимания и полностью актуальна для сегодняшнего дня.

Она подытоживает многолетнюю дискуссию по этому вопросу: «... ограничение числа питейных домов, хотя и уменьшает общее количество потребляемого вина, но едва ли противодействует распространению пьянства. Конечно, увеличение расхода вина зависит от его дешевизны и от удобства его приобретения, но **увеличение потребления не означает развития пьянства в народе... Степень развития пьянства в народе должно определять не количеством расходуемого в год на душу вина, но числом случаев замеченной нетрезвости... Если вино может иметь каждый под рукою, по доступным ценам и хорошего качества, то оно войдет в общее обыденное, но умеренное потребление; если же число питейных домов ограничено, с чем соединено возвышение цен и порча напитков, то вино обращается преимущественно в напиток пьяниц.** Ежедневное умеренное потребление не вредно для нравственности, но у нас, особенно в Великороссийских губерниях, такого потребления не существует; вино потребляется большею частью не

ежедневно, но зато неумеренно. Пьяница крепится неделю, другую, но зато разом пропивает всё, что успевает заработать. Указание опыта лучше всего убеждает в том, что **ограничение числа мест распивочной продажи никогда и нигде не уменьшало пьянства**. У нас эта мера употреблялась правительством издавна, еще до Петра Великого, но не оказала никакого действия; напротив того, там, где число питейных заведений не ограничено, как, например, в Пруссии, пьянство далеко не так сильно распространено, хотя крепких напитков употребляется более и цены на них ниже наших».

Ссылка 9. О несбалансированности текущей акцизной политики

Эффективность акцизной политики зависит от степени реализации в ней экономической природы акцизного налога.

Применение экономически обоснованных ставок акцизов необходимо для увеличения поступлений сборов в бюджет, сохранения налогооблагаемой базы (объема легального сектора) и легализации рынка. При определении ставки акциза необходимо уделять внимание не только фискальным возможностям этого налога, но и уровню доходов потребителей.

Акциз на алкоголь, будучи налогом на потребление традиционного товара, пользующегося постоянным спросом у большинства граждан, должен учитывать покупательский спрос населения.

Тем не менее, на протяжении последних лет цена на легальный алкоголь росла быстрее, чем чистые доходы населения (рис.13).



Рис. 13. Темпы роста акцизов на крепкий алкоголь в России и странах ЕС.

С учетом того, что реальный уровень располагаемых доходов населения в 2015 г. ниже уровня 2010 г. на 1,2%, есть очевидная необходимость снизить текущие ставки акциза как минимум до уровня 2010 г.

Это обусловлено тем, что снижение покупательской способности, девальвация рубля дополнительно стимулируют потребление нелегального алкоголя. **Ставка акциза как налога**

на потребление должна быть соизмеримой с реально располагаемыми доходами населения.

По уровню ставки акциза на крепкий алкоголь Россия почти догнала Германию (рис.14)

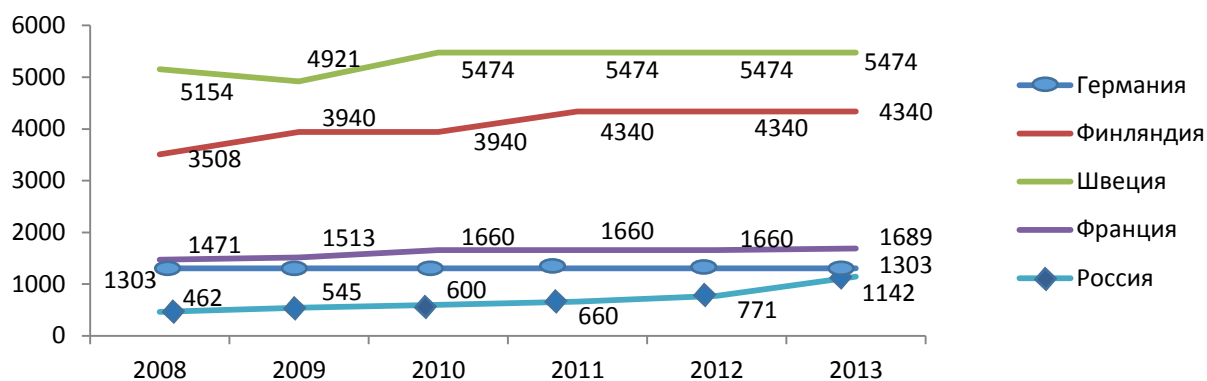


Рис. 14. Динамика роста ставки акциза на крепкий алкоголь в России и странах ЕС в 2008-2013 г., в Евро

При этом уровень среднемесячной заработной платы в России в 4,2 раза ниже, чем в Германии (рис. 15).

