

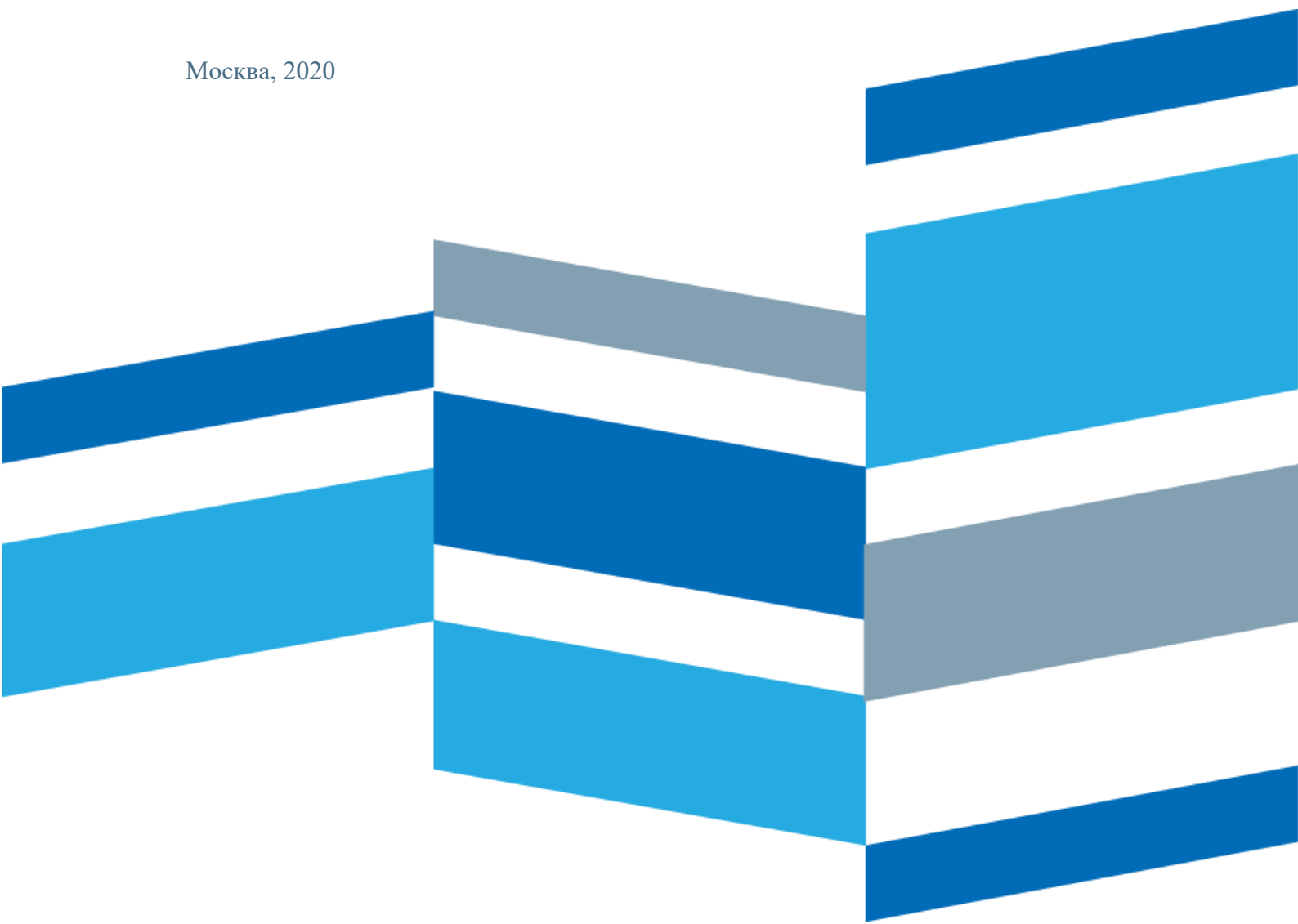


РАСШИРЕННАЯ ВЕРСИЯ

Определение фактического влияния дополнительных региональных ограничений розничной продажи алкогольной продукции

Исследование Центра развития потребительского рынка Московской школы управления
СКОЛКОВО

Москва, 2020



Оглавление

Общая характеристика исследования.....	1
Постановка исследовательской проблемы.....	1
Объект, цель и содержание работ исследования	3
Методология исследования	4
Основные источники данных и используемые материалы.....	6
Используемые сокращения	7
Благодарности	7
Результаты исследования	8
1. Описание исходной проблемы	8
1.1. Изменение регулирования на федеральном уровне в России	8
1.2. Изменение регулирования на региональном и муниципальном уровнях в Российской Федерации.....	14
1.3. Правовые пробелы действующего законодательства в части установления дополнительных ограничений времени, условий и мест продажи АП	23
1.4. Изменение регулирования в исследуемых парах.....	26
2. Основные участники, затрагиваемые регулированием.....	34
2.1. Представители бизнеса.....	34
2.2. Органы государственной власти	36
2.3. Население (общество).....	37
3. Оценка достижения заявленных целей дополнительного регулирования.....	38
3.1. Цели дополнительного регулирования.....	38
3.2. Методика оценки достижения заявленных целей дополнительного регулирования	40
3.3. Оценка достижения заявленных целей дополнительного регулирования	42
4. Оценка фактических выгод и издержек групп субъектов отношений, связанных с изменением в регулировании	58
4.1. Оценка фактических выгод и издержек субъектов предпринимательской, инвестиционной и иной экономической деятельности.....	59

4.2. Оценка фактических выгод и издержек органов государственной власти субъектов РФ	78
5. Оценка фактических положительных и отрицательных последствий введенного изменения в регулировании	82
5.1. Фактические последствия установленного регулирования в исследуемых субъектах РФ	82
5.2. Экспертная оценка эффективности установленного регулирования в России	93
6. Взаимосвязь между принятием дополнительных региональных ограничений и изменением различных социально-экономических показателей на основе корреляционного анализа	102
6.1. Методика проведения корреляционного анализа и формирования выборки	102
6.2. Результаты корреляционного анализа	103
7. Предложения об отмене или изменении нормативных правовых актов или их отдельных положений и проработка дополнительных мер, направленных на решение проблемы и преодоление связанных с ней негативных эффектов	108
Дополнительные источники	111
Приложения	113

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ИССЛЕДОВАНИЯ

Постановка исследовательской проблемы

В начале 2006 г. поправкой в Федеральный закон от 22.11.1995 г. № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» (далее ФЗ-171) органам государственной власти субъектов РФ было предоставлено право устанавливать дополнительные ограничения времени розничной продажи крепкой (свыше 15% этилового спирта) алкогольной продукции (далее АП). На тот момент на территории РФ федеральных ограничений времени продаж АП еще не было, но уже действовал ряд ограничений мест и условий продаж.

Начиная с 2006 г. регионы постепенно начали пользоваться своим правом и ограничивать ночное время розничной продажи АП. К концу 2010 г. только 11 субъектов РФ не ограничили время продаж АП, а почти половина установила запрет на розничную продажу АП с 22–23 часов вечера до 7–8 утра следующего дня.

В июле 2011 г. были введены: единый федеральный запрет на ночную торговлю с 23 часов до 8 часов утра следующего дня не только для крепкой АП (свыше 15% этилового спирта), но и для винодельческой и слабоалкогольной продукции, включая пиво, пивные напитки, сидр, пуаре и медовуху. Кроме того, расширены федеральные запреты на места продаж АП (в частности, в число запрещенных мест продажи были включены места остановки общественного транспорта и АЗС). Помимо этого, регионам было дано право устанавливать дополнительные ограничения условий и мест розничной продажи АП, в том числе вводить полный запрет (в дополнение к возможности ограничивать время продаж) на все виды АП любой крепости. Данные изменения полностью развязали руки региональным властям и позволили им ужесточать регулирование как розничных продаж в магазинах, так и в заведениях общественного питания.

В июле 2017 г. ч. 9 ст. 16 ФЗ-171, наделяющая органы государственной власти субъектов РФ правом устанавливать дополнительные ограничения времени, условий и мест розничной продажи АП, приняла окончательный вид. В настоящее время данное право регионов не распространяется только на розничную продажу АП при оказании услуг общественного питания.

Протоколом Минэкономразвития России от 05.11.2019 г. №56-МО был утвержден План проведения оценки фактического воздействия (далее ОФВ) на 2020 г. Пункт 11 данного плана предполагает проведение ОФВ ч. 9 ст. 16 ФЗ-171, поскольку право

субъектов устанавливать дополнительные ограничения условий розничной продажи алкогольной продукции в дополнение к действующим на федеральном уровне ограничениям «представляется избыточным или требующим изменения по следующим основаниям»:

1. Формулировка права (на установление дополнительных ограничений условий розничной продажи АП) может трактоваться субъектами РФ предельно широко, особенно в части условий розничной продажи АП.
2. Действующая редакция ФЗ-171 содержит достаточное количество федеральных ограничений условий продаж АП, в том числе полный запрет на продажу АП в отдельных случаях.
3. Многообразие существующих дополнительных региональных условий розничной продажи АП противоречит принципу единого экономического пространства на территории РФ.

В рамках процедуры ОФВ ч. 9 ст. 16 ФЗ-171 предлагается рассмотреть положение о праве органов государственной власти субъектов РФ по установлению дополнительных ограничений условий розничной продажи АП.

Ряд отечественных и зарубежных исследований указывает на эффективность мер по ограничению времени продаж АП в ночной период (аналог действующего федерального ограничения). Однако изучению дополнительных региональных ограничений времени (в дневное время), условий и мест продаж АП уделено гораздо меньше внимания. Большинство проектов нормативных правовых актов (далее – НПА), вводящих дополнительные региональные ограничения, не содержит обоснования целей и расчетов последствий их принятия. Эффективность таких мер зачастую подвергается критике со стороны представителей бизнеса за их негативное воздействие на конъюнктуру рынка. Применение норм (ограничение условий и мест продажи АП), позволяющих расширительно толковать компетенцию органов государственной власти, приводит к возникновению структурных перекосов в условиях функционирования торговых организаций и условиях доступа населения к АП на территории РФ.

Указанные вопросы частично уже поднимались в ходе предшествующего исследования, выполненного Центром развития потребительского рынка бизнес-школы СКОЛКОВО и Центром социального проектирования «Платформа» в 2019 г. [1], однако рассматривались применительно к нелегальному рынку АП. Необходимость детального изучения фактического влияния дополнительных региональных ограничений (времени, условий и мест) розничной продажи АП на основные институты (население, государство и бизнес) обуславливает важность проведения настоящего исследования.

Объект, цель и содержание работ исследования

Объектом исследования выступает отрасль розничной торговли алкогольной продукцией в части её регулирования органами государственной власти субъектов РФ и оценки последствий такого регулирования.

Цель исследования – определение фактического влияния дополнительных региональных ограничений розничной продажи алкогольной продукции и подготовка предложений по изменению (в том числе отмене) федерального и (или) регионального законодательства в части установления субъектами РФ дополнительных ограничений розничной продажи алкогольной продукции согласно ч. 9 ст. 16 ФЗ-171.

Содержание работ:

- 1) Описание исходной проблемы и выбранного способа регулирования, изучение хронологии изменения законодательства и особенностей применения субъектами РФ права на установление дополнительных ограничений продажи АП.
- 2) Описание основных групп субъектов, интересы которых затрагиваются установленным регулированием.
- 3) Оценка достижения заявленных целей дополнительного регулирования розничной продажи алкогольной продукции субъектами РФ.
- 4) Оценка фактических выгод и издержек групп субъектов отношений, связанных с изменением в регулировании, включая органы государственной власти, на примере двух пар субъектов РФ.
- 5) Оценка фактических положительных и отрицательных последствий введенного изменения в регулировании на примере двух пар субъектов РФ.
- 6) Оценка взаимосвязи между принятием дополнительных региональных ограничений и изменением различных социально-экономических показателей на основе корреляционного анализа.
- 7) Подготовка предложений об отмене или изменении нормативных правовых актов или их отдельных положений и проработка дополнительных мер, направленных на решение проблемы и преодоление связанных с ней негативных эффектов.

Методология исследования

В рамках данного исследования проводится ретроспективный анализ последствий (эффектов) дополнительных региональных ограничений розничной продажи АП в 2010–2019 гг., вводимых субъектами РФ в соответствии с ч. 9 ст. 16 ФЗ-171. Исследуемый период равен 10 годам, начиная с 2010 г. и заканчивая 2019 г. Для описания отдельных ситуаций и показателей исследуемый период расширяется. Затрагиваются в основном положения ч. 9 ст. 16, касающиеся права субъектов РФ на установление дополнительных ограничений времени, условий и мест продажи АП. Установление минимального размера уставного капитала выведено из поля исследования.

Изменения в ФЗ-171 и соответствующие НПА субъектов РФ, вступившие в силу в 2020 г., не включены в оценку фактического влияния, поскольку долгосрочные последствия данных поправок еще не наступили, а краткосрочные трудноотделимы от спровоцированных эпидемией коронавируса 2020 г.

Поскольку в течение исследуемого периода 85 субъектами РФ вводился уникальный и динамичный набор дополнительных ограничительных мер, то изучение фактических последствий такого регулирования для всех субъектов РФ является затруднительным. Это связано со сложностью разделения субъектов РФ по степени строгости ограничительных мер – на каждый момент времени распределение регионов отличное. Поэтому в рамках работ (разделов) № 2–5 осуществляется сравнительный анализ двух пар субъектов РФ (Владимирской и Тульской областей; Кемеровской и Томской областей) по оценке достижения заявленных целей дополнительного регулирования, фактических выгод и издержек групп субъектов отношений, положительных и отрицательных последствий введенного изменения в регулировании (в том числе анализ различных социально-экономических показателей) в течение исследуемого периода. Субъекты РФ для сравнительного анализа в парах выбирались на основе следующих принципов:

- 1) Регионы должны быть территориально близки друг другу, чтобы нейтрализовать влияние абиотических факторов (рельеф, температура, влажность воздуха, ветер и др.) на модель потребления алкоголя и жизнь людей в целом;
- 2) Социально-экономические показатели в регионах должны быть схожими: валовый региональный продукт (ВРП) на душу населения, среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников организаций, численность населения, число собственных легковых автомобилей;

- 3) Регионы должны быть близки друг другу по экологической обстановке, усугубляющей общее состояние здоровья населения и, как следствие, протекание заболеваний (в том числе связанных с алкоголизмом и психозами);
- 4) Отраслевая структура экономики региона по валовой добавленной стоимости (ВДС) должна быть схожа, поскольку это оказывает влияние на тип занятости и общее состояние экологии в регионе;
- 5) У регионов не должно быть существенных различий по социокультурным факторам, для чего сравнивался национальный состав населения;
- 6) Регионы должны иметь разную политику в отношении установления дополнительных ограничений времени, условий и мест продажи АП. Внутри пары один из регионов в течение исследуемого периода (2010–2019 гг.) вводил различные дополнительные ограничения (регион с более жестким регулированием), а другой регион такие ограничения не принимал или принимал менее жесткие (регион с более мягким регулированием).

Описание показателей, на основе которых выбранные пары регионов считаются удовлетворяющими заданным принципам, можно найти в Приложении № 1.

Для сбора дополнительной качественной информации и правильной интерпретации полученных количественных оценок нами проводилась серия углубленных интервью с экспертами, организованная в форме личных бесед или дистанционного телефонного разговора на основе сформированного вопросника. Первая часть интервью была взята летом 2019 г. в ходе подготовки другого исследования, посвященного изучению нелегального рынка АП (21 интервью). Вторая часть интервью была взята в сентябре–октябре 2020 г. (18 интервью). В качестве экспертов алкогольного рынка, регионального нормотворчества и проблем алкоголизма были опрошены:

- представители федеральных и региональных органов исполнительной власти;
- представители контрольно-надзорных органов;
- представители руководства федеральных розничных торговых сетей РФ;
- представители руководства малых и средних региональных торговых сетей РФ;
- руководители малых несетевых региональных розничных магазинов;
- представители руководства компаний-производителей алкогольной продукции;
- эксперты в области проблем алкоголизма;
- эксперты потребительского рынка РФ;
- представители руководства общественных объединений алкогольной отрасли и торговых компаний.

Основные источники данных и используемые материалы

Социально-экономические показатели, используемые для оценки достижения заявленных целей регулирования и оценки последствий такого регулирования, были собраны из материалов, размещенных на официальных сайтах организаций, в том числе:

- Единая межведомственная информационно-статистическая система (ЕМИСС) Росстата (<https://www.fedstat.ru/>);
- Портал правовой статистики Генеральной прокуратуры РФ (<http://crimestat.ru/>);
- Федеральная налоговая служба (ФНС России);
- Федеральная служба по регулированию алкогольного рынка (Росалкогольрегулирование);
- Министерство здравоохранения РФ, статистическая информация по годам;
- Портал открытых данных России (<https://data.gov.ru/>), организация-публикатор: Росалкогольрегулирование, Тульская область;
- Показатели состояния безопасности дорожного движения Госавтоинспекции МВД России (<http://stat.gibdd.ru/>);
- Официальный интернет-портал правовой информации (<http://pravo.gov.ru/>);
- Справочная правовая система КонсультантПлюс;
- Официальные сайты администраций субъектов РФ и их подразделений;
- Российский мониторинг экономического положения и здоровья населения НИУ ВШЭ (RLMS HSE), проводимый НИУ «Высшая школа экономики» и ООО «Демоскоп» при участии Центра народонаселения Университета Северной Каролины в Чапел Хилле и Института социологии Федерального научно-исследовательского социологического центра РАН (сайты обследования RLMS HSE: <http://www.cpc.unc.edu/projects/rlms> и <http://www.hse.ru/rlms>);
- Отечественные и зарубежные научные исследования (статьи, обзоры, аналитические материалы), посвященные изучению последствий введения ограничений времени, условий и мест розничной продажи АП.

Помимо информации, находящейся в открытом (публичном) доступе, в данном исследовании используются материалы глубинных интервью, проведенных летом 2019 г. в рамках предыдущего исследования, а также материалы экспертных интервью, проведенных в сентябре–октябре 2020 г., с представителями торговых и производственных компаний, экспертами алкогольного рынка и научного сообщества.

Используемые сокращения

Полное наименование	Сокращение
Алкогольная продукция	АП
Бюджетный кодекс Российской Федерации	БК РФ
Валовая добавленная стоимость	ВДС
Валовый региональный продукт	ВРП
Единая государственная автоматизированная информационная система	ЕГАИС
Контрольно-кассовая техника	ККТ
Концепция реализации государственной политики по снижению масштабов злоупотребления алкогольной продукцией и профилактике алкоголизма среди населения Российской Федерации на период до 2020 года (Распоряжение Правительства РФ от 30.12.2009 г. № 2128-р)	Концепция
Множкквартирные жилые дома	МКЖД
Налоговый кодекс Российской Федерации	НК РФ
Нормативный правовой акт	НПА
Оценка регулирующего воздействия	ОРВ
Оценка фактического воздействия	ОФВ
Сибирский федеральный округ	СФО
Федеральная антимонопольная служба	ФАС
Федеральная служба по регулированию алкогольного рынка	Росалкогольрегулирование
Федеральный закон от 22.11.1995 г. № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции»	ФЗ-171
Физическая культура и спорт	ФКиС
Центральный федеральный округ	ЦФО

Благодарности

Центр развития потребительского рынка Московской школы управления СКОЛКОВО благодарит за экспертную поддержку Спирина В.В., Ионкина В.В. и Немцова А.В. Отдельную благодарность коллектив выражает всем экспертам, принявшим участие в данном исследовании, за продуктивные и интересные разговоры.

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

1. Описание исходной проблемы

1.1. Изменение регулирования на федеральном уровне в России

Наиболее активная политика органов государственной власти России по регулированию производства и оборота АП фактически началась с постепенной монополизации производства этилового спирта¹ и централизации полномочий в одном ведомстве. До образования Указом Президента РФ от 31.12.2008 г. № 1883 Федеральной службы по регулированию алкогольного рынка (далее – Росалкогольрегулирование) указанные функции выполнялись сразу несколькими министерствами и ведомствами: Минсельхозом России, Минфином России, Федеральной налоговой службой, Федеральной таможенной службой и Федеральной службой по тарифам России².

С 2009 г. наступил новый этап в развитии алкогольного рынка России и его регулирования органами государственной власти, обусловленный принятием Правительством РФ «Концепции реализации государственной политики по снижению масштабов злоупотребления алкогольной продукцией и профилактике алкоголизма среди населения Российской Федерации на период до 2020 года»³ (далее – Концепция) и «Комплекса мер по повышению эффективности регулирования рынка алкогольной продукции в РФ и производства этилового спирта»⁴. За последующие 10 лет произошли: повышение ставок акцизов, введение минимальных цен (производителей, поставщиков и розничных продаж) на некоторые виды АП (водка, коньяк, бренди, игристое вино), внедрение ЕГАИС сначала в производстве (2006 г.), потом в оптовой и розничной торговле (2016–2017 гг.), запрет на рекламу АП в средствах массовой информации, а также другие меры регулирования.

Отдельное внимание стоит уделить порядку выдачи лицензий на производство и продажу АП, порядку распределения акцизов и государственной пошлины за выдачу лицензии, а также дополнительным ограничениям времени, условий и мест продажи АП, поскольку данные меры регулирования оказывают существенное влияние на функционирование органов государственной власти субъектов РФ.

¹ Крупнейшие в России производители этилового спирта, ОАО «Росспиртпром», ОАО «Татспиртпром» и ОАО «Башспиртпром», на 100% принадлежат государству. По разным оценкам, на их долю приходится не менее 50% производства всего этилового спирта.

² Была упразднена в 2015 г.

³ Одобрена распоряжением Правительства РФ от 30.12.2009 г. № 2128-р.

⁴ Одобрен Распоряжением Правительства РФ от 14.12.2009 г. № 1940-р.

С 2005 г. по настоящее время в ведении субъектов РФ находится **выдача лицензий на розничную продажу АП**. В 2006–2012 гг. субъекты РФ также имели право определения порядка лицензирования розничной продажи АП, что являлось наиболее серьезным полномочием во взаимоотношениях с бизнесом. В 2016 г. было разделено лицензирование розничной продажи АП и розничной продажи АП при оказании услуг общественного питания, однако данное изменение все равно не позволило в полной мере решить проблему двойного толкования закона. В дополнение к этому субъекты РФ устанавливают для организаций, осуществляющих розничную торговлю, требования к минимальному размеру оплаченного уставного капитала (исключение составляют организации общественного питания), а максимальный размер уставного фонда ограничен на федеральном уровне ФЗ-171 и равен 1 млн руб.

Важным фактором, повлиявшим на функционирование контрольно-надзорных органов и в целом на бюджеты субъектов РФ, является **принцип распределения доходов региональных доходов от акцизов на производимую АП**. Согласно ст. 56 Бюджетного кодекса РФ (далее – БК РФ) 80% акцизов на АП с объемной долей этилового спирта свыше 9% поступают в региональный бюджет. В региональный бюджет также поступает 100% акцизов на пиво, вино, фруктовое вино, игристое вино (шампанские), винные напитки, изготавливаемые без добавления ректификованного этилового спирта, слабоалкогольную продукцию (с объемной долей этилового спирта до 9% включительно). До 2017 г. субъекты РФ, пользуясь предоставленным БК РФ правом субсидировать производство крепкой подакцизной АП для внутреннего рынка, позволяли снижать производителям крепкой АП цену продажи за счет возврата части акциза, поступающего в региональный бюджет от производителей АП. Такая схема распределения акцизов на крепкую АП приводила к росту объемов производства отдельных региональных производителей и региональному «сепаратизму». При этом вопросы нелегальных розничных продаж АП отходили на второй план, поскольку проблем с уплатой акцизов в региональный бюджет с производителей не было. В конце 2016 г. в БК РФ (ст. 56) было внесено изменение, согласно которому региональные налоговые доходы от акцизов на крепкую АП стали распределяться территориальными органами Федерального казначейства между бюджетами субъектов РФ в соответствии с Федеральным законом «О федеральном бюджете». Согласно принятым изменениям в БК РФ и ФЗ «О федеральном бюджете», начиная с **2017 г.** часть региональных доходов от крепкой АП стала зачисляться в бюджет субъекта РФ **по месту продажи АП и пропорционально розничным продажам, зафиксированным в ЕГАИС**.

Норматив зачисления в региональный бюджет пропорционально легальным розничным продажам ежегодно увеличивался. Так, в 2017 г. законом о федеральном

бюджете только 20% региональной доли перераспределялось пропорционально розничным продажам АП, в 2020 г. – 70% региональной доли бюджета от акцизов на крепкую АП должно было поступать пропорционально розничным продажам АП. Со вступившими с 2017 г. поправками эксперты отмечают серьёзные положительные изменения в деятельности региональных контрольно-надзорных органов, у которых появился дополнительный стимул следить за соблюдением законодательства РФ в области розничных продаж АП. В бюджеты субъектов РФ также поступают государственные пошлины за выдачу органами исполнительной власти субъектов РФ лицензий на розничную продажу АП и суммы административных штрафов, связанных с нарушениями законодательства в области розничной продажи АП (к которым относятся и нарушения времени, условий и мест розничной продажи АП).

Регулирование времени, условий и мест розничной продажи АП, а также её распития на федеральном уровне берёт своё начало с 1999 г., когда были установлены отдельные запреты на места продаж крепкой АП.

До 2006 г. не допускалась розничная продажа АП **в следующих местах:** в детских, учебных, культовых и лечебно-профилактических учреждениях и на прилегающих к ним территориях. Не допускалась розничная продажа крепких спиртных напитков в местах массового скопления граждан и нахождения источников повышенной опасности (вокзалах, аэропортах, станциях метро, объектах военного назначения) и на прилегающих к ним территориях, а также в ларьках, киосках, с рук, лотков, автомашин (в нестационарных торговых объектах). Магазины, осуществляющие в городах розничную продажу крепкой АП, должны иметь для таких целей стационарные торговые и складские помещения общей площадью не менее 50 м², охранную сигнализацию, сейфы для хранения документов и денег, контрольно-кассовую технику (далее – ККТ). Также не допускалась розничная продажа АП на всех видах общественного транспорта (транспорта общего пользования) городского и пригородного сообщения.

В 2006 г. основные ранее существующие запреты по местам продажи АП были сохранены. Тем не менее был введен дополнительный запрет на продажу АП в организациях культуры и спорта, но разрешена продажа алкоголя на территориях, прилегающих к социальным объектам. Субъектам РФ было предоставлено право устанавливать **дополнительные ограничения времени** розничной продажи крепкой АП (свыше 15% этилового спирта).

С 2006 по 2011 г. только к местам массового скопления граждан и местам нахождения источников повышенной опасности (оптовым и розничным рынкам, вокзалам, аэропортам) устанавливались прилегающие территории, на которых также существовал

запрет продажи крепкого алкоголя. С принятием в **июле 2011 г.** поправок в ФЗ-171 запрет на продажу АП на прилегающих территориях к социальным объектам (детским, образовательным, медицинским организациям и объектам спорта) был восстановлен. К ранее действующим ограничениям по минимальной площади магазинов, расположенных в городах (не менее 50 м²), добавилась необходимость иметь такие магазины в собственности или в аренде, срок которой определен договором и составляет один год и более. Кроме того, были введены ограничения по минимальной площади магазинов, расположенных в сельских поселениях (не менее 25 м²). Введены еще несколько **ограничений мест и условий розничной продажи АП**: на остановочных пунктах движения общественного транспорта, на АЗС и в ПЭТ-таре объемом более 1,5 л (например, пиво в розлив). Этим же пакетом поправок был установлен федеральный **запрет на ночную торговлю АП** с 23 часов до 8 часов утра следующего дня, а субъекты РФ получили право на **установление дополнительных ограничений времени, условий и мест розничной продажи** всех видов АП любой крепости.

До 2011 г. ФЗ-171 не регулировал вопросы потребления алкогольной продукции – соответствующие запреты регулировались Кодексом РФ об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ). В связи с принятием в 2009 г. Концепции к ранее установленному запрету потребления АП в местах, где запрещена розничная продажа, добавились общественные места: дворы, подъезды, лестницы и лестничные площадки, лифты жилых домов, детские площадки, зоны рекреационного назначения (городские леса, скверы, парки, сады и иные территории, используемые и предназначенные для отдыха, туризма, занятий спортом).

В целом можно сказать, что **основные требования на федеральном уровне к местам и условиям розничной продажи АП были сформулированы в 2006 г.** (с дополнением в 2011 г.) и за последние 15 лет существенно не видоизменились⁵.

Поправки в ФЗ-171 в июле 2017 г. окончательно закрепили формулировки ограничений времени, условий и мест розничной продажи АП на федеральном уровне. Дистанционный запрет на продажу алкогольной продукции, действующий ранее согласно постановлению Правительства РФ от 27.09.2007 г. № 612 «Об утверждении Правил продажи товаров дистанционным способом», был включен в ФЗ-171, а право субъектов РФ вводить дополнительные ограничения времени, условий и мест продажи АП организациями при оказании услуг общественного питания исключили. До 2017 г.

⁵ За исключением поправок ФЗ-171 от 24.04.2020 г. о минимальном размере зала обслуживания торгового объекта при оказании услуг общественного питания в многоквартирных домах и (или) на прилегающих к ним территориях. Но поскольку исследуемый период ограничивается 2019 г., то данные изменения не рассматриваются в данном исследовании.

прилегающие территории определялись как земельные участки, прилегающие к зданиям, строениям и сооружениям, где запрещена розничная продажа алкогольной продукции, с июля 2017 г. такую территорию стало возможным установить к помещениям магазинов, находящихся внутри здания (например, к магазину внутри торгового комплекса).

Также важно отметить, что с 1 января 2018 г. в России вступил в силу запрет на производство и продажу слабоалкогольных энергетических напитков, ранее вводимый отдельными субъектами РФ на своих территориях. Устанавливаемые до 2017 г. регионами ограничения на продажу таких напитков не включались в дальнейшее описание, поскольку указанная проблема была решена на федеральном уровне и в целом касалась лишь небольшой категории АП.

Целый ряд ограничений на федеральном уровне установлен отдельно для организаций, осуществляющих розничную торговлю при оказании услуг общественного питания. Такие организации должны соблюдать несколько обязательных требований (ниже приведены основные):

- осуществлять данный лицензируемый вид деятельности в объектах общественного питания, имеющих зал обслуживания посетителей (ресторанах, барах, кафе, буфетах), вагонах-ресторанах (вагонах-кафе, вагонах-буфетах, вагонах-барах), а также на морских и водных, воздушных судах;
- не осуществлять данный лицензируемый вид деятельности в местах розничной продажи АП (в магазинах);
- осуществлять продажу АП при условии вскрытия продавцом потребительской тары;
- применять при продаже АП ККТ;
- осуществлять продажу АП в объектах общественного питания, расположенных в многоквартирных домах и (или) на прилегающих к ним территориях⁶, только если зал обслуживания посетителей такого объекта имеет общую площадь не менее 20 м²;
- в условиях выездного обслуживания осуществление продажи АП допускается только при условии соответствия места, в котором осуществляется выездное обслуживание, требованиям федерального законодательства, а также при условии уведомления лицензирующего органа о дате, времени и месте осуществления выездного обслуживания (за исключением продажи АП при оказании услуг общественного питания на воздушных судах, водных судах и

⁶ Данное ограничение было введено весной 2020 г. См. предыдущую сноску.

железнодорожном транспорте, а также в жилых помещениях жилищного фонда).

Опрошенные эксперты единогласно отметили, что **ФЗ-171 за последние годы наполнился дополнительными ограничениями, требованиями, исключениями и иными нормами, которые усложняют восприятие данного закона хозяйствующими субъектами, органами государственной власти и населением.** В ходе интервью отмечалось, что на сегодняшний день ФЗ-171 одновременно выполняет функцию главного закона, регулирующего алкогольную отрасль в стране, и функцию подзаконных актов, устанавливающих отдельные детализированные технические и юридические аспекты.

Все последние изменения, которые вводились в ФЗ-171, по сути своей направлены на ужесточение, контроль за рынком, что, с одной стороны, хорошо. Но с другой, можно видеть, что сегодня закон уже плохо читаемый для представителей хозяйствующих субъектов или простых людей. Там все достаточно нагромождено и запутано. Много технических нюансов.

(Представитель федеральных органов исполнительной власти)

Таким образом, в настоящее время на федеральном уровне установлено большое количество ограничений мест и условий розничной продажи АП, а также действует запрет на ночную и дистанционную торговлю АП. Отмечается перегруженность действующего основного закона – ФЗ-171. В ведении органов государственной власти субъектов РФ остаётся несколько инструментов регулирования оборота АП: выдача и аннулирование лицензий на розничную продажу АП, принятие дополнительных ограничений времени, условий и мест розничной продажи АП, а также осуществление контрольно-надзорной деятельности за соблюдением федерального и регионального законодательства в области производства и оборота АП. Посредством данных инструментов субъекты РФ имеют возможность решать локальные социально-экономические проблемы, в том числе влиять на уровень потребления и криминогенности в регионе, обеспечивать поступления в бюджет, влиять на осуществление предпринимательской деятельности.

В целом ограничения розничной продажи АП по месту, времени и условиям обозначены Правительством РФ в 2009 г. в Концепции в качестве одной из мер по снижению масштабов злоупотребления АП и профилактике алкоголизма среди населения РФ. Однако решение данных задач в основном путем установления дополнительных ограничений времени, условий и мест розничной продажи АП субъектами РФ привело к необоснованным и различным практикам их применения. Полномочия субъектов РФ по регулированию алкогольного рынка (доступные каждому региону) и одновременно с этим

существенные различия между регионами по эффективности борьбы с проблемой алкоголизма (и иными последствиями потребления и злоупотребления АП) указывают на неоднозначный эффект от принимаемых дополнительных ограничений времени, условий и мест розничных продаж АП.

ФЗ-171 предусмотрены различные дополнительные возможности установления ограничений для субъектов РФ. Каждая область, республика может установить свои правила. Отсюда тоже иногда вытекают некоторые проблемы – где-то немного перегибают палку на местах и там все только хуже становится. (Представитель федеральных органов исполнительной власти, 2020 г.)

Региональные власти обычно читают свою строчку о том, что имеют право на дополнительные ограничения, а дальше уже вступает в силу печатная машина, которая штампует свои региональные законодательные акты. (Представитель руководства федеральной торговой сети, 2020 г.)

Необходимо обратить внимание на то, что **важными инструментами борьбы с проблемой алкоголизма** (и иными последствиями потребления алкоголя) **являются не только и не столько дополнительные ограничительные меры, сколько повышение общего уровня благосостояния населения, психоэмоционального фона в регионе, работа по пропаганде ведения здорового образа жизни и многие другие решения.** В рамках данного исследования основной акцент делается на оценке эффективности дополнительных ограничений времени, условий и мест розничной продажи АП, вводимых органами государственной власти субъектов РФ.

1.2. Изменение регулирования на региональном и муниципальном уровнях в Российской Федерации

Политика органов государственной власти субъектов РФ по введению дополнительных **ограничений времени розничной продажи АП** началась с 2006 г., когда в ФЗ-171 были введены соответствующие поправки. Введение же ограничений условий и мест розничной продажи АП началось в середине 2011 г.

В 2010 г. из 82 субъектов РФ только 11 регионов не вводили никаких ограничений по времени продажи АП (см. Рисунок 1). Однако с введением в 2011 г. единого федерального запрета на ночную торговлю АП (максимальная продолжительность продаж алкоголя стала равной 15 часам в сутки) 35 субъектов РФ были вынуждены сократить время продажи с 16–24 часов до федерального максимума в 15 часов. К 2020 г. же только

24 субъекта РФ (из 85) не установили дополнительных ограничений времени розничной продажи АП (см. Рисунок 2), а наиболее популярным ограничением стало сокращение времени продажи до 12 часов в сутки (им воспользовались 27 субъектов РФ). При этом важно отметить, что **формулировка права субъектов РФ по установлению «дополнительных ограничений времени и условий розничной продажи АП» позволяет трактовать её различными способами.** В частности, устанавливать различное время продажи: крепкой и слабоалкогольной продукции⁷; слабоалкогольных спиртных напитков и другой АП⁸; для будних, выходных и праздничных дней; отдельно для розничной торговли АП и розничной торговли АП при оказании услуг общественного питания (до 2017 г.). В данном абзаце и далее все подсчеты продолжительности времени продажи АП в субъектах РФ будут осуществляться для крепкой АП, в будние дни и для розничной торговли АП (кроме розничной торговли при оказании услуг общественного питания).

Наиболее жесткие ограничения по времени розничной продажи АП на территории РФ действуют в Чеченской Республике (10:00–08:00), Республике Тыва (15:00–11:00) и Республике Саха (Якутия) (20:00–14:00).

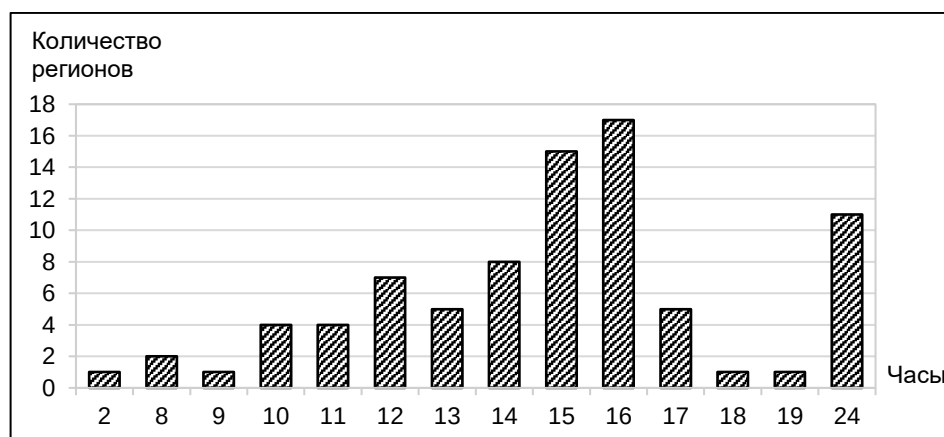


Рисунок 1. Распределение субъектов РФ по продолжительности продаж АП, 2010 г.
Источник: [2, с. 117], расчеты авторов

⁷ В отличие от категории АП «напитки слабоалкогольные» (используется, например, при подсчетах Росстата) с содержанием этилового спирта не более 9%, субъекты РФ понимают под данным термином продукцию с содержанием этилового спирта менее 15% (ранее Ульяновская область), менее 16,5% (Ненецкий АО).

⁸ С 04.06.2012 г. по 22.02.2013 г. в Архангельской области действовал полный запрет продажи слабоалкогольных спиртных напитков с содержанием этилового спирта от 0,5% до 9%, остальная АП продавалась без ограничений.

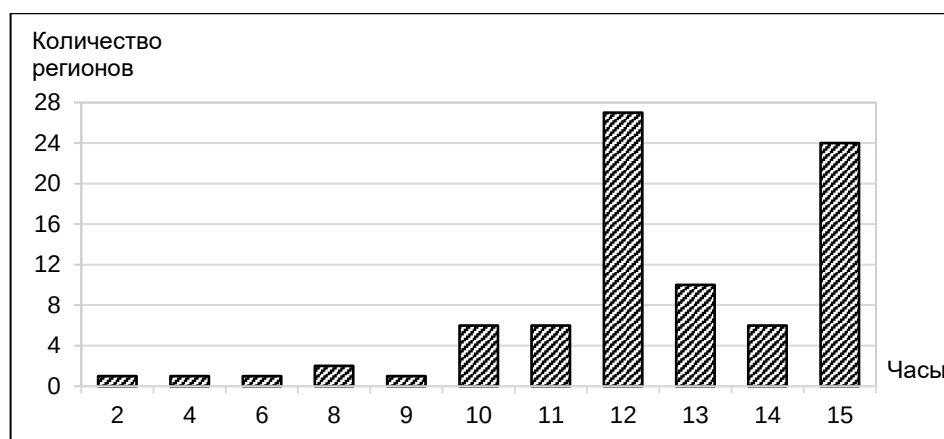


Рисунок 2. Распределение субъектов РФ по продолжительности продаж АП, начало 2020 г.
Источник: [3], расчеты авторов

Из сопоставления времени начала и окончания розничной продажи АП в 2010 г. (см. Рисунок 3) и начале 2020 г. (см. Рисунок 4) видно, что федеральное ограничение в 2011 г. (запрет с 23:00 до 08:00) было сформулировано, базируясь на уже установленных к тому времени региональных ограничениях (начало запрета с 22–23 часов вечера до 7–8 часов утра). В настоящее время в большинстве регионов продажи АП начинаются в 8 утра (в 35 регионах) или в 10 утра (в 27), а заканчиваются в 22 часа (в 36) или 23 часа (в 27). При этом более жесткое регулирование времени начала и окончания розничных продаж АП, чем в среднем по России, в отдельных субъектах РФ сохранилось еще с 2010 г. Например, в Чеченской Республике – с 10:00 утра до 08:00 утра следующего дня.

Также на начало 2020 г. 21 (из 85) субъект РФ установил временные ограничения на розничную продажу АП за 2–3 часа до и 1–3 часа после проведения публичных мероприятий в местах массового скопления граждан и на прилегающих территориях. Достаточно активно регионы устанавливают и полный запрет на продажу АП (или существенно уменьшают время) в отдельные праздничные дни – 53 субъекта РФ. Наиболее часто устанавливаются ограничения в праздники, связанные с большим скоплением детей и молодежи: День знаний (1 сентября), Международный день защиты детей (1 июня), День молодежи (27 июня), дни проведения выпускных мероприятий в общеобразовательных организациях, – а также в дни массового скопления граждан на улицах: новогодние каникулы, дни города, поселка, села, дни народных и религиозных праздников. Реже встречаются ограничения в праздники: 25 января, 7 апреля, 1 мая, 9 мая, 28 мая, 12 июня, 8 июля, 2 августа, 9 августа, 11 сентября, 4 ноября, 17 ноября, 15 декабря. Также в Ненецком АО действует запрет на розничную продажу АП в период проведения убойной (заготовительной) кампании оленей (обычно длится несколько месяцев, начиная с октября–ноября по январь–февраль).

Есть целый ряд регионов, в которых вводятся трезвые дни, которые сложно отслеживать. Когда это общероссийские устоявшиеся праздники, то все к этому привыкают и отслеживают. Когда же это локальные региональные какие-то мероприятия или праздники, это становится серьезным камнем преткновения. Всё это необходимо отслеживать, чтобы не нарушить и не лишиться лицензии. (Представитель руководства федеральной торговой сети, 2020 г.)

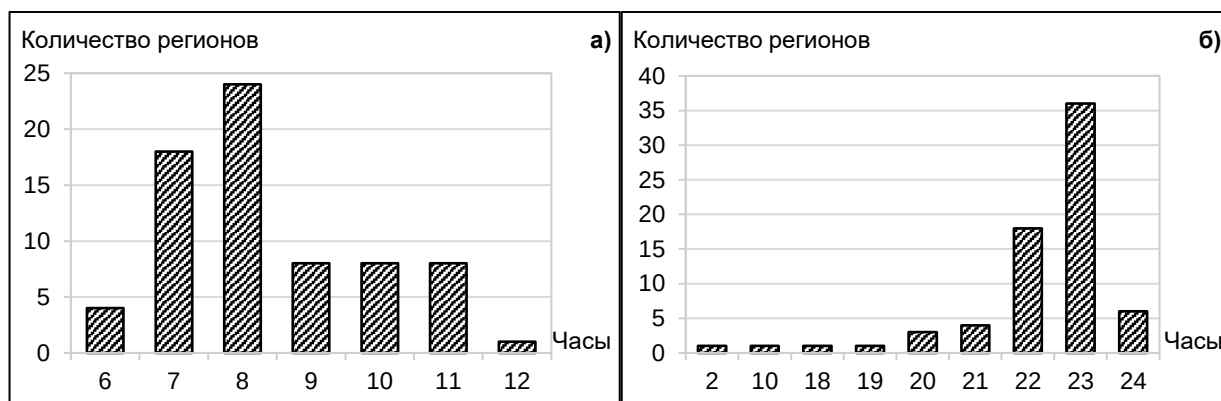


Рисунок 3. Распределение регионов по времени начала (а) и окончания (б) продаж, 2010 г.
Источник: [2, с. 118]

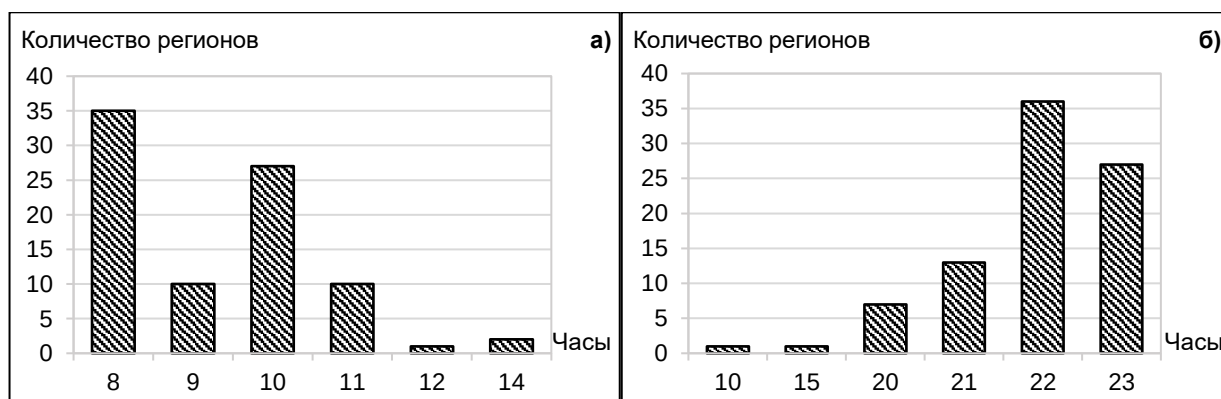


Рисунок 4. Распределение субъектов РФ по времени начала (а) и окончания (б) продаж, начало 2020 г.
Источник: [3], расчеты авторов

Помимо введения дополнительных ограничений времени розничной продажи АП субъекты РФ активно пользуются правом устанавливать **ограничения мест продажи АП**. Так, на начало 2020 г. наиболее популярными были следующие ограничения:

- 8 (из 85) субъектов РФ не применяли какие-либо дополнительные ограничения мест и условий продажи, а ограничивались федеральными нормами. Из них 6 регионов не вводили ограничений по месту продажи (Республика Северная Осетия – Алания, Красноярский край, Костромская, Новгородская, Смоленская и Челябинская области).

- 22 региона установили запрет на продажу АП в местах рекреационного назначения (федеральная норма запрещает только распитие напитков в таких местах, но разрешает приобретение и распитие в местах общественного питания).
- 21 регион в той или иной формулировке ввел ограничение на розничную продажу АП в торговых объектах, расположенных в нежилых помещениях многоквартирных жилых домов (далее МКЖД), а также во встроенных, в пристроенных и во встроенно-пристроенных помещениях МКЖД⁹. Полный запрет фактически действует в 5 регионах России.
- 18 регионов ввели ограничения на розничную продажу АП (в некоторых случаях для отдельных категорий напитков, например, пива, пивных напитков, сидра, пуаре и медовухи) на ярмарках¹⁰.
- 7 регионов запретили розничную продажу в культовых зданиях, строениях и сооружениях, предназначенных для богослужений и религиозных мероприятий, а также на прилегающих к ним территориях.

Реже встречались иные ограничения мест продажи АП. Их общее количество и точечное применение отдельными регионами **создает предпосылки для нарушения принципа единого экономического пространства на территории РФ**, в частности запрещена продажа АП:

- в местах оказания услуг почтовой связи (Иркутская область, Республика Бурятия);
- в зданиях и сооружениях государственных и муниципальных учреждений (Кабардино-Балкарская Республика);
- в общежитиях и зданиях, в которых они располагаются (Калужская и Архангельская области, Республики Карелия, Хакасия, Удмуртия, Забайкальский, Пермский и Приморский края);
- в помещениях специализированных торговых предприятий, осуществляющих торговлю детскими или спортивными товарами (Республика Крым);

⁹ Весной 2020 г. были внесены изменения в ФЗ-171, установившие минимальный размер зала обслуживания для организаций, осуществляющих продажу АП при оказании услуг общественного питания в помещениях МКЖД. В настоящее время субъекты РФ активно устанавливают дополнительные ограничения на минимальный размер зала обслуживания, начиная от установленного в ФЗ-171 в 20 м² и заканчивая полным запретом. Полный запрет установлен, например, в Карачаево-Черкесской Республике, Республике Саха (Якутия), Республике Татарстан, Чеченской Республике.