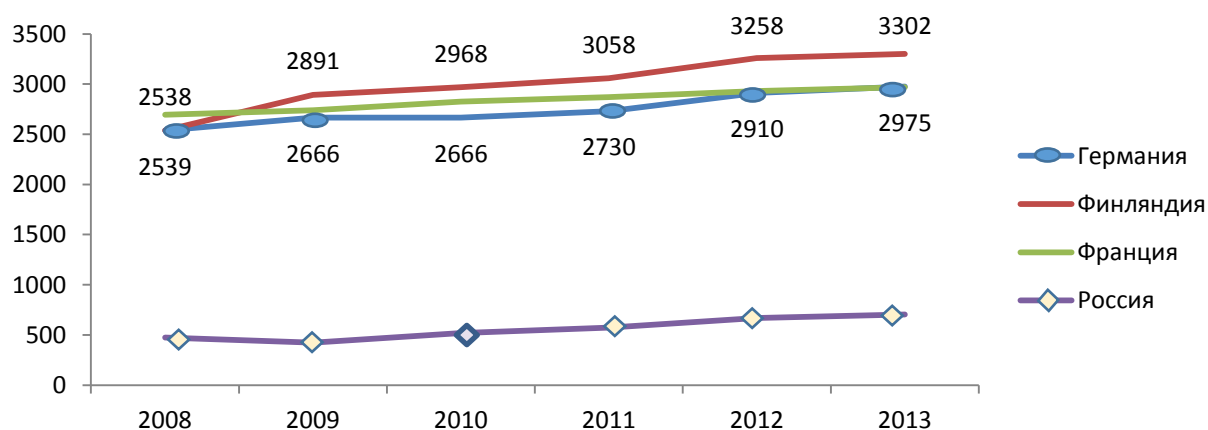


Рис. 15. Динамика среднемесячной заработной платы в России и странах ЕС в 2008-2013 г., в Евро

Текущая фискальная и регуляторная политика в минимальной розничной цене и ставке акциза ориентируется исключительно на покупательскую способность населения с обеспеченностью выше среднего, а не на основную часть населения.

При минимальной розничной цене на водку около 200 руб., из которых 100 руб. – акциз, объем легального рынка составляет в разы меньше, чем при розничной цене 100 руб. за бутылку водки, из которых 50 руб. – акциз.

Нелегальный алкоголь – более дешевая альтернатива постоянно дорожающему легальному алкоголю. Следовательно, **ставки акцизов необходимо корректировать, исходя из максимально приемлемой для большинства потребителей розничной цены на водку.**

По экспертным оценкам, для легализации рынка алкоголя минимальная розничная цена на водку не должна превышать 100 руб., а это значит, что экономически обоснованная ставка акциза не должна быть больше 250 руб. за 1 л чистого спирта.

Отсюда следует вывод, что экономически необоснованное повышение акцизной ставки является мощнейшим негативным катализатором, стимулирующим уход от налогов и рост контрабандного ввоза более дешевого алкоголя.

Кратковременное увеличение сборов акцизов в 2016 году (по оперативной информации), связанное с внедрением ЕГАИС и закрытием 185 незаконных производств алкоголя в 2016 году, носит технический характер и не может стать устойчивой тенденцией без сущностного изменения регуляторной политики.

Однозначно можно утверждать, что затраты на борьбу с последствиями употребления и злоупотребления легальным нормальным заводским алкоголем стоят для государства раза в 2 дешевле, чем то же самое при 50% рынка нелегального и суррогатного алкоголя. Это понимают на Западе, потому и держат низкие (относительно доходов населения) ставки и цены на алкоголь в своих странах.

Ссылка 10. О чрезмерности лицензионных требований

Лицензионные требования к продаже алкоголя зачастую носят формальный характер и не нацелены на выполнение значимых задач государственного регулирования, определенных во Введении.

Лицензирование должно быть справедливой формой допуска субъектов предпринимательской деятельности к рынку, которая обеспечивает его прозрачность, легальность и закономерное развитие. При этом размер государственной пошлины не должен быть барьером, стимулирующим торговые предприятия использовать полулегальные схемы, либо переходить в нелегальный сектор.

Также целесообразно смягчить лицензионные требования для розничной продажи вина. Это позволит увеличить сбыт легальной винодельческой продукции и будет способствовать выполнению задачи перераспределения потребления с крепкого алкоголя на вино.

Начиная с 2011 года, растет число выявленных правонарушений, связанных с отсутствием лицензии на розничную торговлю алкогольной продукцией (рис. 16).