¹⁰ Запрет на продажу АП на ярмарках соответствует запрету в ФЗ-171 на продажу АП на территории оптовых и розничных рынков, к которым относятся ярмарки.

- в неспециализированных стационарных торговых объектах по розничной продаже АП (Республика Саха (Якутия));
- в подземных переходах (Удмуртская Республика);
- в торговых объектах, расположенных в зданиях, в которых осуществляют деятельность организации социального обслуживания граждан пожилого возраста и инвалидов (Пермский край, Калужская область);
- в торговых объектах, расположенных в одном здании с Федеральной службой исполнения наказаний, в исправительных колониях и др.¹¹ (Пермский край);
- на территориях месторождений углеводородного сырья (ХМАО-Югра);
- на автомобильных и железнодорожных мостах (ХМАО-Югра);
- в торговых объектах, расположенных на факториях (Ямало-Ненецкий АО);
- в помещениях, занимаемых закусочными (Рязанская область).

У нас с каждым годом расширяются права субъектов РФ в регулировании алкогольных рынков, и это регулирование неодинаково. Каждый регион по-своему определяет метры, литры, часы, вплоть до введения запретов на отдельные виды алкогольной продукции. И с точки зрения обеспечения единства экономического пространства это однозначно тревожное событие для нормальных честных конкурентных отношений. (Представитель ФАС, 2020 г.)

В рамках своих полномочий субъекты РФ также вправе устанавливать дополнительные **ограничения условий розничной продажи АП** (за исключением общественного питания). ФЗ-171 не содержит объяснения, что именно понимается под условиями продажи, поэтому в качестве ограничений могут выступать любые требования к организациям, самой продукции или порядку осуществления розничной продажи АП. Набор введенных субъектами РФ ограничений условий продажи алкоголя настолько широк, что систематизировать его достаточно трудно. Однако обратимся к наиболее популярным и серьезным по степени воздействия на субъекты предпринимательства ограничениям в регионах России.

Согласно ч. 4 ст. 16 ФЗ-171, розничная продажа АП при оказании услуг общественного питания может осуществляться в ресторанах, барах, кафе, буфетах, вагонах-ресторанах, морских и воздушных судах. Ряд регионов намеренно сокращает перечень

¹¹ В исправительных колониях, колониях-поселениях, воспитательных колониях, лечебных исправительных учреждениях, тюрьмах, следственных изоляторах, изоляторах временного содержания и на прилегающих к ним территориях.

таких объектов общественного питания, тем самым нарушая норму ч. 9 ст. 16 ФЗ-171, которая не позволяет субъектам РФ устанавливать дополнительные ограничения для сегмента общественного питания. Например, в Республике Саха (Якутия) разрешено продавать АП только в ресторанах, а в Республике Татарстан только в ресторанах, кафе и барах.

В Республике Адыгея запрещена розничная продажа АП в магазинах и при оказании услуг общественного питания, если они имеют совместный вход. В Удмуртской Республике используется иная формулировка – запрещена «розничная продажа АП в том же месте, в котором осуществляется продажа АП при оказании услуг общественного питания». Формулировка «то же место» может неоднозначно трактоваться как субъектами предпринимательства, так и контрольно-надзорными органами.

Однако самое большое количество дополнительных ограничений условий розничной продажи АП установлено непосредственно для розничной продажи АП в магазинах. Розничная торговля АП запрещается:

- если вход для покупателей в торговое помещение организован со стороны подъездов и (или) жилых домов;
- если розничная торговля АП осуществляется в розлив;
- без использования стационарного торгового оборудования, предназначенного для выкладки и демонстрации АП (Липецкая область);
- при розничной продаже пива, пивных напитков, сидра, пуаре, медовухи, содержащихся в стеклянной таре (г. Санкт-Петербург в дни проведения футбольных соревнований);
- на улицах, если они имеют статус пешеходных зон;
- с размещением АП в торговом зале на торговом оборудовании совместно с другими товарами (Ямало-Ненецкий АО).

В ряде регионов действуют иные необычные условия (или исключения из условий) розничной продажи АП. Так, в Липецкой области ряд требований не распространяется на «организации розничной торговли, осуществляющие реализацию АП в непрозрачной упаковке в помещении, изолированном от общего торгового зала, а также в случаях, когда на территории населенного пункта имеется только одна организация розничной торговли по продаже АП». В Ульяновской области дополнительные ограничения времени и условий розничной продажи АП не распространяются на розничную продажу АП в целях проведения поминок по умершему лицу. В Республике Тыва к организациям и ИП, осуществляющим розничную продажу АП (кроме общественного питания), выдвинуто требование об обязательном «оснащении помещений, в которых осуществляется розничная

продажа, системами внутреннего и наружного видеонаблюдения с возможностью ведения записей видеосъемки и их хранения не менее 3 месяцев». Также в ст. 9.1 закона Республики Тыва от 11.11.2011 г. № 952 ВХ-1 указано, что «установка и эксплуатация средств видеонаблюдения должна осуществляться с учетом прав граждан на защиту персональных данных, предусмотренных федеральным законом». Стоимость покупки и установки такой системы видеонаблюдения, поддержания её эксплуатации, а также постоянные издержки на хранение данных могут составлять десятки тысяч рублей на одну торговую точку.

Существенные различия в подходах регионов России к регулированию розничной продажи АП наблюдаются также и в отношении **измерения расстояния от магазина до прилегающей территории к социальным объектам**. Способ расчета расстояния от магазина до границы прилегающей территории определяется органом местного самоуправления самостоятельно¹². Так, расстояние может определяться по кратчайшему расстоянию по тротуарам и пешеходным дорожкам, а при их отсутствии – по обочинам и краям проезжих частей. В некоторых субъектах РФ учитываются возможные препятствия (естественного и искусственного происхождения), сложившаяся застройка (не предполагающая тротуары, обочины), а также пешеходные переходы (подземные и надземные), в том числе через проезжую часть. Иногда при определении расстояния учитывается начальная точка, определяемая входной (ными) дверью (ми) торгового объекта, и конечная точка, определяемая входом (дамы) на обособленную территорию социального объекта¹³ (или входом в такие объекты). В некоторых регионах кратчайшее расстояние рассчитывается по прямой линии, без учета траектории пешеходной доступности от границ обособленных территорий или границ самого здания, сооружения. Данный метод измерения аналогичен методу, используемому в г. Санкт-Петербурге, где расстояние определяется границей окружности с определенным радиусом с центром на оси входа (выхода) в здание (строение, сооружение) в границах которого запрещена розничная продажа АП.

Выводы:

В настоящее время в отношении розничной продажи АП на федеральном уровне установлено большое количество ограничений как по времени, так и по местам и условиям

¹² Постановление Правительства РФ от 27.12.2012 г. № 1425 «Об определении органами государственной власти субъектов Российской Федерации мест массового скопления граждан и мест нахождения источников повышенной опасности, в которых не допускается розничная продажа алкогольной продукции, а также определении органами местного самоуправления границ прилегающих к некоторым организациям и объектам территорий, на которых не допускается розничная продажа алкогольной продукции».

¹³ Под обособленной территорией понимается территория мест массового скопления граждан, мест нахождения источников повышенной опасности. Для упрощения также под этим подразумеваются все объекты, вблизи которых запрещена розничная продажа АП согласно ФЗ-171.

продажи АП. Дополнительно к федеральным ограничениям субъекты РФ вправе вводить иные дополнительные ограничения времени, условий и мест розничной продажи АП, за исключением сегмента общественного питания. Несмотря на наличие у регионов достаточно широкого набора полномочий, необходимо отметить, что за исследуемый период часть полномочий у регионов исключили – из ведения субъектов РФ было выведено установление порядка лицензирования розничной продажи АП и право введения дополнительных ограничений на продажу АП при оказании услуг общественного питания.

В ходе анализа исследовательской проблемы было выявлено, что практически все регионы России пользуются правом устанавливать дополнительные ограничения розничной продажи АП. При этом отсутствие в федеральном законодательстве четких критериев и пределов установления региональных ограничений времени, условий и мест розничной продажи АП приводит к появлению разрозненного регулирования в соседних субъектах РФ и в рамках одного региона, а также злоупотреблению регулированием (введению необоснованных и избыточных ограничений).

Разная политика регионов в отношении розничных продаж АП создает предпосылки для неравного доступа граждан РФ к легально продаваемой АП. Статья 55 Конституции РФ гласит: «Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены только федеральным законом и только в той мере, в которой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья...». Однако обоснования введения субъектами РФ дополнительных ограничений зачастую являются недостаточными и во многих случаях не учитывают последствия регулирования для всех участников рынка, а рассматривают только социальную (медицинскую) направленность меры. Подтверждением этому служат отчеты об оценке регулирующего воздействия (далее – ОРВ) на НПА субъектов РФ¹⁴. **Избыточные ограничения на покупку АП в легальном магазине стимулируют развитие нелегального рынка АП и домашнего (нерегистрируемого) изготовления АП, могут способствовать ухудшению делового климата в регионе [1].**

В связи с принятием отдельными регионами слишком строгих ограничений розничной продажи АП **нарушается принцип единого экономического пространства в рамках РФ**. У субъектов предпринимательской деятельности возникают дополнительные необоснованные расходы, ряд торгующих организаций принимает решение о закрытии магазинов в данном регионе. Всё это в конечном счете может приводить к «локальному» повышению цен на легальную АП, уменьшению поступлений в бюджеты субъектов РФ

¹⁴ Например, Томская область, URL: [<https://tomsk.gov.ru/rating/front/view/id/681>]; Астраханская область [9]; Ярославская область, URL: [https://www.yarregion.ru/depts/usp/DocLib/Оценка%20регулирующего%20воздействия/2020/Zakluchenia/33_2020.pdf].

государственной пошлины за выдачу от лицензий на розничную торговлю АП и от акцизов на АП, а также стимулировать жителей приграничных территорий приобретать АП в соседнем регионе (с более слабыми ограничительными мерами).

«Ввиду сокращения легальных точек продаж АП возникает риск увеличения сегмента “теневое” алкогольного рынка, что не только наносит прямой экономический ущерб федеральным и региональным органам государственной власти, но и приводит к увеличению объемов реализации нелегальной алкогольной продукции, потенциально опасной для здоровья и жизни населения» [9, с. 6]. Пропорционально введению дополнительных региональных ограничений розничной торговли АП **должна возрастать активность контрольно-надзорных органов**, обеспечивающих соблюдение новых норм. Также должны применяться иные дополнительные инструменты «антиалкогольной политики», в частности, пропаганда ведения здорового образа жизни и осуществление воспитательно-разъяснительных мер для населения о последствиях потребления и злоупотребления АП.

Таким образом, наличие у субъектов РФ права на установление дополнительных ограничений времени, условий и мест розничной продажи АП, которые могут неоднозначно трактоваться и приниматься без должного обоснования, требует проведения более глубокого анализа фактического воздействия на всех участников. Цели дополнительного регионального регулирования могут достигаться отчасти, не достигаться вовсе, а в худших ситуациях приводить к противоположным эффектам. Для изучения фактических последствий вводимых дополнительных ограничений в следующих разделах будет использован сравнительный анализ двух пар субъектов РФ Владимирская и Тульская области, Кемеровская и Томская области.

1.3. Правовые пробелы действующего законодательства в части установления дополнительных ограничений времени, условий и мест продажи АП

Неоднозначная трактовка права установления субъектами РФ дополнительных условий розничной продажи АП. В ФЗ-171 отсутствует понятие «условия продажи АП». Эксперты отмечают, что отдельные субъекты РФ пользуются имеющимся пробелом в законе и понимают под условиями продаж АП, например, дополнительный региональный контроль качества, лицензирование или региональную маркировку продаваемой АП. В более редких случаях данное право используется субъектами РФ для осуществления **регионального протекционизма** (политики, направленной на первоочередную защиту и поддержку локальных участников рынка и, как следствие, ограничение конкуренции на региональном рынке). Несмотря на то, что

недобросовестное поведение органов государственной власти субъектов РФ в отношении отдельных участников рынка выделялось бизнесом, представитель ФАС в интервью сообщил, что данная проблема в последние годы встречается всё реже (обращений в ФАС по этому вопросу практически нет).

Нам кажется, что вот здесь [поясн.: в возможности введения субъектами РФ дополнительных степеней контроля] есть некая избыточность, которая на сегодняшний день существует на региональном уровне, но она не предусмотрена федеральным законодательством. (Представитель ФАС, 2020 г.)

В нашем понимании условия – это как раз время и места продаж. Трудно представить, какие еще условия можно придумать, кроме этих двух терминов. В своей работе мы апеллируем этими предыдущими категориями. (Представитель руководства крупной торговой сети, 2020 г.)

Отсутствие единой прозрачной терминологии мест, в которых и на прилегающей территории к которым запрещается продажа АП. В настоящее время ФЗ-171 позволяет относить к таким местам в отдельных случаях здания, строения, сооружения и помещения социальных объектов, в других – объекты в зависимости от функционального назначения (вокзалы, аэропорты, рынки). Отсутствие четких критериев и исчерпывающего перечня «запрещенных мест» приводит к введению запретов в зависимости от толкования этого ограничения субъектами РФ, то есть позиции региональных органов государственной власти. Опрошенные эксперты обращали внимание на то, что в ФЗ-171 и Постановлении Правительства РФ от 27.12.2012 г. № 1425 отсутствуют точно сформулированные понятия мест, где полностью запрещается продажа АП. Большее количество спорных ситуаций связано с определением статуса объекта в целях отнесения его к образовательным, культурным и медицинским организациям, что приводит к длительным и затратным судебным разбирательствам между бизнесом и контрольно-надзорными органами.

Кто-то может, условно, признать образовательным учреждением просто какой-то детский кружок, а другие могут признать таковым только тот объект, у которого в лицензии или в уставных документах прописаны образовательные услуги как основной вид деятельности. Здесь вопрос юридической трактовки. Для нашей компании это повод обращения в суд, но это дополнительные расходы, судебные тяжбы, время. (Представитель руководства федеральной торговой сети, 2020 г.)

Не менее спорным является вопрос определения прилегающих территорий к таким местам как с количественной, так и методологической стороны. Представители бизнеса и ФАС отмечали, что на сегодняшний день **система измерения прилегающих территорий в регионах России является непрозрачной** и требующей уточнения. Опрошенные эксперты фиксируют несколько основных проблем:

1. **Злоупотребление** имеющимся в распоряжении субъектов РФ **правом по установлению мест и условий продажи АП** для создания более выгодных условий для отдельных производителей или торговых сетей. Сразу несколькими экспертами отмечались ситуации, при которых недобросовестные региональные органы власти напрямую финансово заинтересованы в развитии одних представителей бизнеса и не заинтересованы в развитии других.
2. **Существенная дифференциация величины устанавливаемых прилегающих территорий** как в рамках нескольких соседних субъектов РФ, так и в рамках одного субъекта РФ, но разных районов и территориальных единиц.
3. **Отсутствие единой методики определения границ прилегающих территорий.**
4. **Отсутствие предсказуемости и системности при расширении прилегающих территорий.**

Указанные выше правовые пробелы напрямую влияют не только на качество регионального управления алкогольным рынком, но и на общий инвестиционный климат в регионе. В ситуации неопределенности бизнес вынужден брать на себя дополнительные риски, выражающиеся в финансовых, человеческих, инфраструктурных и информационных затратах на открытие торгового объекта с лицензией на продажу АП. Данный риск в полном объеме ложиться на плечи предпринимателей в случае, если такой торговый объект закрывается сильно раньше срока окупаемости, например, из-за запрета на продление лицензии на продажу АП в связи с «открывшимся по соседству стоматологическим кабинетом».

Бизнес растет, развивается, у него есть планы открытия магазинов на годы вперед. И тут внезапно в соседнем доме открывается кружок кройки и шитья, который может рассматриваться в качестве образовательного учреждения. Это сразу красный свет – бизнес вынужден менять договор, искать новое помещение и нести убытки. В силу непредсказуемости появления социального объекта мы видим проблему еще на стадии

долгосрочного планирования. Не говоря уже о малых бизнесменах, которые получают лицензию на последние деньги. (Представитель руководства крупной торговой сети, 2020 г.)

1.4. Изменение регулирования в исследуемых парах

Владимирская область и Тульская область

Установление дополнительных ограничений времени, мест и условий продажи АП во Владимирской области началось еще с 2006 г., когда был принят Закон Владимирской области от 09.10.2006 г. № 131-ОЗ, установивший запрет розничной продажи крепкой АП (свыше 15%) с 23:00 до 7:00 следующего дня (кроме сегмента общественного питания). Данное ограничение действовало до октября 2011 г., когда Законом Владимирской области от 11.10.2011 г. № 84-ОЗ оно утратило силу, поскольку на тот момент противоречило принятому в июле 2011 г. федеральному запрету на ночную продажу АП с 23:00 до 08:00.

Далее Постановлением Губернатора Владимирской области от 31.12.2013 г. № 1542 был принят один из самых резонансных НПА того времени. Был введен «сухой закон» – полностью запрещалась розничная продажа крепкой АП (свыше 16,5%)¹⁵, за исключением продажи АП при оказании услуг общественного питания.

«Сухой закон» во Владимирской области для крепкой АП действовал с 31 декабря 2013 г. по 9 января 2014 г. Оказалось, что в тексте Постановления Губернатора Владимирской области от 31.12.2013 г. № 1542 была допущена техническая ошибка и на самом деле указанное ограничение должно было распространяться на продажу АП с 21:00 до 9:00 часов следующего дня. Ошибка была исправлена Постановлением Губернатора Владимирской области от 09.01.2014 г. № 1. Однако, несмотря на это, 10 дней во Владимирской области действовал «сухой закон», и все магазины в новогодние праздники торговали крепкой АП нелегально со всеми вытекающими последствиями для бизнеса в лице проверок контрольно-надзорными органами. Президент Некоммерческого партнерства предпринимателей малого и среднего бизнеса Владимирской области Сергей Казаков высказывался следующим образом¹⁶: «Формально они правы. Но без широкого обсуждения такие постановления приниматься не должны, потому что они касаются немалого количества жителей, на нем завязаны рабочие места и налоги».

Указанный документ действовал вплоть до октября 2014 г., когда был принят Закон Владимирской области от 14.10.2014 г. № 111-ОЗ «Об установлении дополнительных

¹⁵ Следует обратить внимание, что если в 2006 г. крепкой алкогольной продукцией во Владимирской области считалась продукция свыше 15%, то с 2013 г. свыше 16,5% чистого этилового спирта в готовой продукции.

¹⁶ Статья «Во Владимире промахнулись с сухим законом», 10.01.2014, URL: [<https://www.retail.ru/news/vo-vladimire-promakhnulis-s-sukhim-zakonom/>].

ограничений времени, условий и мест розничной продажи АП на территории Владимирской области». Исходная редакция устанавливала более широкий набор ограничений, согласно которым розничная продажа АП не допускалась:

- а) с 21:00 до 9:00 следующего дня (в отношении крепкой АП свыше 16,5%)¹⁷;
- б) в праздники 8 июля и 1 сентября¹⁷;
- в) в торговых объектах, расположенных в зданиях общежитий;
- г) при оказании услуг общественного питания в МКЖД, пристроенных и встроенно-пристроенных к жилым домам помещениях¹⁸;
- д) в случае нахождения магазина и предприятия общественного питания при отсутствии у каждого из изолированных торговых и складских помещений с отдельными входами для посетителей.

Данные меры в то время являлись достаточно распространенными среди субъектов РФ и не были специфичны для Владимирской области. В августе 2015 г. в дополнение к указанным выше ограничениям «а» – «е» для сегмента общественного питания ввели еще одно («ф»). Речь идет о запрете продажи АП при оказании услуг общественного питания в случае, если одновременно не соблюдены следующие условия: а) наличие зала обслуживания посетителей площадью не менее 40 м²; б) наличие не менее 6 столов и не менее 24 посадочных мест для посетителей; в) наличие туалета и раковины для мытья рук посетителями и отдельного туалета для персонала. Обоснование расчета количественных показателей в пунктах а) и б) при принятии НПА найдено не было. Этим же законом было изменено исключение для ограничений «д» и «е»¹⁹.

Указанное регулирование сохранялось в неизменном виде с августа 2015 г. по октябрь 2017 г., несмотря на то, что с июля 2017 г. полномочия регионов по введению дополнительных ограничений условий розничной продажи АП при оказании услуг общественного питания были отменены в соответствии с федеральными нормами. Следует также отметить, что ограничение «е» являлось целесообразным только до момента (август 2016 г.) разделения в федеральном законе лицензирования розничной продажи АП и розничной продажи АП при оказании услуг общественного питания и введения запрета в одном месте (точке) осуществлять розничную продажу АП и розничную продажу АП при оказании услуг общественного питания. Деятельность так называемых магазинов-баров была прекращена соответствующими поправками в ФЗ-171. Это означает, что с августа 2016 г. по октябрь 2017 г. действовало избыточное дополнительное ограничение для

¹⁷ Кроме розничной продажи АП при оказании услуг общественного питания.

¹⁸ Кроме розничной продажи АП при оказании услуг общественного питания в ресторанах, барах и кафе.

¹⁹ Кроме розничной продажи АП при оказании услуг общественного питания в ресторанах, а также барах и кафе с 09:00 до 23:00 часов.

компаний сегмента общественного питания. С октября 2017 г. по настоящее время во Владимирской области действуют только ограничения «а» – «с».

Установление дополнительных ограничений продажи АП в Тульской области в исследуемом периоде началось с принятия Постановления Правительства Тульской области от 20.05.2010 г. № 412 (Постановление № 412), которым было установлено ограничение времени розничной продажи крепкой АП (свыше 15%) с 23:00 до 7:00 (кроме сегмента общественного питания). Указанное ограничение было отменено в апреле 2012 г., с одной стороны, из-за противоречия федеральному ограничению (введено в июле 2011 г.) ночной продажи АП, а с другой, в связи с принятием новых дополнительных ограничений времени продажи АП. Так, Постановлением Правительства Тульской области от 11.04.2012 г. № 136 (Постановление № 136) было отменено Постановление № 412 и введено новое ограничение времени продажи АП с 22:00 до 10:00²⁰. Стоит отметить, что с июля 2011 г. по апрель 2012 г. норма Постановления № 412 противоречила федеральному законодательству, поскольку ограничение с 23:00 до 7:00 было менее строгим, чем с 23:00 до 8:00.

В октябре 2012 г. Постановлением Правительства Тульской области от 31.10.2012 г. № 628 в Постановление № 136 вносится изменение, предполагающее существенное расширение ограничений времени, условий и мест продажи АП. Помимо ограничения времени продажи АП с 22:00 до 10:00 были добавлены следующие запреты:

- а) запрет продажи АП на расстоянии менее чем 100 м от входа для посетителей на территорию или в здание, строение, сооружение, в котором расположена образовательная организация²¹;
- б) запрет продажи пива, пивных напитков с содержанием этилового спирта 5% и менее в нестационарных торговых объектах, расположенных на расстоянии менее чем 30 м от остановочных пунктов движения всех видов общественного транспорта;
- с) запрет продажи АП за 2 часа до, во время и в течение 1 часа после проведения публичного мероприятия в местах проведения публичных мероприятий с массовым скоплением людей.

Постановлением Правительства Тульской области от 09.01.2013 г. № 1 запрет на розничную продажу АП стал распространяться с 22:00 до 12:00 (с 1 февраля 2013 г.), с 22:00

²⁰ Кроме продажи АП, пива и пивных напитков организациями и ИП при оказании услуг общественного питания.

²¹ Расстояние определяется по кратчайшему пути, проходящему по тротуарам или пешеходным дорожкам, пешеходным переходам, а при пересечении – по ближайшему пешеходному переходу.