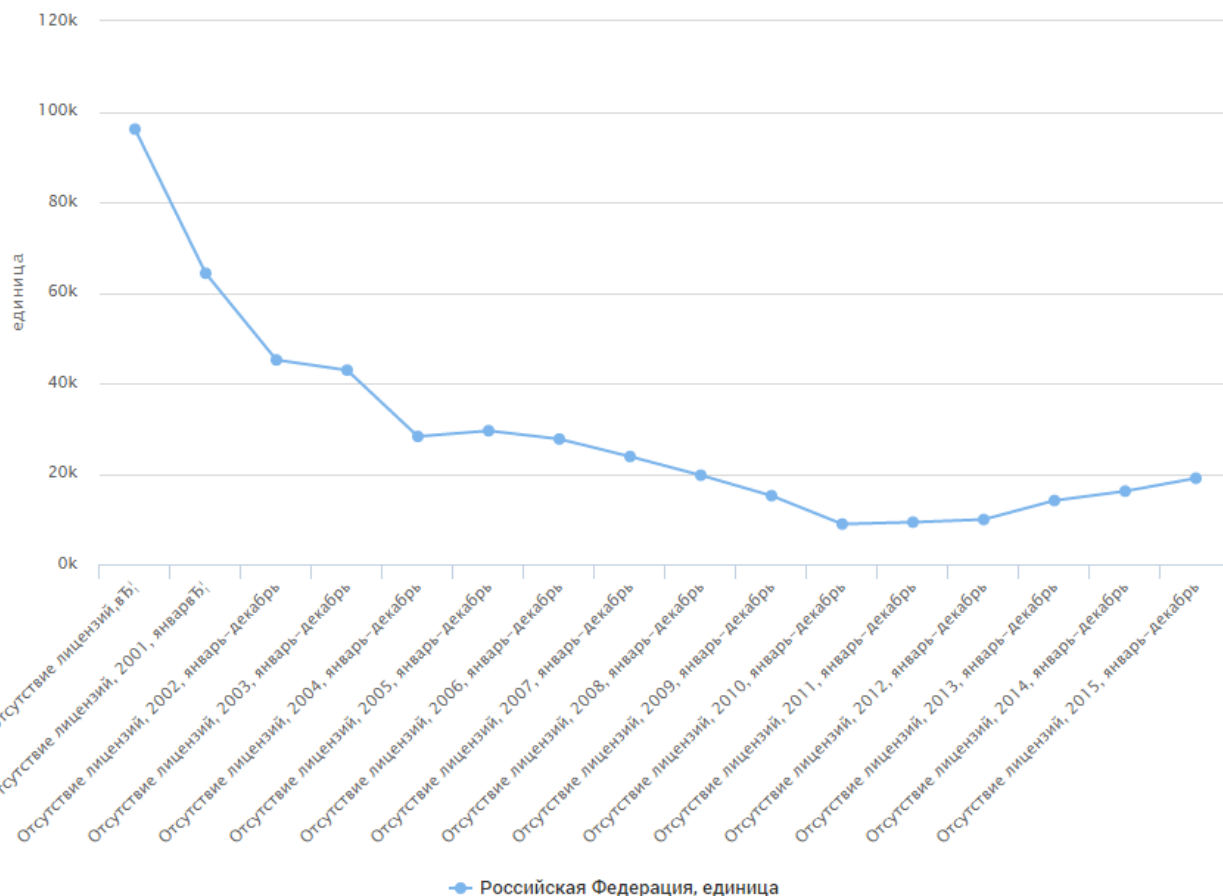


Рис.16. Динамика количества выявленных правонарушений, связанных с отсутствием лицензии на розничную торговлю алкогольной продукцией

В связи с увеличением с 1 января 2015 г. размера государственной пошлины более чем на 60% организации малого бизнеса стали объединяться в квазисоюзы, получая лицензию на розничную продажу алкогольной продукции на одно, как правило, вновь созданное юридическое лицо. В результате утрачивается смысл лицензирования как формы допуска субъектов предпринимательской деятельности к рынку и обеспечения его прозрачности, легальности и подконтрольности.

Установление дифференцированной величины государственной пошлины обеспечит упрощенный доступ торговых предприятий на алкогольный рынок и тем самым ускорит его легализацию.

Объективно также, что розничная торговля в больших городах сравнимо более маржинальна, чем в сельских поселениях с низкой покупательской способностью граждан.

Принимая все эти факты во внимание, **предлагается размер государственной пошлины** за предоставление или продление срока действия лицензии на розничную продажу алкогольной продукции **рассчитывать с учетом понижающего территориального коэффициента и количества объектов, в которых заявитель предполагает осуществлять реализацию алкогольной продукции:**

- для городов федерального значения, кроме г. Севастополя – **65 000 рублей** за каждый торговый объект (пункт общественного питания);

- для всех остальных городов и г. Севастополя – **26 000 рублей** за каждый торговый объект (пункт общественного питания);

- для сельских поселений – **3 500 рублей** за каждый торговый объект (пункт общественного питания).

Суммарно при дифференцированном подходе к установлению размера государственной пошлины за предоставления лицензии сборы в бюджет с учетом предложенных нововведений составят более 5,7 млрд рублей ежегодно.

Упрощение лицензирования предприятий общественного питания.

Завышенные лицензионные требования и территориальные ограничения по реализации алкоголя привели к **закрытию около 23 тыс. объектов общественного питания.**

Результатом высоких лицензионных требований к организациям общественного питания являются высокие издержки, и, как следствие, высокие цены на реализуемую продукцию. По данным исследований, проведенных компанией Nielsen, в странах Европы разница между розничной ценой, например, пива в магазинах и его ценой в кафе и ресторанах составляет около **30-40 %**, в то время как в России эта разница составляет как **минимум 100%**.