до 14:00 (с 1 июня 2013 г.). Также было переформулировано ограничение «а». Указанное расстояние в 100 м относится к торговым объектам, расположенным на сформированном земельном участке, а для объектов на несформированном участке расстояние составляет 150 м от образовательных организаций. Следует иметь в виду, что Правила определения органами местного самоуправления прилегающих к некоторым организациям и объектам территорий, на которых не допускается розничная продажа алкогольной продукции, введенные постановлением Правительства РФ от 27.12.2012 г. № 1425, обязывают определять границы прилегающих территорий, в которых запрещена продажа АП (в том числе к образовательным организациям) с учетом особенностей местности и застройки **в виде схемы границ такой территории**, но никак не в виде **расстояния в метрах** от входа в образовательную организацию (территорию вокруг образовательной организации).

В течение 2013 г. было внесено несколько изменений в Постановление № 136 (от 30.04.2013, 24.06.2013, 30.07.2013, 25.11.2013 гг.), которые устанавливали дополнительные ограничения, а также переформулировали действующие ограничения. К концу 2013 г. перечень ограничений выглядел следующим образом:

- a. Полный запрет на розничную продажу АП в рабочие дни с 22:00 до 14:00, в выходные и нерабочие праздничные дни с 22:00 до 12:00²². Редакция Постановления № 136 от 30.07.2013 г.
- b. Запрет розничной продажи АП на расстоянии менее чем 100 м от входа для посетителей в торговый объект, расположенный на сформированном земельном участке, до входа для посетителей в здание, строение, сооружение, в котором расположена образовательная организация, или 150 м, если торговый объект располагается на несформированном земельном участке. Редакция Постановления № 136 от 25.11.2013 г.
- c. Запрет продажи АП за **3 часа до**, во время и в течение **3 часов после** проведения публичного мероприятия с массовым скоплением людей в месте проведения такого мероприятия, на расстоянии менее **1 000 м** от входа (входов) для посетителей (расстояние измеряется в плоскости по радиусу окружности, построенной от входа или в случае его отсутствия от места проведения мероприятия). Редакция Постановления № 136 от 24.06.2013 г.
- d. Для предприятий общественного питания запрещается продажа АП, пива и пивных напитков, сидра, пуаре и медовухи в:

²² За исключением продажи АП (включая пиво, пивные напитки, сидр, пуаре и медовуху) при оказании услуг общественного питания.

- сезонных предприятиях, расположенных в радиусе 15 м от входа в стационарный торговый объект;
- предприятиях, имеющих в зале обслуживания менее 6 столов и 24 посадочных мест, оборудованных для обслуживания посетителей²³;
- предприятиях, не имеющих зала обслуживания посетителей (соответствует абзацу 1 п. 4 ст. 16 ФЗ-171);
- закрытой таре без розлива (соответствует абзацу 3 п. 4 ст. 16 ФЗ-171).

Отдельное внимание стоит уделить количественным ограничениям, а именно продолжительности ночного/дневного запрета на продажу АП (ограничение «а») и минимальному расстоянию до торгового объекта, осуществляющего продажу АП, от места проведения массового мероприятия (ограничение «с»). Общая продолжительность продажи АП в Тульской области сократилась с 12 часов (апрель 2012 г. – январь 2013 г.), до 10 часов (февраль 2013 г. – май 2013 г.), затем до 8 часов (с июня 2013 г.). Федеральное же ограничение предполагает продолжительность продажи АП в 15 часов, которое используют другие регионы (см. Рисунок 2). Установленное минимальное расстояние в 1 км от места входа (места проведения массового мероприятия) посетителей в место проведения публичного мероприятия с массовым скоплением людей для торговых объектов следует считать **избыточным**. В первую очередь потому, что ФЗ-171 ограничение введено для прилегающих территорий массового скопления граждан в период проведения публичных мероприятий, организованных в соответствии с Федеральным законом от 19.06.2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», и не касается запрета продажи АП на территориях, прилегающих к месту проведения любого публичного мероприятия, проходящего на открытом воздухе, в том числе спортивных мероприятий и концертов. Установленные 3 часа до и после мероприятия также являются избыточным ограничением времени и условий продаж АП, поскольку общая продолжительность продаж в субъекте РФ и так составляет 8 часов. Наиболее часто в РФ устанавливают аналогичное ограничение на уровне 2 часов до и 1 часа после (в случае его применения), как было в Тульской области до 2013 г.

В сентябре 2014 г. все ограничения Постановления № 136 без существенных изменений были перенесены в Закон Тульской области от 24.07.2006 г. № 727-ЗТО «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции в Тульской области» (Закон № 727-ЗТО). Законом Тульской

²³ Обоснование количественных показателей (6 столов и 24 посадочных места) при принятии НПА найдено не было.

области от 30.09.2014 г. № 2171-ЗТО добавлена ст. 7-1. Основным дополнением в Закон № 727-ЗТО стал запрет продажи пива и пивных напитков, сидра, пуаре и медовухи, осуществляемой торговыми организациями при оказании ими услуг общественного питания в нежилых помещениях, расположенных в МКЖД (за исключением мест, указанных в лицензии на розничную продажу АП). Также незначительные дополнения вводились и в иные нормы Постановления № 136. Спустя несколько недель Постановлением Правительства Тульской области от 16.10.2014 г. № 514 все ограничения Постановления № 136 утратили силу, поскольку дублировались в Законе № 727-ЗТО.

Без изменений установленные нормы действовали до сентября 2017 г., когда в соответствии с правками в ФЗ-171 регион отменил ограничения, связанные с регулированием продаж АП в сегменте общественного питания. Также в феврале 2018 г. было переформулировано ограничение для МКЖД: запрет продажи пива, пивных напитков, сидра, пуаре и медовухи начал распространяться не только на нежилые помещения в МКЖД, но и на встроенные, пристроенные, встроенно-пристроенные помещения в МКЖД, вход покупателей в которые организован со стороны двора и (или) торца указанных МКЖД.

Таким образом, начиная с 2013 г. по настоящее время на территории Тульской области действует целый ряд ограничений, которые по степени регулирования являются гораздо более жесткими, чем во Владимирской области и чем в большинстве субъектов РФ. Речь идет о сокращении продолжительности продаж АП до 8 и 10 часов в сутки, ограничении времени продажи в 3 часа до и после массовых мероприятий, расстоянии в 1 км от таких массовых мероприятий, а также о запрете продажи некоторой АП в помещениях или рядом с МКЖД.

В рамках сравнения Владимирская область является регионом с более мягким регулированием, чем Тульская область. В целом оба региона в рамках исследуемого периода устанавливали большое количество ограничений, но степень жесткости/мягкости такого регулирования, его продолжительность и виды регулирования отличались существенно.

Кемеровская область и Томская область

Установление дополнительных ограничений в Кемеровской области (Кузбасс) началось в конце 2010 г. с принятия Закона Кемеровской области от 02.11.2010 г. № 108-ОЗ «Об установлении ограничения времени розничной продажи алкогольной продукции и о внесении изменений в Закон Кемеровской области “Об административных правонарушениях в Кемеровской области”». В рамках данного закона устанавливалось ограничение времени продажи крепкой АП (свыше 15%) на территории Кемеровской

области с 22:00 до 9:00 (кроме организаций сегмента общественного питания). Указанное ограничение действовало один год, поскольку в декабре 2011 г. Законом Кемеровской области от 20.12.2011 г. № 156-ОЗ указанный выше НПА признан утратившим силу.

С 2012 г. по конец 2018 г. на территории Кемеровской области не действовали никакие дополнительные ограничения розничной продажи АП. Только в ноябре 2018 г. Законом Кемеровской области от 30.11.2018 г. № 95-ОЗ была введена в действие ст. 3-1, установившая дополнительные ограничения мест и времени продажи АП. В частности, на территории Кемеровской области не допускается продажа АП²⁴:

- а) в городских населенных пунктах в торговых объектах, расположенных в МКЖД, в пристроенных, встроенных, встроенно-пристроенных помещениях к МКЖД, если общая площадь такого торгового объекта и его складских помещений составляет менее 50 м² и 25 м² в сельских населенных пунктах;
- б) в дни празднования 9 мая, 1 июня, 12 июня, 27 июня, 1 сентября, 11 сентября, в дни проведения в общеобразовательных организациях мероприятий «Последний звонок» и «Выпускные вечера».

Указанные выше меры являются распространенными среди субъектов РФ и не специфичны для Кемеровской области. Количественные показатели (площадь объекта и складских помещений) для ограничения «а» соответствуют с установленными п. 10 ст. 16 ФЗ-171 показателями в 50 м² и 25 м² для городской и сельской местности соответственно. Отличие только в отсутствии в действующем федеральном законе ограничений продажи АП в магазине, расположенном в МКЖД.

В декабре 2019 г. Законом Кемеровской области от 24.12.2019 г. № 155-ОЗ введено в действие ограничение продажи АП в розлив в торговых объектах, расположенных в МКЖД, в пристроенных, встроенных, встроенно-пристроенных помещениях к МКЖД. Однако фактические последствия данного регулирования наступили за пределами исследуемого периода.

От предыдущих властей остались ограничения в праздники – например, день трезвости, школьный звонок, школьный бал. И вот знаете, в этом году все школы были закрыты, выпускной день проводился онлайн. А у нас было запрещено торговать алкоголем. Мы сразу по выручке очень сильно просаживаемся в такие дни. (Руководитель малой региональной торговой сети, 2020 г.)

²⁴ Кроме розничной продажи АП при оказании услуг общественного питания.

Установление дополнительных ограничений продажи АП в Томской области в рамках исследуемого периода началось с Закона Томской области от 02.07.2008 г. № 124-ОЗ, который действовал в течение 2010–2012 гг. на территории Томской области. Согласно указанному закону, запрещалась:

- а) розничная продажа крепкой АП (свыше 15%) с 23:00 до 08:00 в объектах торговли, расположенных в жилых домах, а также во встроенно-пристроенных помещениях к ним;
- б) розничная продажа крепкой АП (свыше 15%) на территории муниципального образования с 16:00 до 08:00 следующего дня в дни проведения в муниципальном образовании культурно-массовых и зрелищных мероприятий с массовым скоплением граждан.

Законом Томской области от 05.05.2012 г. № 48-ОЗ (Закон № 48-ОЗ) указанный выше НПА был признан утратившим силу, а ограничения стали более строгими²⁵:

- а) запрещается розничная продажа АП с 22:00 до 10:00 по местному времени;
- б) запрещается розничная продажа АП за 2 часа до, во время и в течение 1 часа после окончания проведения массовых мероприятий с массовым скоплением граждан в местах их проведения и на прилегающих к ним территориях;
- с) запрещается розничная продажа АП в границах территорий рекреационного назначения (леса, скверы, парки, городские сады, пруды, озера, водохранилища, пляжи; иные территории, используемые и предназначенные для отдыха, туризма, занятий физической культурой и спортом).

Указанные ограничения без каких-либо изменений действовали на территории Томской области до июля 2016 г., когда Законом Томской области от 19.07.2016 г. № 84-ОЗ в Закон № 48-ОЗ было внесено дополнительное ограничение. Так, для предприятий, осуществляющих розничную торговлю при оказании услуг общественного питания, запрещалась продажа АП с 22:00 до 10:00:

- в предприятиях общественного питания, имеющих в залах обслуживания менее 4 столов для потребления продукции общественного питания и менее 16 посадочных мест для размещения потребителей за столами²⁶;
- в закрытой таре без розлива (соответствует абзацу 3 п. 4. ст. 16 ФЗ-171).

²⁵ За исключением продажи АП (включая пиво, пивные напитки, сидр, пуаре и медовуху) при оказании услуг общественного питания, а также розничной продажи, осуществляемой магазинами беспошлинной торговли, в местах оказания таких услуг.

²⁶ Обоснование расчета количественных показателей (4 стола и 16 посадочных мест) при рассмотрении данного НПА найдено не было.

В ноябре 2017 г. (Законом Томской области от 10.11.2017 г. № 121-ОЗ) указанное выше ограничение в отношении предприятий общественного питания было отменено, в связи с приведением регионального законодательства в соответствие с федеральным.

В рамках сравнения Кемеровская область является регионом с более мягким регулированием, чем Томская область. Фактически в течение исследуемого периода Кемеровская область не устанавливала дополнительные ограничения (кроме 2011 г. и 2019 г.), а Томская область применяла наиболее популярные в РФ меры.

2. Основные участники, затрагиваемые регулированием

Основные группы субъектов предпринимательской, инвестиционной и иной экономической деятельности, иные заинтересованные лица, включая органы государственной власти, интересы которых затрагиваются установленным правовым регулированием (ч. 9 ст. 16 ФЗ-171) можно разделить на несколько групп (с описанием в какой именно части затрагивается регулирование): бизнес, органы государственной власти и население.

2.1. Представители бизнеса

К ним относятся юридические лица независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности, осуществляющие розничную продажу АП²⁷ и розничную продажу АП²⁷ при оказании услуг общественного питания. Также к ним относятся ИП, осуществляющие розничную продажу пива и пивных напитков, сидра, пуаре и медовухи, в том числе при оказании услуг общественного питания, и сельскохозяйственные (с/х) товаропроизводители (организации, ИП, крестьянские (фермерские) хозяйства²⁸), осуществляющие продажу вина. По состоянию на сентябрь 2020 г.²⁹ в России действует 67 105 лицензий на розничную продажу АП (включая розничную продажу АП при оказании услуг общественного питания), на основании которых осуществляется деятельность в 237 188 магазинах и пунктах общественного питания. Действие еще 214 лицензий на розничную продажу АП в 745 местах приостановлено. В 2019 г. на территории РФ действовало почти 1,2 млн стационарных розничных торговых объектов³⁰ и более 122 тыс.

²⁷ В том числе пива, пивных напитков, сидра, пуаре и медовухи.

²⁸ Признаваемые таковыми в соответствии с ФЗ от 29.12.2006 г. № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства».

²⁹ Данные государственного сводного реестра лицензий, вид деятельности «розничная продажа АП», предоставленные Росалкогольрегулированием. Реестр включает как лицензии на розничную торговлю АП, так и розничную торговлю АП при оказании услуг общественного питания.

³⁰ Количество объектов розничной торговли, Росстат, 2019 г. (<https://www.fedstat.ru/indicator/43269>). Были выбраны следующие виды объектов: гипермаркет, магазины, магазины дискаунтеры, мини-маркеты, специализированный продовольственный магазин, супермаркеты и универмаги.

объектов общественного питания³¹. Таким образом, ограничения розничной продажи АП затрагивают 20% участников отрасли стационарной розничной торговли.

По состоянию на сентябрь 2020 г.³² во Владимирской области действует 789 лицензий на розничную продажу АП (в том числе при оказании услуг общественного питания), по которым торговая деятельность осуществляется в 3 227 магазинах и пунктах общественного питания. В Тульской области при немного большей численности населения действует 602 лицензии, на основании которых осуществляется розничная торговля АП в 2 305 магазинах и пунктах общественного питания. Ни одна из лицензий на розничную продажу АП по состоянию на сентябрь 2020 г. во Владимирской и Тульской областях не приостановлена. Общее количество стационарных розничных торговых объектов во Владимирской области в 2019 г. составляло 12,4 тыс. объектов, а в Тульской области 16,1 тыс. объектов³³. Общее количество объектов общественного питания составляет 1,1 тыс. объектов во Владимирской области и 1,08 тыс. объектов в Тульской области³¹.

По состоянию на сентябрь 2020 г.³² в Кемеровской области действует 729 лицензий, а розничная торговля АП осуществляется в 4 270 магазинах и пунктах общественного питания. В Томской области с численностью населения в 2,5 раза меньше показатели – 320 лицензий и 2 205 магазинов и пунктов общественного питания соответственно. Ни одна из лицензий на розничную продажу АП по состоянию на сентябрь 2020 г. в Кемеровской и Тульской областях не приостановлена. Общее количество стационарных розничных торговых объектов в Кемеровской области составляет 23,4 тыс. объектов, а в Томской области 9,9 тыс. объектов³³. Общее количество объектов общественного питания составляет 1,94 тыс. объектов в Кемеровской области и 1,04 тыс. объектов в Томской области³¹.

Установленное регулирование ограничивает возможности бизнеса (вплоть до полного запрета) вести хозяйственную деятельность по продаже АП в определенное время, в определенных местах и при определенных условиях, дополнительно устанавливаемых субъектами РФ. Учитывая, что продажи АП могут обеспечивать до 50% выручки продуктового магазина (например, формата «у дома»), то, теряя эту значительную долю выручки, представители бизнеса несут существенные финансовые и дополнительные

³¹ Количество объектов общественного питания, Росстат, 2019 г. (<https://fedstat.ru/indicator/43260>). Были выбраны следующие виды объектов: столовые, закусочные, рестораны, кафе, бары.

³² Данные государственного сводного реестра лицензий, вид деятельности «розничная продажа АП», предоставленные Росалкогольрегулированием. Реестр включает как лицензии на розничную торговлю АП, так и розничную торговлю АП при оказании услуг общественного питания.

³³ Количество объектов розничной торговли, Росстат, 2019 г. (<https://www.fedstat.ru/indicator/43269>). Были выбраны следующие виды объектов: гипермаркет, магазины, магазины дискаунтеры, мини-маркеты, специализированный продовольственный магазин, супермаркеты и универмаги.

информационные, временные и иные издержки при приведении своей хозяйственной деятельности в соответствие с устанавливаемым регулированием.

За несоблюдение установленных федеральных и региональных ограничений розничной продажи АП установлено административное наказание. В соответствии с ч. 3 ст. 14.16 КоАП РФ нарушение особых требований и правил розничной продажи алкогольной и спиртосодержащей продукции влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 20 тыс. руб. до 40 тыс. руб. с конфискацией алкогольной и спиртосодержащей продукции или без таковой; на юридических лиц – от 100 тыс. руб. до 300 тыс. руб. с конфискацией алкогольной и спиртосодержащей продукции или без таковой. Согласно п. 3.2. ст. 20 ФЗ-171 основанием для аннулирования лицензии на оборот АП является нарушение особых требований к розничной продаже АП, установленных п. 2 (места и условия продаж) и абзацем первым п. 9 ст. 16 ФЗ-171 (время продаж). Росалкогольрегулирование вправе аннулировать лицензию на розничную продажу АП во внесудебном порядке в случае нарушения организациями или сельскохозяйственными товаропроизводителями особых требований к розничной продаже АП, установленных абзацем первым п. 9 ст. 16 ФЗ-171.

2.2. Органы государственной власти

Федеральные органы государственной власти наделяют правами по установлению дополнительных ограничений времени, условий и мест розничной продажи АП субъекты РФ и запрашивают у субъектов РФ сведения об установлении таких ограничений.

Органы государственной власти субъектов РФ принимают решение об установлении дополнительных ограничений времени, условий и мест розничной продажи АП, по запросу Росалкогольрегулирования направляют сведения об установлении таких ограничений, в том числе о полном запрете розничной продажи АП, в форме электронных документов в трехдневный срок со дня получения запроса. Устанавливаемые субъектами РФ ограничения (запреты) в соответствии с п. 9 ст. 16 ФЗ-171 обладают двойственной юридической природой и выполняют не только функцию правоохраны (защита нравственности, здоровья, прав и законных интересов граждан, экономических интересов Российской Федерации, обеспечение безопасности), но и функцию правоограничения представителей бизнеса и населения. «Применительно к п. 2 ст. 1 Гражданского кодекса РФ соответствующие акты могут приниматься только законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов РФ, поскольку ими вводятся ограничения

гражданских прав в сфере экономического оборота»³⁴. Несмотря на это, ограничения могут устанавливаться и иными органами власти, если это предусмотрено законом субъекта РФ (по закону полномочия переданы, например, исполнительному органу власти). Еще 5 лет назад было достаточно большое количество регионов, которые принимали соответствующие НПА исполнительными органами государственной власти субъектов РФ (без передачи права законодательной властью). Анализ текущего законодательства субъектов РФ показал, что такая практика встречается редко, хотя отдельные дополнительные ограничения продаж АП весны 2020 г. были введены с нарушениями.

Органы государственной власти субъектов РФ в соответствии с п. 1.2. ст. 23 ФЗ-171 и со своими должностными полномочиями осуществляют региональный государственный контроль (надзор) в области розничной продажи алкогольной и спиртосодержащей продукции: контроль за соблюдением обязательных требований к розничной продаже АП и розничной продаже АП при оказании услуг общественного питания, установленных ст. 16 ФЗ-171 (как в части федеральных, так и дополнительных региональных ограничений), обязательных требований к розничной продаже спиртосодержащей продукции, а также государственный контроль за представлением деклараций о розничной продаже АП.

На начало 2020 г. 24 субъекта РФ не установили дополнительных ограничений времени розничной продажи АП, 8 субъектов РФ не применяли какие-либо дополнительные ограничения мест и условий продажи.

В изучаемых парах регионов (Владимирской и Тульской областях; Кемеровской и Томской областях) в течение исследуемого периода органами государственной власти субъектов было установлено много различных ограничений (см. раздел 1.4. Изменение регулирования в исследуемых парах).

Органы местного самоуправления в пределах своей компетенции осуществляют контроль за соблюдением законодательства в области розничной продажи алкогольной и спиртосодержащей продукции. Также законом субъекта РФ часть полномочий может быть передана органам местного самоуправления.

2.3. Население (общество)

К ним относится совершеннолетнее население – физические лица старше 18 лет, осуществляющие покупку АП, в том числе для потребления на месте (в объектах общественного питания), потребления в иных не запрещенных ФЗ-171 местах или

³⁴ Разъяснение № 12, Постановление Пленума Высшего арбитражного суда РФ от 11 июля 2014 г. № 47 «О некоторых вопросах практики применения арбитражными судами Федерального закона “О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции”», URL: <http://base.garant.ru/70702350/#ixzz6Xk4KJkyF>.

использования в иных не противозаконных целях. Установленное правовое регулирование ограничивает гражданские права на покупку АП в определенное время, в определенных местах и при определенных условиях. При этом гражданские права ограничиваются в субъектах РФ в разной степени, начиная от полного запрета на розничную продажу АП (в отдельных сёлах), заканчивая отсутствием дополнительных региональных ограничений времени, условий и мест розничной продажи АП.

Общее количество совершеннолетних физических лиц, права которых ограничиваются установленным регулированием, на начало 2020 г. составляло около 115 млн человек (по данным Росстата). По результатам исследования ВЦИОМ³⁵, проведенного в июне 2020 г., 63% совершеннолетних россиян сообщили об употреблении АП, при этом каждый четвертый употребляет алкоголь реже, чем 1 раз в месяц (24%).

В исследуемых регионах общее количество совершеннолетних физических лиц, права которых ограничиваются установленным регулированием, на начало 2020 г. составляло (приблизительные оценки по данным Росстата в соответствующих субъектах РФ): во Владимирской области – 1,1 млн человек, в Тульской области – 1,2 млн человек, в Кемеровской области – 2,1 млн человек и в Томской области – 0,85 млн человек.

3. Оценка достижения заявленных целей дополнительного регулирования

3.1. Цели дополнительного регулирования

В ходе анализа пояснительных записок к проектам НПА органов государственной власти субъектов РФ, устанавливающих дополнительные ограничения времени, условий и (или) мест розничной продажи АП, были выделены следующие основные цели введения правового регулирования, повторяющиеся как у изучаемых регионов, так и у других субъектов РФ:

1. Уменьшение доступности АП и снижение её потребления (в том числе в зонах рекреационного назначения);
2. Уменьшение прямых и косвенных потерь от алкогольной зависимости, связанных со снижением работоспособности населения, смертностью и заболеваемостью из-за употребления АП;
3. Снижение количества правонарушений, совершенных гражданами в состоянии алкогольного опьянения;

³⁵ «Здоровье – высшая ценность», опрос о здоровье россиян, вредных привычках и питании на самоизоляции. ВЦИОМ, URL: [<https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=10321>].

4. Уменьшение количества нелегальной АП³⁶ (уменьшение нерегистрируемого потребления АП³⁷);
5. Уменьшение количества ДТП, совершенных в состоянии алкогольного опьянения.

В пояснительных записках достаточно часто органы государственной власти субъектов РФ **апеллируют к опыту** соседних регионов или ссылаются на общий уровень установления дополнительных ограничений в целом по России. Однако данный подход напрямую противоречит смыслу переданного субъектам РФ права, а именно – устанавливать дополнительные ограничения, исходя из обстановки в своем регионе. Изучение наилучшего в России опыта и его адаптация к своему региону является более правильным подходом, отмечаемым экспертами.

К сожалению, **более половины изученных пояснительных записок не содержало каких-либо аргументов для введения дополнительных ограничений**, а в финансово-экономическом обосновании всегда указывалось, что дополнительные расходы бюджета не потребуются. При этом очевидна прямая связь между установлением дополнительных ограничений и контролем их исполнения, что требует дополнительных ресурсов (расходов) при проведении контрольных мероприятий. Опрошенные эксперты также отмечали, что некоторые дополнительные ограничения принимались субъектами РФ **импульсивно и на основании субъективного мнения** о сложившейся ситуации в регионе. Подтвердить или опровергнуть данную информацию не представляется возможным.

Отсутствие обоснования установления дополнительного ограничения времени, условий и (или) мест продажи АП или же его недостаточная проработка со всеми затрагиваемыми регулированием сторонами являются отправной точкой в череде возможных будущих ошибок органов государственной власти субъектов РФ. Если устанавливаемое регулирование не соответствует текущей социально-экономической обстановке по целому набору параметров и является чрезмерно жестким, то для представителей бизнеса и населения может возникнуть целый ряд противоположных эффектов, изучению которых посвящены следующие разделы.

Помимо указанных выше целей инициаторы соответствующих законопроектов могут преследовать и иные **не декларируемые цели**. Поскольку проблема алкоголизма

³⁶ Под нелегальной АП понимается вся АП, производство и оборот которой осуществляется с нарушением действующих норм законодательства РФ, ЕАЭС и международных договоров. Более подробно с данным видом АП можно ознакомиться в других исследованиях [1] или [8].

³⁷ Поскольку не представляется возможным достоверно отделить последствия потребления легальной, нелегальной и домашней АП, то в рамках настоящего исследования основной акцент сделан на нерегистрируемой части потребления АП.

является достаточно чувствительной для населения (электората), то в некоторых случаях она становится объектом внимания недобросовестных представителей власти. Опрошенные эксперты отмечали, что в ряде субъектов РФ **популистские инициативы** об установлении дополнительных ограничений продажи алкоголя «для борьбы с пьянством» позволяли представителям власти набирать необходимые голоса в ущерб целесообразности введения таких ограничений. Наиболее чувствительными к таким инициативам являются молодые семьи с детьми, а также замужние женщины среднего возраста. Также недобросовестные представители власти могут **преследовать личные финансовые выгоды**, поскольку аффилированы с отдельными местными производителями АП или торговыми компаниями. В рамках данного исследования будем считать, что декларируемые и реальные цели регулирования в анализируемых парах субъектов РФ были благими и совпадали.

Наша задача – сделать рынок розничной продажи алкогольной продукции более открытым, более прозрачным и «белым». Максимально вывести из тени нелегальный оборот алкогольной продукции. (Представитель региональных органов государственной власти, 2020 г.)

3.2. Методика оценки достижения заявленных целей дополнительного регулирования

В соответствии с **декларируемыми целями** дополнительного регулирования, указанными в разделе 3.1. Цели дополнительного регулирования настоящего исследования, оценку их достижения необходимо проводить на основе следующих социально-экономических показателей:

- №1. Число зарегистрированных больных с впервые в жизни установленным диагнозом алкоголизма и алкогольного психоза на 100 тыс. населения, 2010–2019 гг., Росстат (<https://fedstat.ru/indicator/41703>).
- №2. Число зарегистрированных умерших по основным классам и отдельным причинам смерти в расчете на 100 тыс. населения (оперативные данные), случайные отравления алкоголем, 2010–2019 гг., Росстат (<https://fedstat.ru/indicator/31271>).

№3. Количество преступлений (из числа предварительно расследованных), совершенных в состоянии алкогольного опьянения (единица)³⁸, 2010–2019 гг., Росстат (<https://fedstat.ru/indicator/36206>).

№4. Продажа АП в натуральном выражении в пересчете на литры чистого этилового спирта, 2010–2019 гг., Росстат (<https://fedstat.ru/indicator/40619>) и Росалкогольрегулирование (<https://fedstat.ru/indicator/57959> и <https://fedstat.ru/indicator/57961>).

№5. Количество ДТП, совершенных в состоянии алкогольного опьянения, в разрезе субъектов РФ, 2015–2019 гг., Госавтоинспекция МВД России (<http://stat.gibdd.ru/>). Информация за 2010–2014 гг. отсутствовала в открытом доступе на портале Госавтоинспекции МВД России в разрезе субъектов РФ.

Для сопоставимости показателей между регионами абсолютные величины переводились в относительные. Так, базой сравнения для показателей № 3–4 выступала численность постоянного населения в среднем за год в соответствующем субъекте РФ в 2010–2019 гг., Росстат (<https://fedstat.ru/indicator/31556>). Базой сравнения для показателя № 5 выступало число собственных легковых автомобилей на 1 000 человек населения в соответствующем субъекте РФ за 2015–2019 гг., Росстат (<https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/fqILdFcw/t3-4.xls>). Указанный показатель переводился в абсолютное число собственных легковых автомобилей в соответствующем субъекте РФ с помощью численности постоянного населения в среднем за год в соответствующем субъекте РФ.

Для пересчета показателя № 4 в литры чистого этилового спирта использовались коэффициенты «средней крепости», утвержденные Росалкогольрегулированием и используемые в методике оценки среднедушевого потребления алкоголя в РФ Минздрава России [6]. Поскольку в течение исследуемого периода менялась классификация АП по видам, то для некоторой АП Росалкогольрегулированием не были установлены коэффициенты «средней крепости» (в отношении категорий АП, используемых в 2010–2012 гг.). Для такой продукции применялись следующие коэффициенты пересчета: Вина виноградные специальные (0,1773); Вина виноградные столовые (0,1184); Виски (0,42); Напитки винные (0,0963); Напитки винные (виноградные и плодовые) с содержанием спирта свыше 25% от объема готовой продукции (0,25); Напитки винные (виноградные и плодовые, в том числе медовые) с содержанием спирта до 25% включительно от объема

³⁸ Показатель «Выявлено лиц, совершивших преступления в состоянии алкогольного опьянения» (Генеральная прокуратура РФ) является полным аналогом указанного показателя, его динамика и содержательное наполнение идентично количеству преступлений.

готовой продукции, включая коктейли винные газированные (0,1547). Доля указанных напитков не превышала 10% продаж за год. Базой для указанного относительного показателя выступает среднегодовая численность постоянного населения согласно методике расчета показателя в рамках Федерального проекта «Укрепление общественного здоровья»³⁹. Методологически более правильно было бы брать показатель численности совершеннолетнего населения, однако данная статистика в разрезе субъектов РФ за 10 лет не доступна (имеются данные только о численности лиц старше трудоспособного возраста).

Также важно заметить, что данные для показателя № 4 за 2010–2016 гг. и за 2017–2019 гг. являются напрямую не сопоставимыми, поскольку используются разные источники информации. До 2017 г. данные формировались на основе формы № П-1 «Сведения о производстве и отгрузке товаров и услуг» Росстатом. С 2017 г. показатель рассчитывается Росалкогольрегулированием на основе данных ЕГАИС.

3.3. Оценка достижения заявленных целей дополнительного регулирования

Исходя из установленного регулирования, описанного в разделе 1.4. Изменение регулирования в исследуемых парах, а также целевых показателей, описанных в разделе 3.1. Цели дополнительного регулирования, проводится сопоставительный анализ эффективности политики регионов с жесткими ограничениями (Тульская и Томская области) и с более мягкими ограничениями (Владимирская и Кемеровская области) в соответствующих парах. В данном разделе оценивается только степень достижения заявленных целей регулирования и формулируются гипотезы, проверка которых будет осуществлена в разделах 4 и 5 с использованием дополнительных показателей, фиксирующих в том числе последствия дополнительного регулирования.

Владимирская область и Тульская область

Основными этапами установления дополнительных ограничений во Владимирской области (более мягкие ограничения) в рамках исследуемого периода являлись следующие временные периоды:

1. **2010 г. – 2013 г.** (ограничение времени продажи крепкой АП с 23:00 до 7:00, с 23:00 до 8:00);
2. **2014 г. – октябрь 2017 г.** (дополнительные ограничения времени продажи крепкой АП с 21:00 до 9:00, в отдельные общероссийские праздники; мест продажи АП на ж/д вокзалах, автовокзалах и автостанциях, в общежитиях, в МКЖД при оказании услуг общественного питания; условий продажи для

³⁹ ЕМИСС (Росстат), вкладка «Паспорт показателя» (<https://www.fedstat.ru/indicator/59721#>).

сегмента общественного питания по количеству столов, посадочных мест, наличию зала обслуживания);

3. **Октябрь 2017 г. – 2019 г.** (дополнительные ограничения времени продажи крепкой АП с 21:00 до 9:00, в отдельные общероссийские праздники; мест продажи АП в общежитиях).

Для Тульской области (более жесткие ограничения) основные **этапы** выглядят следующим образом:

1. **Май 2010 г. – апрель 2012 г.** (ограничение времени продажи крепкой АП с 23:00 до 7:00, позже с 23:00 до 8:00);
2. **Апрель 2012 г. – январь 2013 г.** (дополнительные ограничения времени продажи АП с 22:00 до 10:00, за 2 часа до и в течение 1 часа после проведения публичного мероприятия в местах их проведения; мест и условий продажи АП вблизи образовательных учреждений и остановочных пунктов движения общественного транспорта);
3. **Январь 2013 г. – 2019 г.** (дополнительные ограничения времени продажи АП в будни с 22:00 до 14:00, выходные и праздничные дни с 22:00 до 12:00 следующего дня, за 3 часа до и в течение 3 часов после проведения массовых мероприятий; мест и условий продажи АП вблизи образовательных учреждений, организаций отдыха детей и их оздоровления, на расстоянии менее 1 000 м от проведения указанных выше массовых мероприятий; условий продажи АП для сегмента общественного питания по количеству столов, посадочных мест, наличию зала обслуживания), с незначительным ослаблением регулирования в 2017 г. в связи с поправками в ФЗ-171 о сегменте общественного питания.

Владимирская область в целях борьбы с проблемами, указанными в разделе 3.1. Цели дополнительного регулирования, начиная с 2010 г. начала проводить умеренную ограничительную политику в отношении продаж АП, ограничивая в основном время и места продажи АП (в большей степени крепкой). Целый ряд относительно мягких ограничений действует с 2014 г. по настоящее время. В свою очередь, Тульская область принялась за решение проблем (раздел 3.1. Цели дополнительного регулирования) более радикальными мерами. Начиная с 2012 г. поэтапно вводились строгие ограничения времени, условий и мест продажи АП, затрагивая регулирование всей АП (без деления по крепости), как магазинов, так и сегмента общественного питания. Были приняты жесткие дополнительные ограничения времени, мест и условий продажи АП при проведении массовых мероприятий.

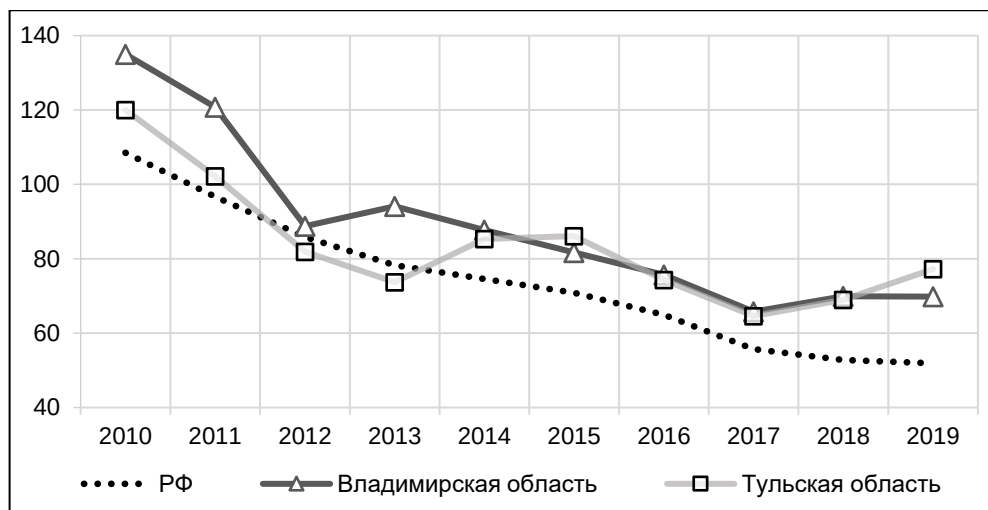


Рисунок 5. Заболеваемость с впервые в жизни установленным диагнозом алкоголизма и алкогольного психоза на 100 тыс. населения (Владимирская и Тульская обл.), 2010–2019 гг., человек
Источник: Росстат

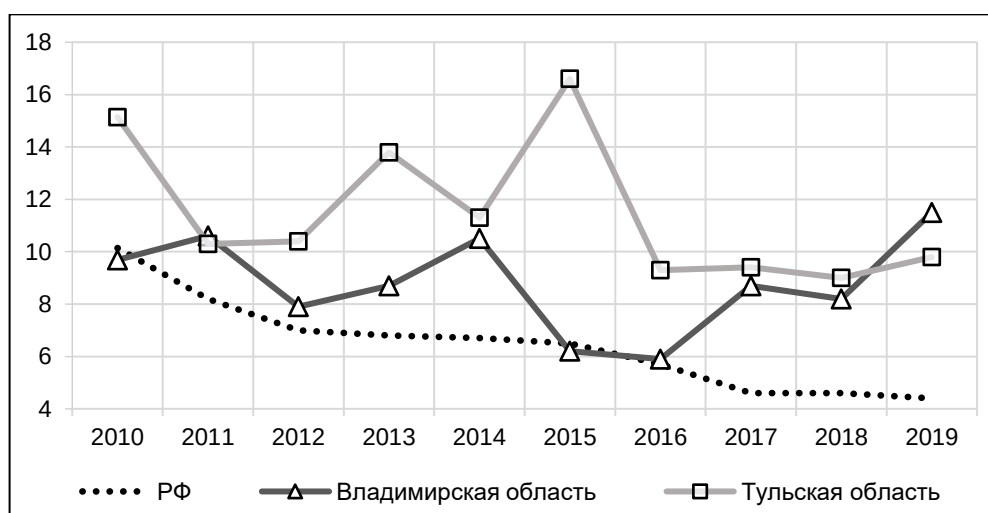


Рисунок 6. Число зарегистрированных умерших от случайных отравлений алкоголем на 100 тыс. населения (Владимирская и Тульская обл.), 2010–2019 гг., человек
Источник: Росстат

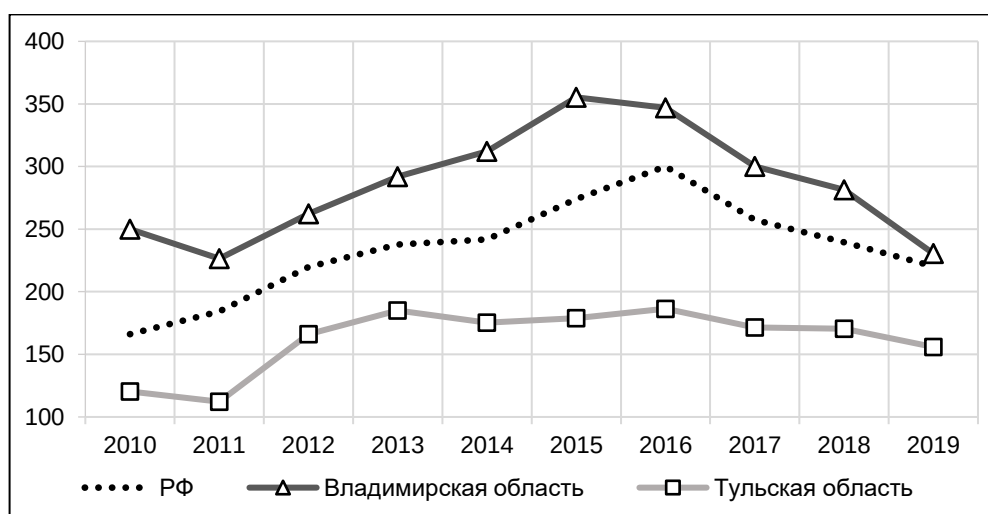


Рисунок 7. Количество преступлений, совершенных в состоянии алкогольного опьянения на 100 тыс. постоянного населения (Владимирская и Тульская обл.), 2010–2019 гг., единица
Источник: Росстат, расчеты авторов

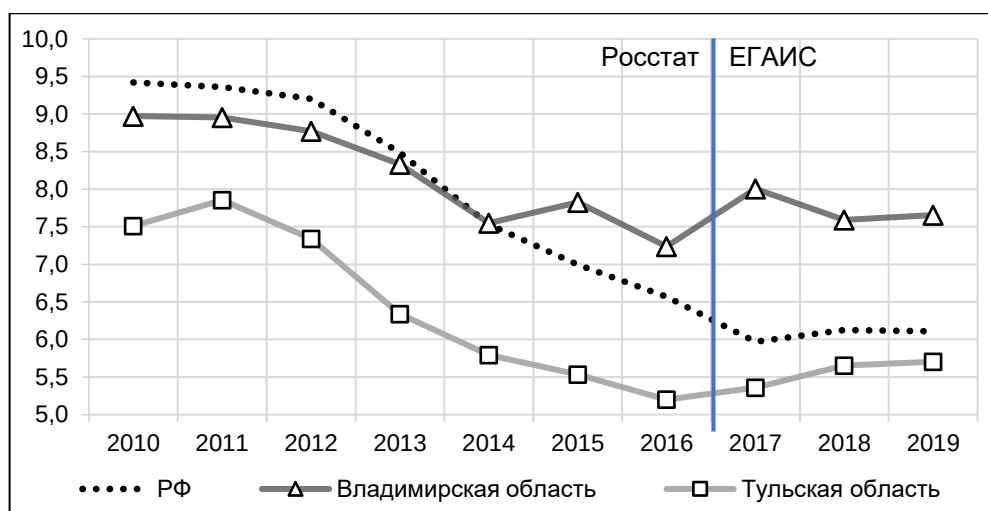


Рисунок 8. Розничная продажа АП (Владимирская и Тульская обл.), 2010–2019 гг., литры чистого спирта на душу населения (постоянного в среднем за год)

Источник: Росстат, расчеты авторов на основе методики Росалкогольрегулирования

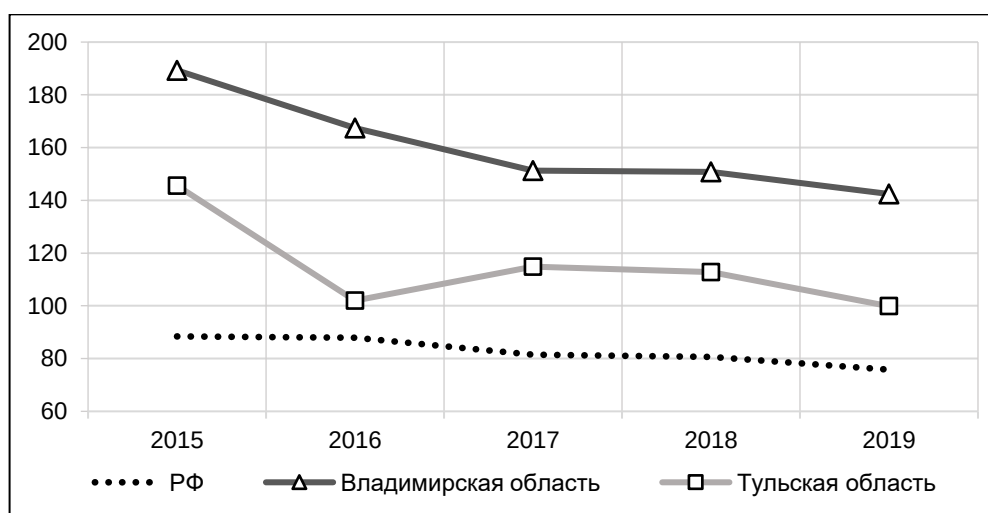


Рисунок 9. Число ДТП с водителями в состоянии и с признаками опьянения на 100 тыс. машин (Владимирская и Тульская обл.), 2015–2019 гг., единица

Источник: Госавтоинспекция, Росстат, расчеты авторов

Цель №1 и Цель №2. Уменьшение доступности и снижение потребления АП

Число зарегистрированных умерших от случайных отравлений алкоголем и заболеваемость алкогольными психозами и алкоголизмом являются наиболее значимыми индикаторами уровня потребления АП и важными параметрами системы здравоохранения. Показатель легальных продаж АП, на который часто ориентируются органы государственной власти, является менее точным, поскольку включает в себя только регистрируемую (фиксируемую в ЕГАИС) часть потребления АП. **Использование единственного показателя уровня потребления для оценки эффективности проводимой антиалкогольной политики может не только привести к ложным выводам (об эффективности принятых мер), но и отдалить от достижения цели (ввиду роста нерегистрируемого потребления АП).** Именно поэтому для оценки потребления АП

в литрах чистого спирта с недавнего времени Минздрав России использует при подсчете как легальные продажи АП, так и нерегистрируемое потребление АП на основе показателей заболеваемости алкоголизмом и алкогольными психозами, смертности от случайных отравлений алкоголем [6]⁴⁰.

Важным дополнением является и тот факт, что на уровень потребления влияют не только уровень доступности легального алкоголя в магазинах, но и другие динамические характеристики: уровень жизни, уровень безработицы, психоэмоциональный фон у конкретного человека (или группы населения), эффективность системы пропаганды ведения здорового образа жизни и ряд других показателей, не раз описанных в литературе.

Поскольку в данном разделе соотносится план/цель (какими бы они ни были) и факт, то важно разобраться и в содержательном наполнении указанных показателей, прежде чем переходить к оценке степени достижения целевых показателей. Исторически указанные показатели в медицине изучаются по отдельности друг от друга, хотя патогенный фактор у них одинаковый – злоупотребление алкоголем. При этом между ними есть важная разница. Согласно экспертному мнению, психозы встречаются только у алкоголиков в результате длительного постепенного наращивания потребляемых доз алкогольной и спиртосодержащей продукции, которые перетекают в запой. Смерти же при случайных отравлениях алкоголем могут наступать как у алкоголиков, так и у не алкоголиков, которые приняли избыточную дозу этанола. Люди, больные алкоголизмом, находятся в зоне риска не только потому, что могут употребить избыточную дозу этанола, но и в связи с общим снижением устойчивости к патогенам. То есть в смертях при отравлении алкоголем большую роль играет сам алкоголь и накопленные проблемы в организме, а при психозах и алкоголизме – продукты метаболизма алкоголя из-за продолжительности этого процесса. Последствия повышения общего уровня потребления алкоголя в регионе в случае алкогольных психозов имеют более продолжительный эффект, чем смерти от случайных отравлений алкоголем.

Важно понимать и тот факт, что **«медицинские» последствия устанавливаемого регулирования наступают с определенным временным лагом в виде не менее 2–3 лет, особенно последствия в виде психозов и алкоголизма.**

⁴⁰ Важным ограничением применяемой Минздравом России методики является существенный временной лаг между моментом потребления АП и временем наступления алкоголь-ассоциированных последствий. В частности, заболеваемость алкоголизмом и алкогольными психозами – это хроническое, постепенно формирующееся заболевание. Срок наступления данного последствия растянут во времени. С наименьшим временным лагом наступают алкогольные последствия, связанные с преступлениями и ДТП, совершенными в состоянии алкогольного опьянения.

Почему-то считается, что вот сейчас ввели ограничения по месту или времени продаж – и вдруг люди сразу стали пить меньше через год, два, три. Все алкогольные последствия очень растянуты по времени. Алкоголизация – это процесс многофакторный. Есть показатели, которые отреагируют достаточно быстро. Это в первую очередь показатели насильственной смертности, это показатели отравления, алкогольных психозов. Дольше проявляются алкогольные циррозы, например. (Эксперт от медицинского сообщества, нарколог, 2020 г.)