Необходимо отметить, что в странах Европы объем потребления алкоголя в рамках общественного питания составляет от **30 до 40 %** от общего объема потребления, в то время как в России он не превышает **3 %**.

Следует, к сожалению, признать, что дороговизна и дефицит доступных кафе вынуждают граждан с небольшим достатком употреблять алкоголь в скверах, парках и т.д., вынужденно нарушая общественный порядок и раздражая жителей окрестных домов.

Увеличение обеспеченности населения организациями общественного питания, в том числе продающими алкоголь, имеет следующие преимущества.

Во-первых, потребление алкоголя в рамках общественного питания является контролируемым. Исключается возможность потребления алкоголя несовершеннолетними, ибо это сразу бросается в глаза окружающим.

Во-вторых, потребление алкоголя в кафе и ресторанах формирует нормальную культуру потребления.

В-третьих, большую часть оборота алкоголя в рамках оказания услуг общественного питания составляет вино и пиво, то есть алкогольные напитки с низким содержанием этилового спирта, что согласуется с важной задачей перераспределения структуры потребления алкоголя.

Ссылка 11. Прилегающие территории

Это одна из самых спорных и неоправданных ограничительных мер. Её неэффективность как инструмента борьбы «со злоупотреблениями алкоголем» очевидна, а никаких статистических и даже экспертных данных о положительном влиянии в деле борьбы со злоупотреблением алкоголем попросту не существует.

Несмотря на введенные ограничения розничных продаж, по данным МВД России, в 2013-2015 гг. количество административных правонарушений в части розничной продажи несовершеннолетним алкогольной продукции, увеличилось, в особенности в Центральном, Приволжском, Уральском, Сибирском федеральных округах (рис. 17).

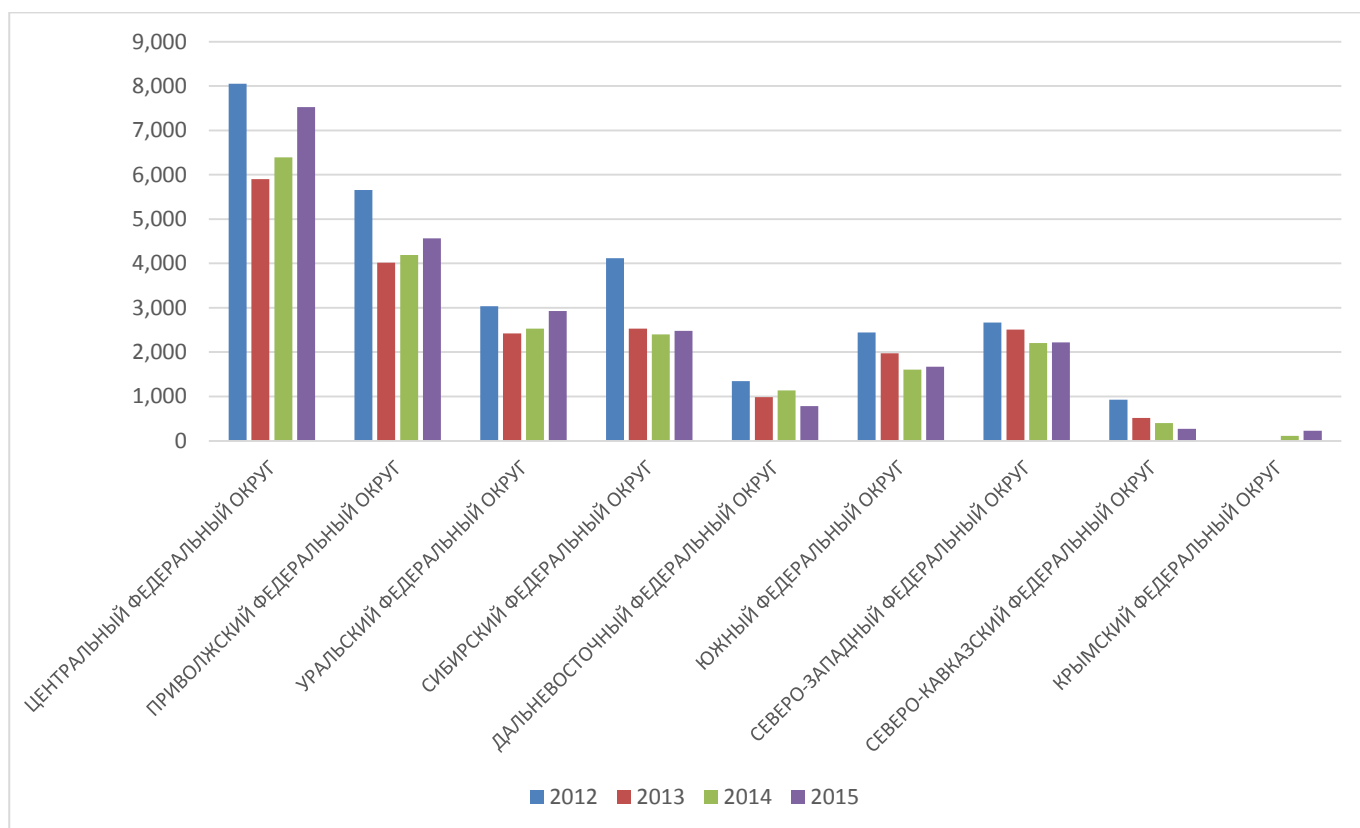


Рис. 17. Динамика административных правонарушений по розничной продаже несовершеннолетнему алкогольной продукции (ч. 2.1 ст. 14.16 КоАП).