Как видно из рисунков (см. Рисунок 5), Владимирская область в течение действия более мягких дополнительных ограничений в 2014–2017 гг. сократила заболеваемость алкоголизмом и алкогольными психозами с 88 до 70 человек на 100 тыс. населения. Целевой показатель достигнут. В течение 2018–2019 гг., когда дополнительные региональные ограничения для сегмента общественного питания были сняты, наблюдалась стагнация показателей. Число зарегистрированных умерших от случайных отравлений АП за 2014–2017 гг. практически не изменилось (см. Рисунок 6), но стоит отметить опасную наметившуюся тенденцию к росту показателя в 2017 и 2019 гг., что также может быть связано с деятельностью «наливаек» в МКЖД. На решение указанной проблемы направлены изменения ФЗ-171 весны 2020 г. Нельзя не обратить внимание на существенно расходящуюся динамику двух целевых показателей во Владимирской области: заболеваемость (↓) и смерти от отравлений (→). Основным фактором, способствующим расхождению динамики указанных показателей, согласно мнению эксперта, может служить неточность диагностики заболеваний/смертей (фальсификации данных, небрежность и ошибки в заполнении), учитывая, что учет психозов осуществляется Минздравом, смерти – через ЗАГС. В редких случаях часть психозов не учитывается из-за сложности транспортировки больного в специальную больницу. Например, в Сибири из-за больших расстояний и низкой плотности населения такой пациент может остаться лежать в районной больнице с иным диагнозом.

По заболеваемости алкогольными психозами Тульская область имеет схожую динамику с Владимирской, однако с 2012 г. устанавливает более строгие дополнительные ограничения времени, условий и мест продажи АП, что по замыслу органов государственной власти должно сопутствовать достижению лучших показателей. Несмотря на это, заболеваемость алкогольными психозами и алкоголизмом в Тульской области за 2012–2019 гг. практически не изменилась – 82 и 77 человек на 100 тыс. населения соответственно (см. Рисунок 5). Целевой показатель по снижению заболеваемости

алкоголизмом не достигнут. Число зарегистрированных умерших от отравлений алкоголем в Тульской области сократилось значительно – с 13,8 человек в 2013 г. до 9,8 человек на 100 тыс. населения в 2019 г. (см. Рисунок 6), однако резкие колебания показателя в 2013 г. и 2015 г. также могут свидетельствовать о фальсификациях в данных.

В течение всего исследуемого периода, за исключением 2019 г., смертность от отравлений алкоголем в Тульской области была выше, чем во Владимирской области. Динамика заболеваемости была схожа у обоих регионов.

Цель №3. Преступность в состоянии алкогольного опьянения

Пьянство и алкоголизм являются наиболее распространенными фоновыми явлениями преступности, которые существенным образом способствуют совершению преступлений, создают предпосылки для их осуществления и распространения [10, с. 42]. Снижение преступности в состоянии алкогольного опьянения является показателем, к которому часто апеллируют органы государственной власти субъектов РФ при установлении дополнительных ограничений продажи АП. Однако следует сразу отметить, что показатель зависит не только от общего уровня потребления алкоголя в регионе, но и от общей экономической и социальной ситуации, общего уровня преступности в регионе, общего психоэмоционального фона, уровня безработицы и ряда других факторов.

Во Владимирской области, как и в целом по России, в течение 2012–2015 гг. шёл рост количества преступлений, совершенных в состоянии алкогольного опьянения (см. Рисунок 7). Во многом это обусловлено стабильной динамикой преступности в стране и увеличением доли алкоголь-ассоциированных преступлений в период валютного кризиса 2014–2015 гг. Начиная с 2016 г. наблюдается снижение показателя во Владимирской области, в результате которого показатель 2019 г. достиг уровня 2011 г. – 230 преступлений на 100 тыс. населения. Однозначно сказать о достижении целевого показателя по снижению алкогольной преступности в результате дополнительных ограничений продажи АП во Владимирской области нельзя.

В Тульской области в отличие от Владимирской, общий уровень преступности в состоянии алкогольного опьянения ниже, однако имеет иную динамику. С момента начала жесткого регулирования в середине 2012 г. наблюдается рост количества преступлений в состоянии алкогольного опьянения. В течение 2012–2019 гг. наблюдалось стабильное значение показателя около 170–180 преступлений на 100 тыс. населения (см. Рисунок 7). В 2018–2019 гг. наметилась позитивная тенденция к уменьшению количества преступлений, как и в целом по стране. Также важно, что в Тульской области не было резкого роста числа преступлений в состоянии алкогольного опьянения в период кризиса, в отличие от РФ в

целом и Владимирской области в частности. В первую очередь это связано с тем, что в Тульской области в последние 10 лет идет линейное снижение уровня безработицы, что тесно связано с алкогольной преступностью (коэффициент корреляции Пирсона 2013–2019 гг. равен 0,9). В целом можно сказать, что целевой показатель по снижению преступности в состоянии алкогольного опьянения в Тульской области достигнут не был, поскольку динамика была стабильной, а не снижающейся.

В течение всего исследуемого периода значения показателя во Владимирской области были значительно выше, чем в Тульской области, но его динамика соотносится с общероссийской. В Тульской области наблюдалось сохранение общего уровня преступности в состоянии алкогольного опьянения в течение периода действия более строгих ограничительных мер в 2013–2018 гг. (в 2019 г. началось снижение показателя). **Не менее важным направлением дальнейших исследований могло бы стать изучение тяжести последствий потребления АП для регионов**, поскольку данные портала правовой статистики свидетельствуют о том, что в Тульской области совершается в 2 раза больше особо тяжких преступлений в состоянии алкогольного опьянения, чем во Владимирской области. Однако данное направление исследования выходит за пределы настоящей работы.

Цель №4. Нерегистрируемое потребление АП

Поскольку прямых и находящихся в публичном доступе показателей, достоверно свидетельствующих об объеме нерегистрируемого потребления АП на рынке, не существует, то применяется следующая методика оценки достижения указанной цели регионом. В случае, если розничные продажи легальной АП в субъекте РФ падают, а динамика алкоголь-ассоциированных показателей «заболеваемость алкогольными психозами и алкоголизмом», «смерти от случайных отравлений алкоголем» и «количество преступлений в состоянии алкогольного опьянения» не свидетельствует о снижении объемов потребления АП, то в таком регионе нерегистрируемое потребление АП растет, замещая выпадающее легальное потребление.

Во Владимирской области в течение исследуемого периода и в период действия мягких ограничений в 2014–2019 гг. объем легальных розничных продаж АП в литрах чистого спирта практически не изменился и находился на стабильном уровне 7,5–8 литров чистого спирта на душу населения (см. Рисунок 8). Динамика алкоголь-ассоциированных показателей указывает на стабильный уровень потребления АП во Владимирской области в 2014–2019 гг. Следовательно, объем нерегистрируемого потребления АП во Владимирской области в 2014–2019 гг. с введением дополнительных ограничений на

продажу АП существенно не изменился. Целевой показатель регулирования по «обелению» рынка АП достигнут отчасти. Общий объем изъятой в ходе проверок АП за 2014–2019 гг., по данным статистических сборников Росалкогольрегулирования, составил всего 639 дал. Данный показатель является крайне низким в сравнении с другими регионами. Основной причиной такого значения показателя в сборниках Росалкогольрегулирования может служить недостаток учета и (или) ошибки при передаче данных от субъекта РФ к контролирующему органу.

В Тульской же области ситуация иная. Начиная с 2012 г. в регионе начали устанавливаться жесткие ограничения времени, условий и мест продажи АП с постепенным ужесточением норм регулирования до 2013 г., когда они были полностью сформулированы. В течение 2012–2016 гг. легальные продажи АП стремительно сократились с 7,3 до 5,2 литров чистого спирта на душу населения (см. Рисунок 8). Снижение было линейным без каких-либо изменений в потреблении. В течение 2017–2019 гг. наблюдался небольшой рост легальных продаж АП и его стабилизация на уровне 5,6–5,7 литров чистого спирта на душу населения. Динамика же всех алкоголь-ассоциированных показателей не была постоянной и нисходящей. Заболеваемость алкогольными психозами и алкоголизмом в течение 2012–2019 гг. имела волнообразный тренд с пиками вверх в 2014–2015 гг. и пиком вниз в 2017 г., однако находилась в целом на одном уровне. Смерти же от случайных отравлений алкоголем, характерные при злоупотреблении и употреблении небезопасного алкоголя, имели нелинейную динамику. В 2013 г. и 2015 г. наблюдались резкие скачки показателя, такой же разброс был в 2010 г. В условиях линейно падающих легальных продаж АП и сохранения на высоком уровне всех алкоголь-ассоциированных показателей объем нерегистрируемого потребления АП должен расти при прочих равных. Таким образом, делается вывод о недостижении Тульской областью цели дополнительного регулирования продаж АП по «обелению» рынка АП. Одним из факторов, способствующим формированию устойчивого нерегистрируемого потребления АП в Тульской области, можно считать установление жестких дополнительных ограничений времени, условий и мест продажи АП. Указанное предположение будет проверено на более детальных показателях в следующих разделах. Общий объем изъятой в ходе проверок АП, по данным статистических сборников Росалкогольрегулирования, за 2012–2019 гг. составил 70,4 тыс. дал (сильно больше, чем во Владимирской области и в среднем по ЦФО).

Цель №5. Снижение аварийности и количества ДТП в состоянии алкогольного опьянения

За доступный период статистики в разрезе субъектов РФ (2015–2019 гг.) число ДТП с водителями в состоянии и с признаками опьянения сократилось во Владимирской области с 189 до 142 ДТП на 100 тыс. машин. Падение, в целом, было линейным с небольшим замедлением в 2018 г., как и в целом по России. Целевое значение показателя по снижению аварийности на дороге, связанной с употреблением АП, достигнуто.

В Тульской области также наблюдается общее снижение количества алкоголь-ассоциированных ДТП в 2015–2019 гг. с 146 до 100 ДТП на 100 тыс. машин, однако в 2017–2018 гг. наблюдался 12–13% рост показателя до уровня 115 и 113 ДТП соответственно. В этой связи целевое значение показателя по снижению аварийности на дороге в связи с потреблением водителями АП достигнуто, но с переменным успехом в 2017–2018 гг.

В течение всего доступного периода данных наблюдалось превышение показателя во Владимирской области над Тульской областью.

Кемеровская область и Томская область

Основными этапами установления дополнительных ограничений в Кемеровской области (более мягкое регулирование / отсутствие регулирования) в рамках исследуемого периода являлись следующие временные периоды:

1. **Декабрь 2010 г. – 2011 г.** (дополнительное ограничение времени продажи крепкой АП с 22:00 до 9:00);
2. **2012 г. – ноябрь 2018 г.** (отсутствие дополнительных ограничений продажи АП);
3. **Ноябрь 2018 г. – 2019 г.** (дополнительные ограничения времени продажи АП в отдельные популярные праздники; мест и условий продажи АП в торговых объектах в МКЖД и пристроенных к ним объектах определенной площади в 50 м² и 25 м² для городских и сельских населенных пунктов).

Для Томской области (строгое регулирование) основные этапы выглядят следующим образом:

1. **2010 г. – май 2012 г.** (ограничение времени продажи крепкой АП с 23:00 до 8:00, с 16:00 до 08:00 следующего дня в дни проведения массовых мероприятий);
2. **Май 2012 г. – июль 2016 г.** (дополнительные ограничения времени продажи АП с 22:00 до 10:00, за 2 часа до и в течение 1 часа после проведения массовых мероприятий в местах их проведения и на прилегающих к ним территориях; мест продажи АП в границах территорий рекреационного назначения);

3. **Июль 2016 г. – 2019 г.** (дополнительные ограничения времени продажи АП с 22:00 до 10:00, за 2 часа до и в течение 1 часа после проведения массовых мероприятий в местах их проведения и на прилегающих к ним территориях; мест продажи АП в границах территорий рекреационного назначения; условий продажи АП для сегмента общественного питания по количеству столов, посадочных мест, наличию зала обслуживания). Ограничений условий продажи АП для сегмента общественного питания по количеству столов действовало до ноября 2017 г., после – ограничения, идентичные 2-му этапу.

Кемеровская область в целях борьбы с проблемами, указанными в разделе 3.1. Цели дополнительного регулирования в 2010–2011 гг. устанавливала относительно строгое и немассовое для того времени ограничение времени продажи крепкой АП до 13 часов в сутки (см. Рисунок 1). В 2012–2018 гг. регион полностью отказался от установления каких-либо ограничений, и на территории субъекта РФ действовали федеральные ограничения. Только начиная с ноября 2018 г. были введены дополнительные ограничения времени продаж АП в отдельные праздники и в МКЖД, но их также нельзя считать жесткими. В свою очередь, Томская область с 2010–2012 гг. устанавливала менее строгие ограничения по времени продажи крепкой АП до 15 часов, а в дни массовых мероприятий до 8 часов в сутки. Однако начиная с мая 2012 г. Томская область активно принялась за решение проблем (раздел 3.1. Цели дополнительного регулирования) и начала проводить более жесткую политику ограничений. Также почти 1,5 года (июль 2016 г. – ноябрь 2017 г.) действовало неоднозначное ограничение для сегмента общественного питания по количеству столов, посадочных мест и наличию зала обслуживания.

Поскольку в Кемеровской области не было установлено регулирование в течение 2010 г., 2012–2018 гг., а регулирование в 2011 г. и 2019 г. длилось всего лишь по 1 году, оценить достижение целей регулирования в полной мере нельзя. В отличие от первой пары, где оба региона устанавливали дополнительные ограничения разной степени жесткости, в указанной паре один регион практически не устанавливал ограничения, а другой применял умеренно строгие ограничения.

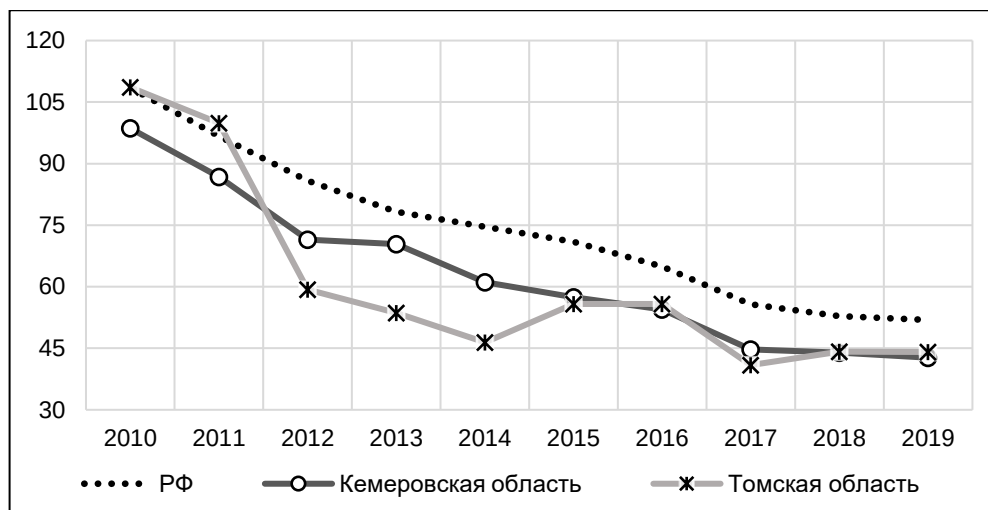


Рисунок 10. Заболеваемость с впервые в жизни установленным диагнозом алкоголизма и алкогольного психоза на 100 тыс. населения (Кемеровская и Томская обл.), 2010–2019 гг., человек
Источник: Росстат

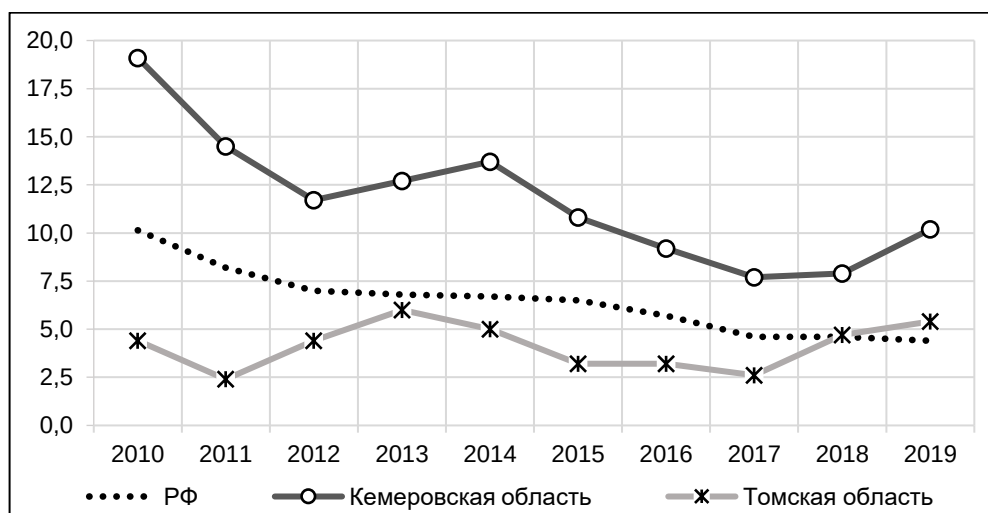


Рисунок 11. Число зарегистрированных умерших от случайных отравлений алкоголем на 100 тыс. населения (Кемеровская и Томская обл.), 2010–2019 гг., человек
Источник: Росстат

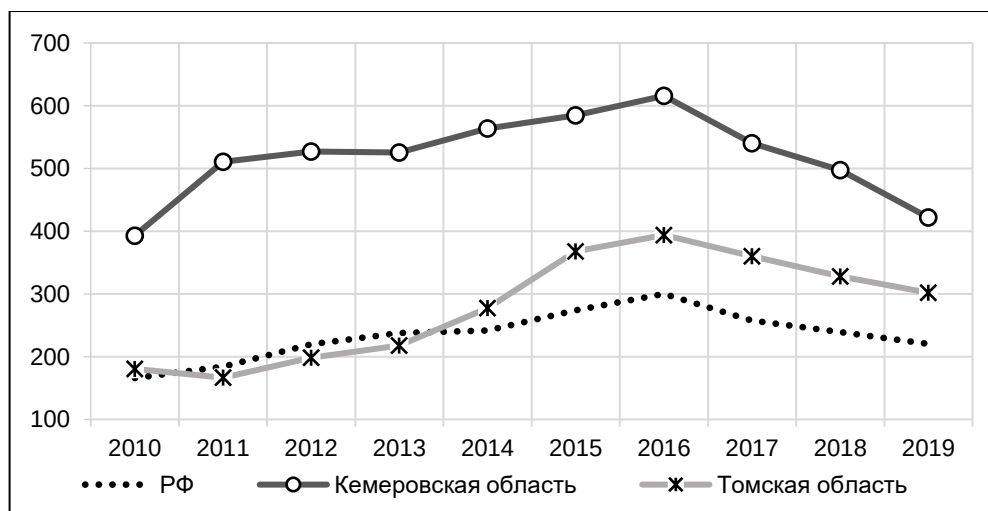


Рисунок 12. Количество преступлений, совершенных в состоянии алкогольного опьянения на 100 тыс. постоянного населения (Кемеровская и Томская обл.), 2010–2019 гг., единица
Источник: Росстат, расчеты авторов

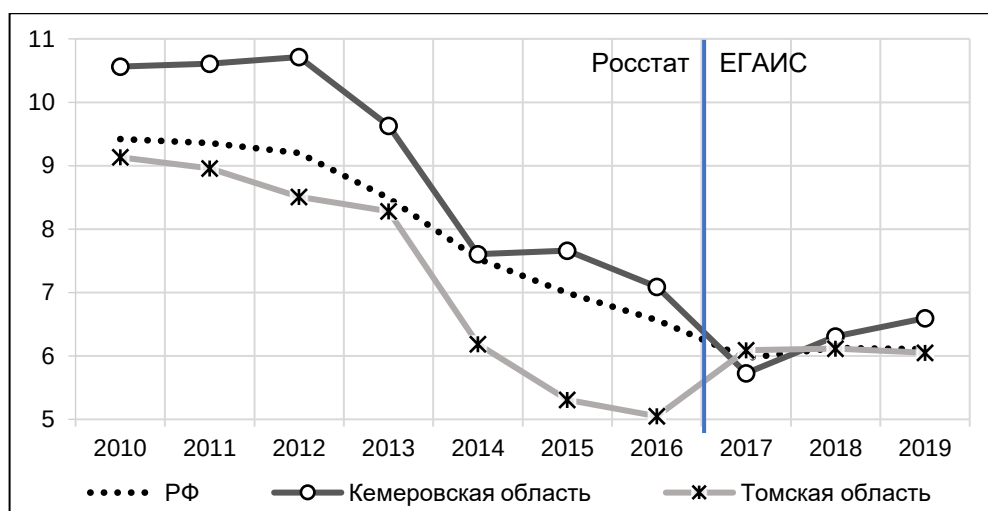


Рисунок 13. Розничная продажа АП (Кемеровская и Томская обл.), 2010–2019 гг., литры чистого спирта на душу населения (постоянного в среднем за год)

Источник: Росстат, расчеты авторов на основе методики Росалкогольрегулирования

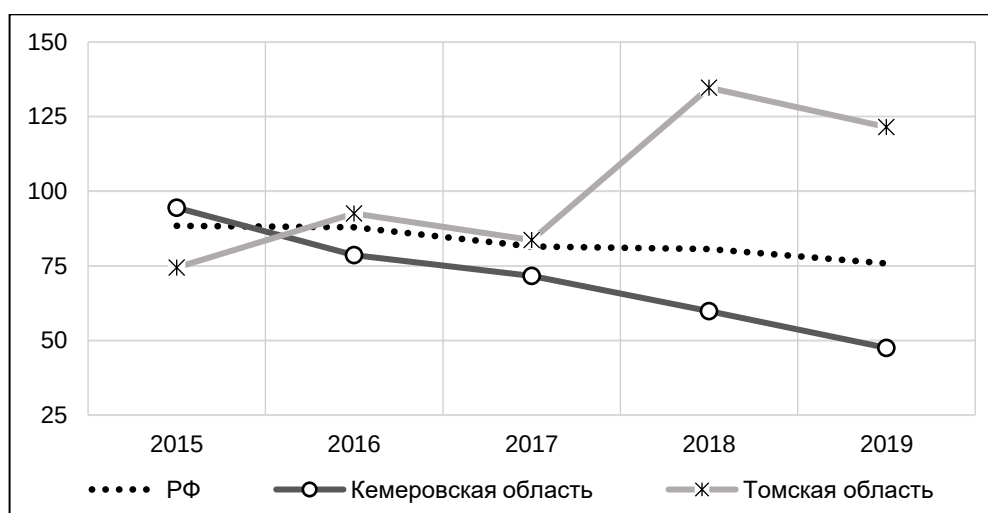


Рисунок 14. Число ДТП с водителями в состоянии и с признаками опьянения на 100 тыс. машин (Кемеровская и Томская обл.), 2015–2019 гг., единица

Источник: Росстат, расчеты авторов

Цель №1 и Цель №2. Уменьшение доступности и снижение потребления АП

Уровень заболеваемости алкоголизмом и алкогольными психозами в обоих изучаемых регионах в течение всего исследуемого периода в целом был схожим, несмотря на различия в устанавливаемом дополнительном регулировании (см. Рисунок 10). В Кемеровской области в течение 2010–2019 гг. шло постепенное снижение показателя с замедлением в 2015–2016 гг. и 2018–2019 гг. Динамика схожа с общероссийской как по вектору, так и по скорости снижения. Показатель смертности от случайных отравлений алкоголем в Кемеровской области, в отличие от другой изучаемой пары, имеет схожую с заболеваемостью психозами динамику и в течение 2010–2019 гг. снижался (см. Рисунок 11). Негативное значение показателя в 2014 г. связано с высокой смертностью в период новогодних праздников 2013–2014 гг. (превышение показателя год к году в

2,4 раза) [4]. Также рост наметился в 2019 г., в период действия новых дополнительных ограничений, но об их неэффективности говорить пока рано.

В Томской области в период действия жестких ограничений продажи АП (с 2012 г.) заболеваемость алкоголизмом и психозами сократилась с 59,3 до 44,1 человека на 100 тыс. населения к 2019 г. В 2015–2016 гг. наблюдался рост показателя до уровня 2012 г. Следует отметить, что за 2012–2019 гг. показатель в Томской области снижался медленнее, чем в среднем по России и Кемеровской области. Среднегодовые темпы прироста в Томской, Кемеровской областях и РФ (–4%), (–7%) и (–6,9%) соответственно. Интереснее является динамика смертей от случайных отравлений алкоголем. С начала регулирования в 2012 г. в 2014–2015 гг. наблюдалось снижение показателя, что могло бы свидетельствовать об эффективности применяемого регулирования в комплексе с иными мерами, однако в 2018–2019 гг. произошел рост и возвращение к уровню 2012–2013 гг. О том, что Томской области не удалось решить проблему злоупотребления алкоголем с помощью регулирования, свидетельствуют и сравнительные показатели. Среднегодовые темпы прироста в Томской, Кемеровской областях и РФ за 2010–2019 гг. составили (+3%), (–1,9%) и (–6,4%) соответственно. Целевой показатель не достигнут.