Более того, не прослеживается взаимосвязь между размерами прилегающих территорий, установленными субъектами Российской Федерации, и уровнем алкоголизации населения в регионе, оценка которой экспертным путем может быть дана в Национальном рейтинге трезвости субъектов Российской Федерации за 2016 г. (табл. 1).

Таблица 1

Размеры прилегающих территорий в субъектах Российской Федерации

Субъект	Мин. расстояние	Место в рейтинге
Республика Татарстан	от 4 м	18
Красноярский край	40-1750 м	46
Калининградская область	50-1200 м	54
Кировская область	3-20 м	75
Калужская область	20-200 м	37
Ивановская область	15-50	59

Между тем, прилегающие территории – одно из самых вредных ограничений для бизнеса, порождающее массу злоупотреблений, рэкет, коррупцию, и делающее розничный торговый бизнес непредсказуемым.

В условиях плотной застройки городов требования по установлению прилегающих территорий негативно влияют на развитие торговли и общественного питания, но и порождает ряд проблем, в том числе так называемое вымогательство, когда вблизи лицензированного

магазина (кафе) открывается кабинет стоматологии или салон медицинского массажа, к которому установлена прилегающая территория, и добросовестные предприниматели вынуждены прекращать свою деятельность, связанную с продажей алкогольной продукции, либо платить рэкетирам деньги.

Единственной группой риска, в интересах которой должны приниматься ограничения розничной продажи алкоголя, следует считать детей. Целесообразно установление прилегающих территорий исключительно к детским образовательным и медицинским организациям, осуществляющим обучение несовершеннолетних, с установлением на федеральном уровне предельных размеров прилегающих территорий.

Эти цифры свидетельствуют о том, что, хотя к 2012 г. были введены жесткие ограничения розничных продаж алкоголя, в 2012-2015 гг. наблюдается рост выявленных продаж алкоголя несовершеннолетним.

Предлагается закрепить на федеральном уровне максимальные размер прилегающих территорий:

- до 50 м запрет на продажу алкоголя только в объектах и на территориях детских образовательных организаций (то есть в образовательных организациях, осуществляющих обучение исключительно несовершеннолетних) и медицинских организаций (за исключением курортно-санаторных учреждений);

- до 10 м – установить максимальный размер – к иным образовательным и медицинским организациям, объектам спорта, военным объектам, вокзалам и аэропортам;

- до 50 м – к местам нахождения источников повышенной опасности.

Ссылка 12. Запрет на продажу алкоголя на объектах спорта

Указанный запрет привел к закрытию спортивных кафе и спортивных баров, ранее размещавшихся в помещениях спортивных сооружений, имевших в том числе самостоятельный вход. Подобная практика приводит к серьезным негативным последствиям не только для предприятий питания, но и для туристического имиджа как самих спортивных сооружений, так и городов и регионов, для инвестиционной привлекательности спортивных сооружений, для их дальнейшей рентабельности и туристической привлекательности. Возможность купить пиво на стадионе привлекает дополнительную аудиторию, за счет чего увеличивается продажа билетов, спортивной атрибутики, появляются спонсоры. Абсурдно также применение этого запрета к фитнес-центрам.

В общемировой практике продажа пива на стадионах является цивилизованной нормой, а решение вопросов безопасности во время проведения футбольных матчей осуществляется в рамках правового поля правоохранительными органами. Практически во всех европейских странах пиво, как неотъемлемая часть футбола, разрешается покупать и употреблять не только в спортивных барах, но и на трибунах стадионов. В этом случае соблюдаются интересы контингента здравомыслящего взрослого населения, предпочитающего с комфортом провести досуг на матче.

Напротив, ограничение продажи алкоголя на стадионах и вокруг них имеет обратный эффект, когда болельщики предпочитают употреблять более сильные алкогольные напитки до матча. Как правило, в избыточном количестве, «чтобы хватило до конца матча».

Соблюдение комфортных условий пребывания на стадионе напрямую зависит от организации цивилизованных форм сферы потребительских услуг с возможностью реализации и потребления слабоалкогольной продукции, в то время как вопрос обеспечения безопасности зрителей должен находиться в компетенции соответствующих служб безопасности стадиона.

Ссылка 13. Запрет на продажу алкоголя в рамках оказания услуг общественного питания в санаторно-курортных учреждениях, а также на различных фестивалях и праздниках

Санаторно-курортные учреждения необходимо рассматривать как оздоровительные учреждения, в которых сочетаются две равнозначные функции - лечебная и организация досуга, что предполагает наличие определенного спектра услуг, в том числе работу баров и ресторанов в санаториях.

Утверждение, что «взрослые люди должны отдыхать без употребления алкоголя», является классическим волюнтаризмом, не обоснованным никакими соображениями. Этот запрет не в последнюю очередь не дает нашим здравницам в Крыму и на Северном Кавказе конкурировать с зарубежными аналогами, где таких ограничений нет нигде.

На заседании президиума Государственного совета в августе 2015 г. в Ялте, посвященного развитию туризма в России, В.В. Путин прокомментировал предложение главы Республики Крым С. Аксенова об отмене запрета на продажу в санаторно-курортных учреждениях: «Думаю, что элементарная логика подсказывает, что, наверное, правильно. Человек вышел за ворота и купил все, что хочет. Какой смысл запрещать?»²⁸ (При этом «за воротами» покупают не легкое столовое вино местного производства, а крепкие напитки).

По вопросу продажи вина на фестивалях и открытых площадках уместно процитировать выступление главы Республики Крым С. Аксенова на заседании президиума Государственного совета:

«винный туризм и злоупотребление алкоголем – это разные вещи²⁹. Во всем мире большой популярностью пользуются винные фестивали в регионах, где налажено производство вина. Сейчас организация винных фестивалей [в Крыму] становится достаточно сложной. В соответствии с действующим законодательством продажа алкогольной продукции разрешена только в стационарных торговых объектах, а наши винные фестивали проводились на открытых площадках. Попала под запрет продажа вин винодельческими предприятиями в рамках проведения выставочных мероприятий и винных фестивалей».

Ссылка 14. Запрет на продажу алкогольной продукции на розничных рынках

Рынки во всех цивилизованных странах являются не просто точками продаж местной свежей сельхозпродукции, а культурной и туристической доминантой места. Многие рынки известны далеко за пределами своих городов и даже стран и присутствуют в туристических путеводителях.

²⁸ Источник: <http://kremlin.ru/events/president/news/50138>

²⁹ Там же.

Представить себе европейские рынки без вина, пива и алкоголя, просто невозможно. Законодательство разных стран разрешает продавать алкоголь, прежде всего местный и отнюдь не только вино, на рынках. Так, действующий германский федеральный закон «О предпринимательской деятельности» (Gewerbeordnung) 1869 г. позволяет не просто на рынках, а на уличных ярмарках, торговать вином и алкоголем, в том числе домашнего приготовления.

Существующий же в России запрет розничной продажи алкоголя на розничных рынках и прилегающих к ним территориях откровенно препятствует развитию рыночного формата торговли, открытию комплексных торговых объектов, объединяющих разноформатную торговлю (например, торговых центров с рынком – в таком случае с большой долей вероятности во всем торговом центре будет запрещено продавать алкоголь, что сразу отрезает от торгового центра якорного продуктового арендатора и делает бизнес-схему непривлекательной).

Существование указанного запрета не оправдано никакими соображениями и влечет лишь то, что владельцы действующих розничных рынков перестают обозначать свои объекты как рынки, и продолжают функционировать как «торговые комплексы», искусственно выпадая и сферы регулирования Закона о розничных рынках, которым предусмотрен ряд важных мер, в частности, по ветеринарному контролю и обеспечению безопасности реализуемой продукции.

Запрет на реализацию алкоголя (в том числе крепкого) на рынках должен быть снят полностью. Это будет способствовать, в том числе, развитию мелких и средних хозяйств, что впоследствии приведет к увеличению объема сбыта сельскохозяйственной продукции, так как наличие алкоголя в ассортименте сельскохозяйственного и сельскохозяйственного кооперативного рынка приведет к увеличению покупательского потока.

Ссылка 15. Запрет на продажу алкоголя на АЗС

Запрет на реализацию алкогольной продукции на АЗС не привел к снижению уровня потребления алкоголя за рулем. Это подтверждается статистической информацией, публикуемой ГИБДД МВД России, о количестве зарегистрированных дорожно-транспортных происшествий, совершенных нетрезвыми водителями. Введение запрета в 2011 году не привели к положительному влиянию на динамику данного показателя и привело к росту ДТП: 11,8 тыс. зарегистрированных ДТП в 2010 году, 16 тыс. ДТП – в 2015 году³⁰.

Очевидно, что причинно-следственной связи между возможностью приобретения водителем автомобиля алкогольной продукции на АЗС и ее употреблением этим водителем не существует, алкоголь может быть употреблен лицом, управляющим автомобилем в любом месте. Совершенно очевидно, что никто не мешает водителю купить алкоголь в обычном магазине в непосредственной близости от АЗС.

Продажа алкоголя на АЗС также не приводит к тому, что водитель начинает употреблять спиртное за рулем. Для обоснования риторики необходимы соответствующие статистические данные, свидетельствующие о наличии связи между количеством ДТП и продажей алкоголя на АЗС. МВД России по запросу Минпромторга России сообщило, что таких данных нет.