Хочется отметить еще и то, что в течение 2010–2018 гг. обоими регионами проводилось планомерное сокращение коечного фонда (наркологического). За этот период обеспеченность населения коечным фондом⁴¹ в Кемеровской области сократилась с 1,86 до 1,4 койки на 10 тыс. населения, в Томской области сократилась с 2,43 до 1,7 койки.

Цель №3. Преступность в состоянии алкогольного опьянения

В период действия дополнительного ограничения времени продажи АП в Кемеровской области в течение 2011 г. уровень преступности в состоянии алкогольного опьянения вырос с 393 до 511 преступлений на 100 тыс. постоянного населения. В течение 2012–2019 гг. динамика показателя была идентична общероссийской – постепенный рост до 2016 г., далее падение. Сокращение алкоголь-ассоциированной преступности в Кемеровской области в 2017–2019 гг. идет более ускоренными темпами, чем в среднем по России (среднегодовой темп прироста –12,4% против –9,75%), но с учетом двукратного превышения показателя (см. Рисунок 12) данная разница не скоро приведет к нормализации криминогенной обстановки в регионе.

В Томской области дополнительное регулирование было установлено в 2012 г. с небольшим ужесточением для сегмента общественного питания в 2016 г. Из графика

⁴¹ Минздрав России, статистическая информация за 2010–2018 гг., коечный фонд и деятельность стационаров, «Обеспеченность населения койками различного профиля», наркологические.

(см. Рисунок 12) видно, что в течение 2013–2015 гг. наблюдался стремительный рост количества преступлений в состоянии алкогольного опьянения. В результате ухудшения криминогенной обстановки в регионе в течение 2016–2019 гг. Томская область стабильно на 30–40% превышала общероссийские показатели, несмотря на хорошие показатели в 2010–2013 гг. Исходя из этого можно сделать вывод о недостижении Томской областью целевого показателя по снижению количества преступлений, совершенных в состоянии алкогольного опьянения.

Даже с учетом того, что общий уровень преступности в течение всего исследуемого периода в Кемеровской области превышал показатели Томской области, наметилась негативная тенденция в указанной паре регионов. За 10 лет количество преступлений, совершенных в состоянии алкогольного опьянения, в Кемеровской области практически не изменилось (+7%), а в Томской области увеличилось на 66,8% (в России +19,5%). Разница между регионами по данному показателю уменьшилась в худшую для Томской области сторону, что может быть связано как с изменением в уровне потребления АП, так и иными факторами, не связанными с алкоголем.

Цель №4. Нерегистрируемое потребление АП

В Кемеровской области в течение исследуемого периода были две основные волны снижения объемов легальных продаж АП: 2013–2014 гг. и 2016–2017 гг. (см. Рисунок 13). Первая связана с 20% сокращением продажи водки в 2013 г. и более чем 30% сокращением в 2014 г. Вторая связана с поэтапным введением в действие системы ЕГАИС, которая в 2017 г. существенно обелила рынок крепкой АП. За 10 лет легальные розничные продажи сократились с 10,6 до 6,6 литра на душу постоянного населения Кемеровской области, что в целом соотносится с динамикой алкоголь-ассоциированных показателей, которые также снизились на 30–40%, но все так же остаются на высоком уровне.

В Томской области алкогольный рынок развивался по схожим этапам, однако первый был несколько длиннее и продлился вплоть до 2016 г. В течение всего периода действия дополнительных ограничений продажи АП вплоть до внедрения ЕГАИС происходило сокращение продаж легальной АП в 2013–2016 гг. с 8,3 до 5,1 литра на душу населения (см. Рисунок 13). Снижение общего уровня потребления АП в 2013–2016 гг. должно было привести к снижению алкоголь-ассоциированных показателей в 2017–2019 гг., однако оба показателя (заболеваемость психозами, смерти от отравлений алкоголем) за этот период времени выросли. Также следует заметить, что число ДТП в состоянии алкогольного опьянения в течение 2015–2019 гг. неуклонно росло. Таким образом, можно сделать вывод об увеличении нерегистрируемого потребления АП в

Томской области в 2014–2016 гг. как за счет фактора дополнительных ограничений продажи АП, так и в связи с повышением акцизов и минимальных розничных цен на крепкую АП. Цель дополнительного регулирования по снижению объемов нерегистрируемого потребления АП не достигнута. Однако, обеление рынка в 2017–2019 гг. благодаря ЕГАИС могло частично нейтрализовать эффект 2014–2016 гг.

Цель №5. Снижение аварийности и количества ДТП в состоянии алкогольного опьянения

За доступный период статистики в разрезе субъектов РФ (2015–2019 гг.) число ДТП с водителями в состоянии и с признаками опьянения в Кемеровской области сократилось вдвое, с 94 до 48 ДТП на 100 тыс. машин (см. Рисунок 14). Снижение показателя происходило даже стремительнее, чем в среднем по России.

В Томской области наблюдалась противоположная ситуация, связанная с ростом количества алкоголь-ассоциированных ДТП, наиболее заметно в 2018–2019 гг. С 2015–2019 гг. число ДТП с водителями в состоянии и с признаками опьянения увеличилось с 74 до 121 ДТП на 100 тыс. машин. В этой связи целевое значение показателя по снижению аварийности на дороге в связи с потреблением водителями АП не достигнуто.

Основные выводы раздела, гипотезы для проверки и оценки последствий

1. Избыточные (чрезмерные) ограничения времени, условий и мест продажи АП, которые используются в небольшом количестве субъектов, не приводят к достижению заявляемых целей регулирования. Напротив, создают предпосылки для роста и стабилизации нерегистрируемой части потребления АП, создают потенциальную угрозу жизни и здоровью населения. Принятие чрезмерно жестких дополнительных ограничений времени, условий и мест продажи АП должно сопровождаться убедительным обоснованием с качественными и количественными оценками возможных последствий для всех участников.
2. Ограничения времени продажи АП в отдельные дни, на 1–2 часа больше, чем установлено федеральным законодательством, не доказывают свою эффективность по снижению алкоголь-ассоциированных последствий и легальных продаж АП. Цели введения дополнительного регулирования не достигаются. Установление таких ограничений является необоснованным и в ряде случаев связано с деятельностью недобросовестных представителей власти.
3. Большинство целевых показателей, используемых органами государственной власти субъектов РФ в качестве обоснования при принятии дополнительных

ограничений, зависит от нескольких факторов. Достижение или не достижение целевого показателя может быть как напрямую связано с принятыми ограничительными мерами, так и не зависеть от них совсем. В качестве целевых показателей не могут использоваться 1 или 2 параметра, поскольку каждый из них зависит от еще целого ряда значимых переменных, отслеживанием которых также необходимо заниматься.

4. В пояснительных записках к проектам НПА, вводящим дополнительные ограничения времени, условий и места продажи АП, зачастую отсутствуют какие-либо расчеты обоснованности предлагаемого регулирования.
5. В России все еще редко отменяются избыточные ограничения продажи АП даже в случаях, если ограничения не достигли целей⁴². Однако, опыт отмены ранее введенных дополнительных ограничений существует, и он является позитивным для всех участников алкогольного рынка.
6. Установление умеренных ограничений времени, условий и мест продажи АП, которыми пользуются многие субъекты РФ, в пьющих регионах позволяет достичь целей по снижению общего уровня потребления АП. Однако такое снижение возможно лишь до определенного уровня. Для дальнейшего снижения целевых показателей одних дополнительных ограничений мало, необходимы и иные меры. Среди них могут быть: пропаганда ведения здорового образа жизни и создание соответствующей спортивной инфраструктуры, продвижение культуры рационального и умеренного потребления АП, проведение разъяснительных бесед с молодежью и иные.

4. Оценка фактических выгод и издержек групп субъектов отношений, связанных с изменением в регулировании

В рамках данного раздела необходимо оценить фактические выгоды и издержки всех участников рыночных отношений, затрагиваемых меняющимися в субъектах РФ ограничениями времени, условий и мест розничной продажи АП. Основными субъектами, связанными с изменением в регулировании, являются представители бизнеса и органы государственной власти Владимирской, Тульской, Кемеровской и Томской областей.

Важно обратить внимание на то, что используемые для оценки последствий устанавливаемого регулирования показатели зависят от комплекса рыночных, социальных,

⁴² Более подробно с примерами отмены дополнительных региональных ограничений в субъектах РФ можно ознакомиться в Приложении 2.

политических и иных трансформаций, происходящих в обществе в целом и в отдельно взятом субъекте РФ в частности. В этой связи приведенные далее **фактические изменения, произошедшие у представителей бизнеса, органов государственной власти субъектов РФ и населения в исследуемый период, только отчасти могут объясняться вводимыми дополнительными ограничениями времени, условий и мест розничной продажи АП.** Например, в снижении уровня потребления АП в субъектах РФ значимую роль может играть не проводимая политика запретов и ограничений производства и оборота АП, а фиксируемый во всех странах мира тренд на популяризацию ведения здорового образа жизни среди молодых когорт населения.

Помимо этого, важным различием изучаемых пар субъектов РФ является **степень их информационной открытости.** В ходе сбора общедоступных данных для оценки последствий устанавливаемых дополнительных ограничений времени, условий и мест розничной продажи АП часть показателей не была найдена на официальных сайтах субъектов РФ. Также **органы государственной власти исследуемых субъектов РФ, уполномоченные на осуществление законодательного регулирования в сфере производства и оборота АП, с разной степенью открытости участвовали в проводимых интервью.**

Отличаются и подходы к осуществлению органами государственной власти субъектов РФ государственного регулирования производства и оборота АП в части своих полномочий. Оценка эффективности выстроенных в регионах систем управления алкогольным рынком выходит за пределы целей настоящего исследования. Однако можно констатировать, что в изучаемых регионах управление осуществляется в основном департаментами по развитию предпринимательства и (или) потребительского рынка, функционируют отдельные рабочие группы и экспертные советы по вопросам развития алкогольного рынка.

Принимая во внимание данные ограничения для каждой из изучаемых пар субъектов РФ, можно перейти к оценке фактических выгод и издержек представителей бизнеса и органов государственной власти субъектов РФ, затрагиваемых меняющимися ограничениями времени, условий и мест розничной продажи АП.

4.1. Оценка фактических выгод и издержек субъектов предпринимательской, инвестиционной и иной экономической деятельности

Владимирская область и Тульская область

Изменение времени, условий и мест розничной продажи АП. В течение исследуемого периода (2010–2019 гг.) во Владимирской области постепенно **сократилась продолжительность розничных продаж крепкой АП с 16 часов (2010–2011 гг.) до**

15 часов (2012–2014 гг.) и до действующих в настоящее время **12 часов** (с 2014 г.). Также с 2014 г. **общее количество дней, в течение которых разрешена продажа АП, сократилось на 2 дня** (праздник 8 июля и 1 сентября), т.е. около 0,5% всех дней в году. Также с 2014 г. запрещена продажа АП в торговых объектах, расположенных в зданиях общежитий. Опрашиваемые эксперты отмечали, что наиболее спорным ограничением, действовавшим на территории Владимирской области в 2014–2017 гг., было ограничение для сегмента общественного питания по количеству столов и посадочных мест для посетителей. Данная мера была направлена на борьбу с «наливайками», расположенными в МКЖД, и применялась некоторыми регионами РФ до 2017 г. **Дифференцированный подход к установлению дополнительных ограничений времени розничной продажи АП для крепких и слабых алкогольных напитков отмечается опрашиваемыми экспертами как положительный опыт.**

Продажи в вечернее и ночное время являются фактором, который повышает уровень преступности, поэтому их нужно ограничивать. Происходят убийства, нанесение телесных повреждений, ДТП. Сами места, где ночью реализуется алкоголь, являются магнитом для людей, ведущих преступный образ жизни или совершающих преступления уже спонтанно, внезапно оказавшись в определенном состоянии. **(Представитель региональных органов государственной власти, 2020 г.)**

За этот же период времени в Тульской области произошли более кардинальные изменения. До 2012 г. компании розничной торговли осуществляли продажу АП на территории Тульской области в соответствии с федеральными нормами. С апреля 2012 г. **продолжительность розничных продаж АП начала резко сокращаться**, – сначала в апреле с **15 до 12 часов**, затем с января 2013 г. **до 8 часов**. То есть за менее чем 1 год продолжительность продаж АП сократилась почти в 2 раза. Опрашиваемые эксперты также отмечали, что на территории Тульской области действуют избыточно строгие условия продаж при проведении массовых мероприятий. Так, запрещается продажа АП на расстоянии 1 км от места их проведения, за 3 часа до и 3 часа после проведения массовых мероприятий. В 2013–2017 гг. на территории Тульской области также действовало схожее с Владимирской областью ограничение для сегмента общественного питания по количеству столов и посадочных мест для посетителей.

Сокращение продолжительности продаж АП в розничных магазинах напрямую влияет на время работы основной части продуктовых магазинов, однако данные

ограничения распространяются на всех легальных участников рынка, поэтому выручка и продолжительность работы сокращаются у всех игроков практически одинаково.

Изменение розничных продаж АП. Одной из целей установление дополнительных ограничений времени, условий и мест розничной продажи АП является снижение общего уровня потребления АП населением. Как было показано в предыдущем разделе, установление избыточных ограничений может приводить к иным результатам. Так, может возникнуть ситуация, при которой **одновременно стимулируется рост нерегистрируемого потребления** (покупка нелегальной АП, самостоятельное изготовление АП) и **падают розничные продажи легальной АП** сразу в нескольких категориях напитков.

Для построения графиков используются следующие сокращения: **КАП** – крепкая АП, **САП** – винодельческая продукция и слабоалкогольные напитки, **ПП** – пивоваренная продукция (в том числе сидр, пуаре и медовуха). Символом (*) обозначен год, начиная с которого в регионе были установлены дополнительные ограничения времени, условий и (или) мест розничной продажи АП.

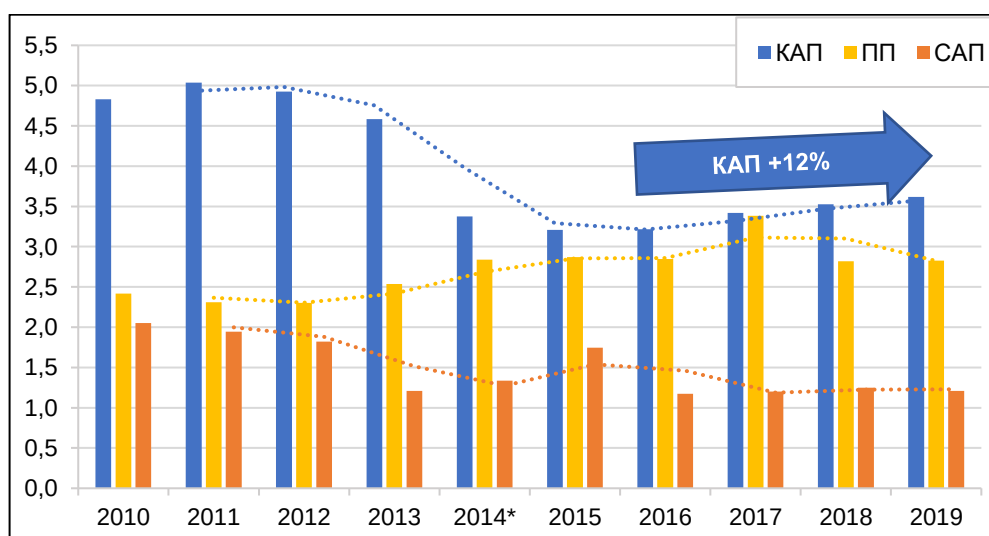


Рисунок 15. Динамика легальных розничных продаж АП в литрах чистого спирта на душу населения (постоянного в среднем за год), **Владимирская область**, 2010–2019 гг.
Источник: Росстат, Росалкогольрегулирование, расчеты авторов

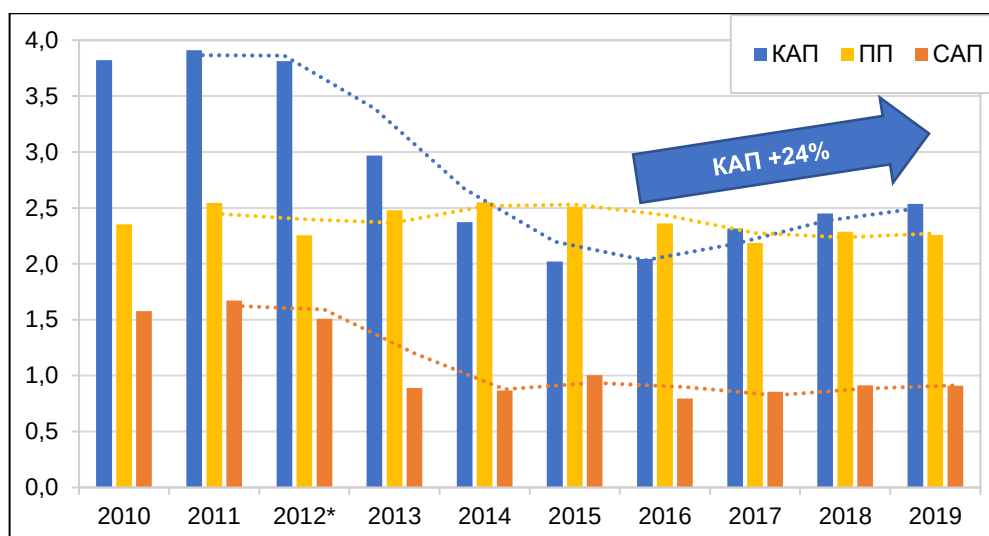


Рисунок 16. Динамика легальных розничных продаж АП в литрах чистого спирта на душу населения (постоянного в среднем за год), Тульская область, 2010–2019 гг.
Источник: Росстат, Росалкогольрегулирование, расчеты авторов

Сопоставление легальных розничных продаж АП во Владимирской (см. Рисунок 15) и Тульской (см. Рисунок 16) областях свидетельствует о том, что принятие дополнительных ограничений разной степени строгости привело к схожим результатам, но с разной глубиной последствий для легальных розничных продаж АП. Так, **легальные розничные продажи крепкой АП** во Владимирской области с **принятием** в начале 2014 г. **дополнительных ограничений для данной категории напитков снизились на 26%** и стабилизировались на уровне 3,2 литра на душу населения в 2015–2016 гг. На протяжении **2014–2019 гг. наблюдается стабильный уровень розничных продаж пивоваренной продукции** в физических объемах. Розничные продажи крепкой АП в Тульской области упали значительно, а само падение было продолжительнее. Так, в 2013 г. легальные розничные продажи крепкой АП упали на 22%, в 2014 г. еще на 20%, 2015 г. на 15%. Совокупно **легальные розничные продажи крепкой АП в Тульской области за 3 года сократились вдвое** – до 2 литров на душу населения. Розничные продажи пивоваренной продукции на протяжении всего исследуемого периода оставались на уровне 2–2,5 литра на душу населения. **Дополнительным фактором**, стимулирующим существенное снижение объемов продаваемой крепкой АП, **является валютный кризис 2014–2015 гг.**, в ходе которого располагаемые доходы населения упали, что напрямую коррелирует с финансовыми возможностями приобретения легальной крепкой (наиболее дорогой) АП. В 2016–2019 гг. в обоих регионах наблюдается рост легальных розничных продаж крепкой АП (в том числе благодаря внедрению ЕГАИС в оптовом и розничном звене), но темпы роста так же различаются. Во Владимирской области легальные розничные продажи выросли на 12%, в Тульской области на 24%.

Важно понимать, что подходы Минздрава и Росалкогольрегулирования к продажам противоположные. Если Минздрав считает, что чем больше легальные продажи, тем хуже, то у Росалкогольрегулирования иначе. Чем больше объем продаж легального алкоголя, тем меньше нелегального, небезопасного и тем больше поступает [поясн.: денежных средств] в бюджет региона. Поэтому рынок считается белым. (Представитель региональных органов государственной власти, 2020 г.)

Таким образом, **более строгое регулирование, установленное в Тульской области**, привело к постепенному и двукратному снижению объемов розничных продаж крепкой АП, что, по оценкам представителей бизнеса, **привело к снижению выручки предприятий розничной торговли не менее чем на 15%**. Менее строгое регулирование во Владимирской области привело к одномоментному снижению легальных продаж крепкой АП на 26% в 2014 г. Снижение выручки было частично компенсировано увеличением продаж пивоваренной продукции.

Гипотеза о формировании и развитии в Тульской области устойчивого нелегального (нерегистрируемого) рынка крепкой АП в течение 2013–2015 гг. также подтверждается. Достичь двукратного снижения объемов потребляемой крепкой АП за 3 года можно только за счет замещения части легального потребления нерегистрируемым (нелегальным или домашним потреблением). Кроме этого, подтверждением гипотезы служат алкоголь-ассоциированные показатели, которые в течение данного периода времени и спустя несколько лет (2016–2018 гг.) не снизились и остались, в целом, на одном уровне с ситуацией до строгого регулирования (см. Рисунок 5, Рисунок 6, Рисунок 7).

Изменение числа объектов розничной торговли и общественного питания.

Несмотря на строгие и избыточные дополнительные ограничения, отмечаемые представителями предприятий розничной торговли, обеспеченность Тульской области объектами розничной торговли на протяжении 2011–2019 гг. неуклонно росла. Так, **общее количество продуктовых магазинов в Тульской области выросло на 70% – с 9,5 тыс. (2011 г.) до 16 тыс. (2019 г.), а количество объектов общественного питания на 53% – с 708 до 1 083 ресторанов, кафе, баров, столовых и закусочных.** Во Владимирской области показатели также росли, но с меньшими темпами. За этот же период времени **количество продуктовых магазинов во Владимирской области выросло на 28% – с 9,5 тыс. до 12,4 тыс., а количество пунктов общественного питания только на 10% – с 994 до 1 099 объектов.** Обеспеченность населения объектами розничной торговли в Тульской области также выше. В 2019 г. на 1 000 постоянного населения Тульской области

приходилось более 12 магазинов, а во Владимирской области 10,5 магазинов (см. Рисунок 17). Стоит отметить, что далеко не все объекты розничной торговли имеют лицензию на розничную торговлю АП и подпадают под устанавливаемые в данных субъектах РФ дополнительные ограничения.

Поскольку мы крупная федеральная сеть, у нас не было какого-то прямо очень острого падения. Обычно объемы продаж как-то перераспределяются. Но я знаю, что в Тульской области целый ряд предприятий малого бизнеса был вынужден с рынка уходить. (Представитель руководства федеральной торговой сети, 2020 г.)

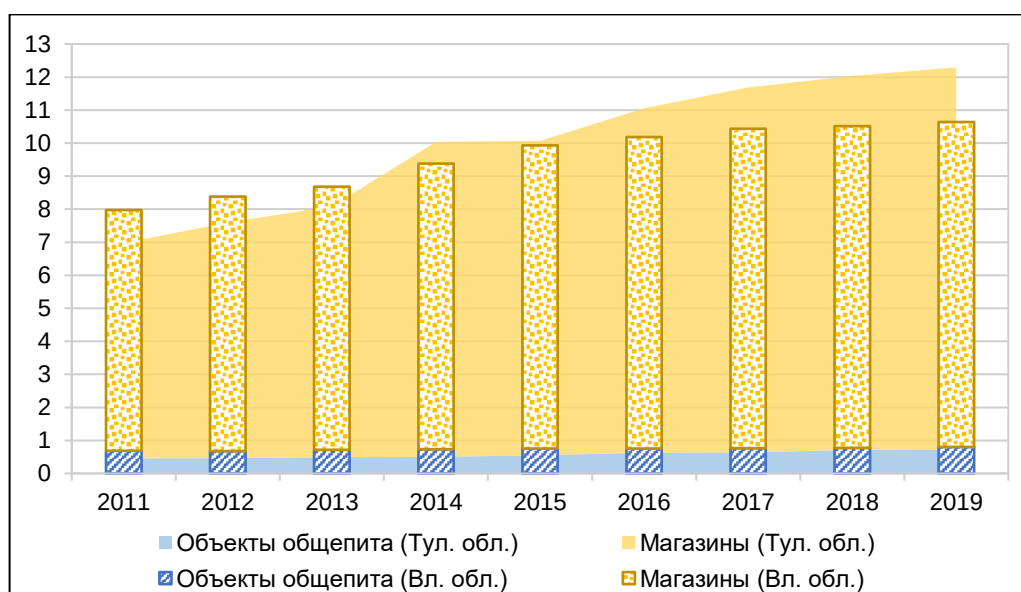


Рисунок 17. Динамика количества объектов розничной торговли во Владимирской и Тульской областях, объекты общественного питания и продуктовые магазины в расчете на 1 000 человек (постоянного населения в среднем за год), 2011–2019 гг.