³⁰ www.gibdd.ru/stat/archive/

Ссылка 16. Запрет на розничную продажу пива в нестационарных торговых объектах

Указанный запрет привел лишь к перераспределению продаж пива в пользу крупных торговых сетей и увеличению разовых покупок. Между тем, этот запрет нанес тяжелейший удар по малому торговому бизнесу. Пиво – более желательный продукт, чем водка. Нелегального пива почти нет. Кроме того, это поступление доходов в форме акцизов в региональные бюджеты.

По оценкам экспертов, около 40 тысяч нестационарных торговых объектов прекратило свою работу из-за запрета продажи пива. С большой долей вероятности можно предположить, что спрос населения перетек скорее к водке, что гораздо более вредно для здоровья.

В западных странах есть обратное понимание: пиво, алкоголь и табак зачастую являются товарами, жизненно необходимыми для поддержки малого торгового бизнеса в конкуренции с экономически более эффективными торговыми сетями.

Целесообразно вернуться к обсуждению вопроса о торговле пивом и, может быть, вином, в киосках и павильонах, с разумными ограничениями.

Ссылка 17. Запрет на интернет-торговлю алкогольной продукцией

Актуальность пересмотра запрета на дистанционную торговлю алкогольной продукцией обусловлена структурными изменениями потребительских предпочтений на рынке товаров и услуг. В течение последних пяти лет международный рынок интернет-торговли алкогольной продукцией устойчиво развивался, в большей степени благодаря малым хозяйствам-производителям, для которых интернет – единственный доступный рынок сбыта, в первую очередь через специализированные торговые площадки (маркетплейсы). Покупатели ожидают широкий выбор эксклюзивных марочных вин, крафтового пива или элитного крепкого алкоголя, который им предоставляет интернет-торговля. Общепринятой становится практика посылки хорошего вина в качестве подарка.

Алкогольный рынок является объектом активного государственного регулирования в зарубежных странах.

В Великобритании, например, для получения лицензии на розничную продажу алкогольной продукции через интернет, любой мелкий производитель может пройти однодневный тренинг, сдать экзамен и получить квалификацию для того, чтобы обратиться в местную власть для получения лицензии. В законе указано, каких правил должен придерживаться продавец, чтобы провести верификацию возраста удаленно при продаже через интернет, по электронной почте или по телефону (Licensing Act 2003). Речь идет о заполнении декларации о 18-лети на интернет-сайте в начале оформления заказа, которая подтверждается в момент доставки покупателю.

В США, законодательство устанавливается каждым штатом самостоятельно. В Калифорнии интернет-продажи крепкого алкоголя осуществляются оффлайн-ритейлерами, производители не могут организовывать дистанционную продажу. Винная продукция может продаваться как ритейлерами, так и виноделами. При этом для лицензирования онлайн-торговли предлагается две опции: 1) лицензия на розничную продажу

и 2) оптово-розничная лицензия (осуществляют поставки торговым операторам). Первая форма лицензирования чаще используется и способствует развитию местного виноделия.

Снятие запрета на продажу всей алкогольной продукции дистанционным способом будет способствовать развитию онлайн-торговли продуктами питания, так как наличие алкоголя в заказе повышает привлекательность онлайн-заказа продуктов для потребителей и для продуктового интернет-магазина.

Для осуществления интернет-торговли необходимо получить **лицензию**. Основанием для выдачи лицензии на розничную продажу через Интернет будет являться **наличие действующей лицензии на оптовую торговлю алкоголем или его производство**. При этом следует поддержать возможность дистанционной торговли и нелицензируемой алкогольной продукцией (пиво и пивные напитки).

Отмена запрета на продажу алкоголя дистанционным способом не снимает с продавцов обязанность по соблюдению законодательных ограничений. Дистанционные продавцы, как и любые другие, должны будут в установленном порядке получать лицензию на интернет-торговлю алкоголем, доменное имя интернет-магазина должно быть внесено в соответствующий реестр Росалкогольрегулирования. При этом интернет-магазин должен соблюдать все предусмотренные законодательством запреты на продажу алкоголя:

- доставка алкоголя должна осуществляться не в ночное время (с 23:00 до 8:00, либо в другой временной интервал, установленный органом власти субъекта Российской Федерации);
- запрещается передача и продажа алкоголя несовершеннолетним (при этом продавец также будет иметь право потребовать документ, удостоверяющий личность покупателя);
- запрещается продажа ниже установленной минимальной цены;
- другие ограничения.

Риски нарушения прав потребителей, продажи алкогольной продукции несовершеннолетним, нарушения ограничений продажи будут предусмотрены и минимизированы механизмом досудебного ограничения доступа к интернет-сайтам, содержащим противоправный контент, с последующим исключением из реестра.

Целесообразно также снять ограничения в части продажи алкогольной продукции при их реализации дистанционным способом на экспорт из Российской Федерации.

Ссылка 18. Группы риска, в интересах защиты которых принимаются ограничения.

При существующем подходе к регулированию розничного рынка алкоголя не определены целевые группы населения, на защиту интересов которых направлены меры по борьбе со злоупотреблением алкоголя. Без этого вводимые ограничения не носят адресного характера, малоэффективны и лишь снижают легальную предпринимательскую активность.

Необходимо отметить, что согласно Концепции реализации государственной политики по снижению масштабов злоупотребления алкогольной продукцией и профилактике алкоголизма среди населения Российской Федерации на период до 2020 года государственное регулирование розничной продажи алкогольной продукции должно быть направлено на борьбу со **злоупотреблением** алкоголя, а не на борьбу с **употреблением** алкоголя.

Целевые исследуемые аудитории можно выделить три:

- 1) подростки;

2) совершеннолетние маргинальные элементы и больные алкоголизмом (т.е. взрослые, злоупотребляющие алкоголем);

3) совершеннолетние граждане, не злоупотребляющие алкоголем (то есть здоровое взрослое население, не страдающее девиациями на почве злоупотребления алкоголем).

Взрослое население, будучи полностью дееспособным, употребляет алкоголь осознанно, совершая это по своей воле и под свою ответственность. Формально взрослое дееспособное население не должно чрезмерно страдать от ограничений продажи алкоголя сверх того, что необходимо для защиты категорий населения, отнесенных к первым двум группам риска. Согласно данным РосИндекса, в 2015 году 69% населения потребляла алкоголь хотя бы раз за 3 месяца³¹.

По данным Роспотребнадзора, количество больных алкоголизмом в Российской Федерации составляет около **3%** от общего числа населения. Эту группу и следует считать людьми, злоупотребляющими алкоголем (рис. 17). Таким образом, **около 97%, т.е. подавляющее большинство, граждан Российской Федерации не злоупотребляют алкоголем.**

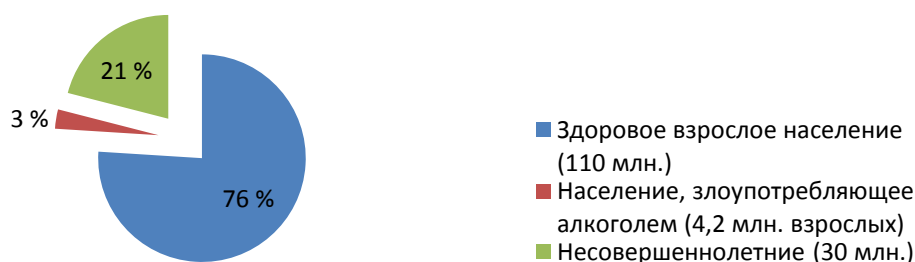


Рис. 17. Соотношение злоупотребляющего алкоголем населения ко всему населению России.

Несмотря на приведенные цифры, а также, несмотря на то, что Концепцией одной из основных задач определена борьба со **злоупотреблением** алкоголем, на «незлоупотребляющее» большинство приходится избыток государственного регулирования из-за слишком обобщенной политики государства, не нацеленной на реальные группы риска.

Из этого можно сделать вывод, что **дееспособные совершеннолетние граждане, не злоупотребляющие алкоголем, в защите от алкоголя не нуждаются.** В то же время именно они более всего страдают от избыточного регулирования.

Подростки – единственная целевая группа, на защиту которой должна быть направлена государственная политика по регулированию розничной продажи алкоголя в силу того, что только дети являются субъектами, не сформировавшимися как личности, вследствие чего они не могут в полной мере отвечать за осмысленность своих поступков.

Ограничения должны быть установлены ровно в той мере, которой требует защита подростков.

Попытки ограждения детей от алкоголя как от запрещенного продукта непосредственно содействуют возникновению девиантного поведения в будущем. У подростков формируется

³¹ РосИндекс – ежеквартальное исследование компании Ipsos Comcon, самый масштабный проект по изучению потребителей в России

неестественное желание употребить то, что нельзя, что приводит у ребенка к психологической деформации отношения к алкоголю в последующем.

Целесообразнее акцентировать внимание на следующих фактах.

В первую очередь, на отношение детей и подростков к алкоголю влияет воспитание в семье. Международный опыт подтверждает: неформальный контроль над потреблением алкоголя посредством воспитательно-информационного воздействия является намного более действенное, чем официально применяемые меры.

Бессмысленны любые ограничения продажи алкоголя, если дети дома находятся в агрессивной среде, с родственниками, злоупотребляющими алкоголем, в результате чего они считают такой стиль потребления алкоголя нормой.

В то время как злоупотребляющие алкоголем родственники найдут алкоголь вне зависимости от расположения торговой точки с алкоголем. Если не найдут алкоголь в легальной рознице – воспользуются нелегальной продажей, приобретут суррогаты или эрзацы и т.д.

Поэтому ограничения розничной продажи алкоголя без воспитательной составляющей не имеют смысла, а чрезмерные и необоснованные ограничения лишь создают проблемы здоровому большинству населения и серьезно вредят экономике.