Источник: Росстат, расчеты авторов

Однако специфика продуктовых магазинов и объектов общественного питания заключается в том, что АП является «якорным» товаром в ассортиментной матрице. В «магазинах у дома» АП может обеспечивать до 50–60% выручки компании (в специализированных алкогольных магазинах может достигать до 90%). При этом около 30–40% водки продается в продуктовых магазинах по минимальной розничной цене (в небольших населенных пунктах может достигать до 50%). Кроме этого, часть ассортимента продовольственный магазин может продавать с существенными скидками и бонусами благодаря наличию АП в ассортименте – за счет перекрестного субсидирования цены. Данное правило наиболее часто применяется в отношении социально значимых товаров, стабильное и низкое ценообразование которых является важной составляющей продовольственной безопасности России. В этой связи **увеличение количества**

продуктовых магазинов и объектов общественного питания в Тульской области обусловлено не изменениями в дополнительных ограничениях на продажу АП, а рядом других факторов (например, улучшением инвестиционной привлекательности региона, увеличением уровня жизни). Более подробно оценить последствия введения дополнительных ограничений для предприятий розничной торговли можно на основе анализа статистики выданных лицензий.

Если говорить про торговлю, то вот эта сверхвысокая маржинальность алкогольной продукции позволяет сдерживать цены на основные социально значимые товары. Получается мультипликативный эффект. И если мы вводим дополнительные ограничения для легальных игроков, то мы снижаем их доходность от этой категории продукции – растут цены на другие категории товаров, может сокращаться выручка. (Эксперт алкогольного рынка от торговли, 2020 г.)

Изменение количества выданных лицензий и организаций. Согласно материалам, размещенным на сайте открытых данных Тульской области⁴³, **общее количество торговых объектов, осуществляющих розничную продажу АП в Тульской области, на начало 2014 г. составляло 1 937 объектов** (1 599 магазинов, отделов в торговых центрах, павильонов, 338 предприятий общественного питания, баров, кафе, бистро и др.). Более ранних данных, которые могли бы показать фактические последствия вводимых дополнительных ограничений с 2012 г., на сайте не доступно. **К началу 2020 г. суммарное количество объектов, имеющих лицензию на розничную продажу АП, увеличилось до 2 256 объектов** (1 913 магазинов, 343 пункта общественного питания). За 2014–2019 гг. доля продуктовых магазинов, имеющих лицензию на продажу АП, существенно не изменилась и составляла около 12%, а доля кафе, ресторанов и иных предприятий общественного питания, осуществляющих продажу АП, сократилась с 50% до 32% (за счет интенсивного роста числа пунктов общепита).

Общее количество лицензий на осуществление розничной торговли АП в Тульской области с января 2014 г. по январь 2020 г. уменьшилось почти на 25%, с 788 лицензий до 596 лицензий. Основным фактором, стимулирующим одновременно уменьшение количества лицензий и увеличение количества магазинов, осуществляющих

⁴³ Открытые данные Тульской области, реестр действующих лицензий по розничной продаже АП, URL: [<https://www.opendata71.ru/opendata/7106071692-Registryofvalidlicensesforretailsaleofalcoholicbeverages>]. Благодаря информации в столбике «Комментарии» объекты розничной торговли вручную делились на две категории – магазины и объекты общественного питания. Юридическое же разделение лицензий для магазинов и общепита произошло только в 2016 г. с введением соответствующих правок в ФЗ-171.

розничную торговлю АП, является активное укрупнение основных розничных торговых сетей, в том числе в регионах. Особенность консолидирующихся крупных торговых сетей заключается в оформлении лицензии на продажу АП сразу на несколько магазинов. На начало 2020 г. в Тульской области были обнаружены отдельные лицензии, на которые оформлено более 50 магазинов. Максимальное количество магазинов, осуществляющих розничную торговлю АП с одной лицензии на продажу АП, в Тульской области составило: «Магнит» (110 магазинов), «Дикси» (78 магазинов), «Красное и Белое» (65 магазинов). В целом можно сказать, что данным правилом пользуются и отдельные средние тульские компании, например, ООО «Ёрш» – 120 магазинов.

Полученные данные свидетельствуют о том, что **в Тульской области идет постепенное укрупнение основных розничных торговых сетей**, ввиду чего за 6 лет сократилось количество действующих лицензий на продажу АП на 25%, или на 192 лицензии. При этом в 2015–2019 гг. наблюдался рост количества магазинов, осуществляющих продажу АП, пропорционально увеличению общего количества продуктовых магазинов. Сегмент общественного питания имел иную динамику. **За 6 лет количество кафе и ресторанов увеличилось на 40%, тогда как количество мест, имеющих лицензию на розничную продажу АП при оказании услуг общественного питания, не изменилось.** Ограничения, принятые на территории Тульской области в 2012–2013 гг., скорее всего сильно повлияли на число действующих лицензий в 2014 г., но проверить на более ранних данных это не удалось. Установление более строгих дополнительных ограничений времени, условий и мест розничной продажи АП по сравнению с соседними регионами могло поспособствовать ускорению процессов укрупнения игроков в отрасли на территории Тульской области. Малые и средние торговые сети обладают меньшими финансовыми, информационными и человеческими ресурсами, чем крупнейшие федеральные торговые сети, что сказывается на их возможностях оперативно подстраиваться под меняющиеся условия продаж АП.

Схожие процессы укрупнения розничных торговых сетей отмечаются и во Владимирской области. По данным Департамента предпринимательства Владимирской области, **с 1 января 2016 г. по 31 декабря 2019 г. общее количество действующих лицензий на розничную продажу АП сократилось на 30%, с 1 109 до 780 лицензий.** При этом эксперт отмечает, что общее количество магазинов и объектов общественного питания, осуществляющих розничную продажу АП, за 4 года существенно не изменилось – 3 329 и 3 205 объектов соответственно. Установленные дополнительные ограничения времени, условий и мест розничной продажи АП во Владимирской области также могли ускорить процессы укрупнения розничных торговых сетей.

У нас самое большое количество магазинов, имеющих лицензию на продажу алкоголя в ЦФО. Чтобы выйти на эти показатели в 2019 году, этому предшествовала огромная работа Департамента развития предпринимательства, торговли и сферы услуг, администрации, УВД, Роспотребнадзора, прокуратуры, общественных организаций и добросовестных предпринимателей Владимирской области.

(Представитель региональных органов государственной власти, 2020 г.)

Отдельным аспектом, отмечаемым опрошенными экспертами, является целенаправленная политика органов государственной власти по снижению физической доступности АП для населения, что выражается в стремительном сокращении количества выданных лицензий и объектов розничной торговли, осуществляющих продажу АП. При этом эксперты отмечают, что часть лишившихся лицензии на продажу АП предприятий розничной торговли переходят в нелегальный сегмент и продолжают торговать АП незаконно.

У нас [поясн.: в России] количество магазинов, у которых есть лицензия, сократилось с 400 до 220 тысяч. Эти 180 тысяч магазинов не перестали торговать алкоголем. Они расположены в сельской местности, в небольших городах и спокойно продолжают торговать алкоголем, но уже нелегально. В результате этих ограничений была создана система нелегального оборота, сопоставимая с легальной системой. Сегодня она может составлять 30% продаж. **(Отраслевой эксперт в сфере производства АП, 2020 г.)**

Количество совершенных правонарушений. В ходе осуществления деятельности по продаже АП организации нередко нарушают правила торговли АП, которые фиксируются в форме 3-АЛК Росстатом. При нарушении правил торговли, как правило, выписывают протоколы об административном правонарушении (ч. 3 ст. 14.16 КоАП РФ и др.), являющиеся прямыми финансовыми издержками бизнеса. В среднем половина всех выявленных правонарушений, связанных с незаконным производством и оборотом этилового спирта и АП, приходится на нарушения правил торговли АП. Поскольку в консолидированном бюджете субъектов РФ отдельно не выписывается сумма денежных взысканий за административные правонарушения, связанные с нарушением правил торговли, то использовались данные о денежных средствах, поступивших в качестве доходов за административные правонарушения в области регулирования производства и оборота этилового спирта и АП.

Таблица 1. Динамика количества проверок по выявлению правонарушений, связанных с незаконным производством и оборотом АП, выявленных нарушений правил торговли АП и объем финансовых взысканий, Владимирская и Тульская области, 2012–2019 гг.

	Ед. изм.	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Число проверок по выявлению правонарушений, связанных с незаконным производством и оборотом этилового спирта и АП									
Владимирская область	ед.	598	1 075	1 105	1 044	810	1 180	1 078	1 103
Тульская область	ед.	1 895	2 126	3 540	2 511	2 571	2 414	2 120	1 992
Число выявленных правонарушений, связанных с нарушением правил торговли АП									
Владимирская область	ед.	33	277	285	273	221	217	150	95
Тульская область	ед.	1 750	1 878	3 388	2 338	2 460	2 295	2 048	1 921
Уплачено денежных взысканий (штрафов) за административные правонарушения в области гос. регулирования производства и оборота этилового спирта, алкогольной, спиртосодержащей продукции									
Владимирская область	тыс. руб.	454	2 171	2 782	2 639	2 095	2 411	3 374	2 451
Тульская область	тыс. руб.	-	-	-	14 030	13 526	12 425	16 014	17 283

Источник: Росстат, отчеты об исполнении консолидированного бюджета субъектов РФ, расчеты авторов

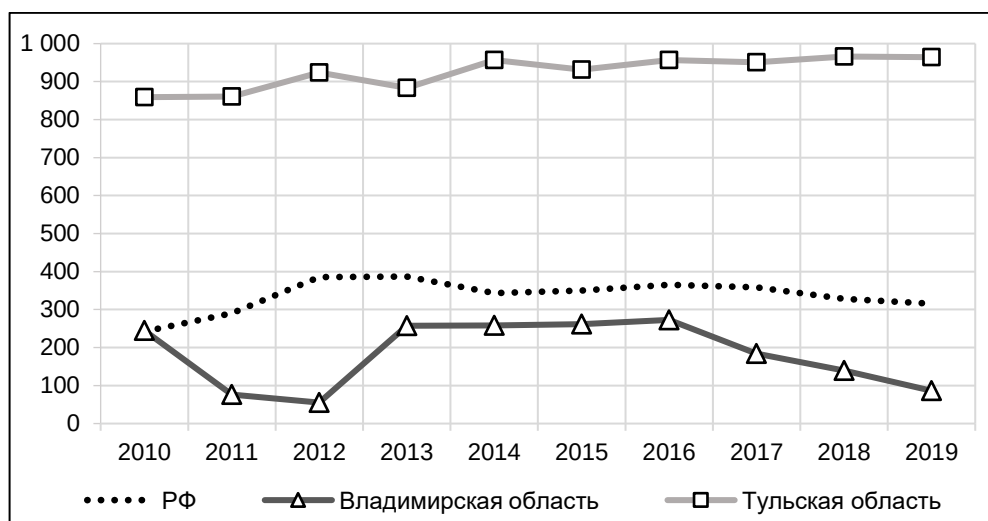


Рисунок 18. Число выявленных правонарушений, связанных с нарушением правил торговли АП (Владимирская и Тульская обл.), на 1000 проверок, связанных с незаконным производством и оборотом этилового спирта и АП, 2010–2019 гг., единица

Источник: Росстат, расчеты авторов

Данные, приведенные выше (см. Таблица 1 и Рисунок 18), свидетельствуют о существенной разнице между Владимирской и Тульской областями в объемах совершаемых правонарушений при продаже АП. Так, с принятием в Тульской области строгих ограничений на розничную продажу АП в 2013 г., к 2014 г. общее количество зафиксированных нарушений правил торговли составило 3,4 тыс. нарушений, что

связано в том числе с увеличением общего количества проверок по выявлению правонарушений. Во Владимирской области с принятием в 2014 г. дополнительных ограничений количество нарушений правил торговли АП существенно не изменилось, рост наблюдался в 2013 г.

Из динамики числа выявленных правонарушений (см. Рисунок 18) видно, что в отличие от Владимирской области, практически при каждой проверке, связанной с незаконным производством и оборотом АП, в Тульской области фиксируется нарушение правил торговли. Этому есть несколько возможных объяснений. Во-первых, в Тульской области с 2013 г. действуют гораздо более жесткие ограничения времени, условий и мест розничной продажи АП, чем во Владимирской области, а значит, самих правил больше. Во-вторых, общее количество проверок, связанных с незаконным производством и оборотом АП на 1 000 магазинов, в Тульской области выше, чем во Владимирской – 116 и 82 соответственно. В-третьих, статистика может не в полной мере отражать действительную обстановку в данных субъектах РФ.

Совокупные издержки представителей бизнеса на уплату штрафов за административные правонарушения в области государственного регулирования производства и оборота этилового спирта, алкогольной, спиртосодержащей продукции за 2012–2019 гг. во Владимирской области составили 18,4 млн руб., за 2015–2019 гг. в Тульской области 73,3 млн руб. За 2012–2019 гг. во Владимирской области зафиксировано 1 551 нарушение правил торговли, в Тульской области 18 078.

Новые функции и работники не появляются, это слишком дорого.

Появляется дополнительная нагрузка на существующий штат людей, что также увеличивает риск совершения ошибки. Дополнительные ограничения однозначно увеличивают штрафы. Помимо прямых издержек в деньгах из-за снижения товарооборота, мы несем издержки из-за роста штрафных санкций. Любые нарушения – штраф или лишение лицензии.

(Представитель руководства федеральной торговой сети, 2020 г.)

Кемеровская область и Томская область

Изменение времени, условий и мест розничной продажи АП. В течение исследуемого периода (2010–2019 гг.) в Кемеровской области практически не устанавливались какие-либо дополнительные ограничения времени продажи АП. В течение 2011 г. действовало ограничение, согласно которому **продолжительность розничных продаж АП сокращалась до 13 часов**. Начиная с 2012 г. дополнительных ограничений времени ночной продажи АП нет. В ноябре 2018 г. были установлены запрет на продажу

АП в течение 8 дней (праздников) или 2% всех дней в году, а также ограничения для торговых объектов в МЖКД. В целом можно сказать, что в Кемеровской области не установлены какие-либо дополнительные ограничения времени, условий и мест розничной продажи АП. Опрошенные эксперты отмечали, что **в праздничные дни дневная выручка может падать на 30% за счет отсутствия продаж АП, но такие снижения полностью компенсируются в другие дни.**

За этот же период времени в Томской области устанавливались более жесткие дополнительные ограничения времени, условий и мест розничной продажи АП. До мая 2012 г. действовали ограничения на ночную продажу АП, характерные для большинства субъектов РФ в тот период времени (с 23:00 до 08:00). **С мая 2012 г. в Томской области была сокращена продолжительность розничных продаж АП до 12 часов в день**, а также установлен дополнительный запрет на продажу АП до и после проведения массовых мероприятий в местах их проведения и на прилегающих территориях. Также с июля 2016 г. по ноябрь 2017 г. были установлены дополнительные условия продаж АП при оказании услуг общественного питания по количеству столов и посадочных мест для посетителей (также действовали во Владимирской и Тульской областях).

Изменение розничных продаж АП. Несмотря на разный подход Кемеровской и Томской областей к установлению дополнительных ограничений, результаты и последствия для легальных продавцов АП у обоих регионов схожие (см. Рисунок 19 и Рисунок 20). Снижение объемов легальных продаж – это прямые финансовые потери представителей бизнеса.

Для построения графиков используются следующие сокращения: *КАП* – крепкая АП, *САП* – винодельческая продукция и слабоалкогольные напитки, *ПП* – пивоваренная продукция (в том числе сидр, пуаре и медовуха). Символом (*) обозначен год, начиная с которого в регионе были установлены дополнительные ограничения времени, условий и (или) мест розничной продажи АП.

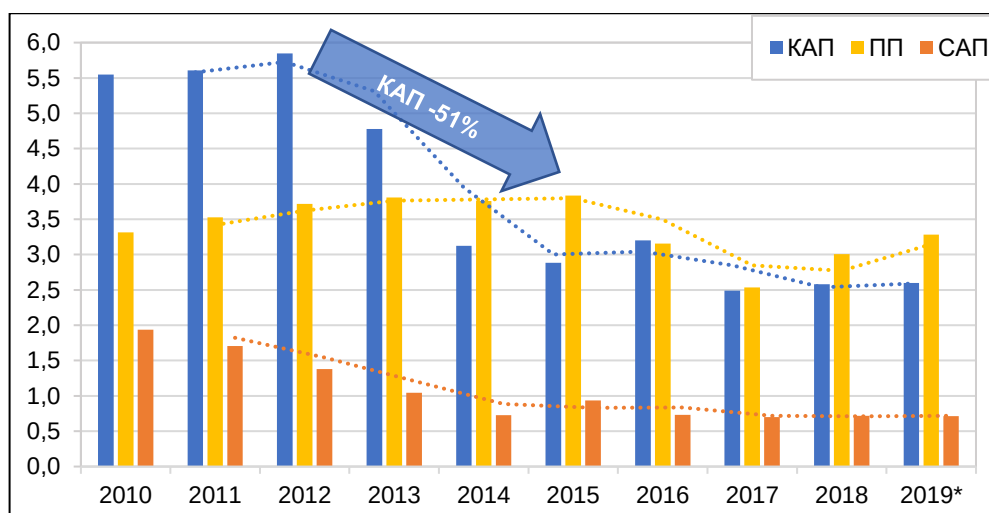


Рисунок 19. Динамика легальных розничных продаж АП в литрах чистого спирта на душу населения (постоянного в среднем за год), **Кемеровская область**, 2010–2019 гг.
Источник: Росстат, Росалкогольрегулирование, расчеты авторов

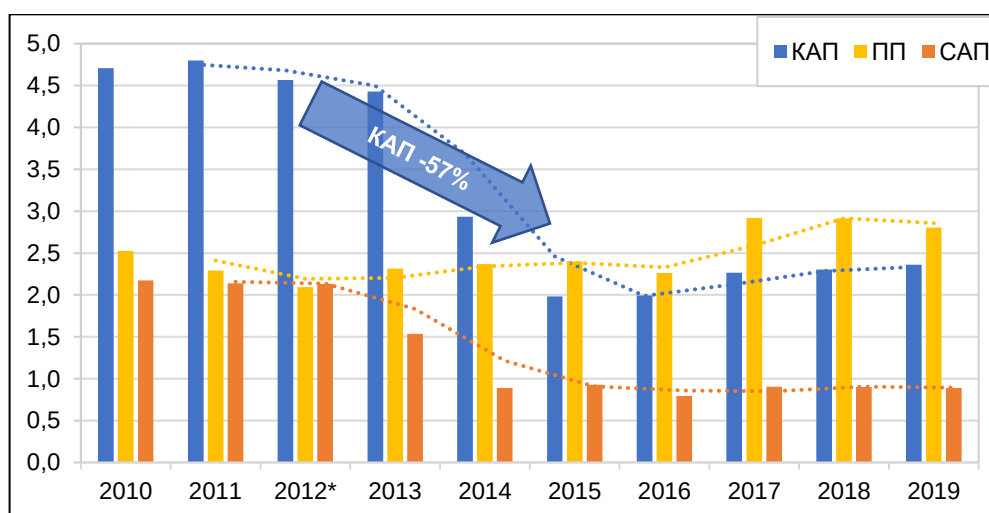


Рисунок 20. Динамика легальных розничных продаж АП в литрах чистого спирта на душу населения (постоянного в среднем за год), **Томская область**, 2010–2019 гг.
Источник: Росстат, Росалкогольрегулирование, расчеты авторов

Динамика легальных розничных продаж АП (см. Рисунок 19 и Рисунок 20) указывает на резкое снижение объемов легальных продаж крепкой АП в Кемеровской и Томской областях с установлением в 2012 г. на федеральном уровне сразу нескольких ограничений времени, условий и мест розничной продажи АП. **За 2012–2015 гг. легальные продажи крепкой АП снизились в Кемеровской области на 51%, до 2,9 литра на душу населения, в Томской области на 57%, до 2 литров на душу населения.** Дополнительными факторами снижения объемов легальных розничных продаж крепкой АП также могли послужить валютный кризис 2014–2015 гг. и интенсивный рост ставок акцизов, минимальных розничных цен на крепкую АП в 2013–2014 гг., снизившие экономическую доступность наиболее дорогой крепкой АП. Динамика продаж пивоваренной продукции была иной. Предприятия розничной торговли в Кемеровской

области в течение 2010–2015 гг. постепенно увеличивали продажи пивоваренной продукции на 2–3% в год, однако в 2016–2017 гг. случилось падение до 2,5 литра в чистом спирте на душу населения. Только в 2018–2019 гг. наметилось восстановление объемов продаж пивоваренной продукции до уровня 2015 г. В Томской области розничные продажи пива в целом за 10 лет практически не изменились. Наблюдались небольшие снижения в 2012 г. и 2016 г. В 2017–2019 гг. наметилась стабилизация объемов продаж пивоваренной продукции на уровне 2,8–2,9 литра чистого спирта на душу населения.

В отличие от предыдущей пары регионов для Кемеровской и Томской областей необходимо обратить внимание и на объем продаж винодельческой продукции и слабоалкогольных напитков. Так, в Томской области в 2010–2012 гг. объем продаж данных категорий напитков был выше уровня 2 литров на душу населения и находился на уровне с пивоваренной продукцией. Это была существенная доля – более 20% потребляемой АП населением. Основным фактором такой популярности винодельческой продукции в Томской области является наличие крупнейших в СФО заводов по производству вин.

Стоит обратить внимание и на то, как изменилась структура продаж АП в течение исследуемого периода времени. В 2013–2014 гг. произошла переломная ситуация, в результате которой доминирующим в продажах АП напитком (в литрах чистого спирта) стала пивоваренная продукция. В 2015–2019 гг. в Кемеровской и Томской областях превышение объемов легальных продаж пивоваренной продукции над крепкой АП составляет около 10–20%. Однако, опрошенные эксперты и представители бизнеса Кемеровской и Томской областей отмечают, что **в отдаленных от крупных городов (Кемерово, Новокузнецк, Томск) населенных пунктах распространено самогонование**. В этой связи в следующем разделе будут произведены оценки объема производимых домашних спиртных напитков в Кемеровской и Томской областях на основе данных косвенных показателей.

У региональных сетей меньше магазинов, субъектов РФ и меньше различных перекосов экономического пространства. И, как показывает жизнь, региональные сети ближе к региональной власти, нежели федеральные. Больше издержек по объему несет, конечно, федеральная сеть, так как она мультирегиональная. Ей приходится отслеживать массу входящих сигналов и подстраивать свои бизнес-процессы под запреты и правила сразу нескольких десятков регионов. Но, с другой стороны, у федеральной сети этих ресурсов больше, чем у региональной. (Эксперт
алкогольного рынка от торговли, 2020 г.)

Изменение числа объектов розничной торговли и общественного питания.

В течение исследуемого периода, а также периода установления с 2012 г. в Томской области дополнительных ограничений времени, условий и мест розничной продажи АП в обоих регионах количество объектов розничной торговли и пунктов общественного питания выросло. Так, **общее количество продуктовых магазинов в Кемеровской области выросло на 35%** – с 17,4 тыс. (2011 г.) до 23,5 тыс. (2019 г.), а количество **объектов общественного питания на 10%** – с 1 751 до 1 937 ресторанов, кафе, баров, столовых и закусочных. В Томской области показатели также росли, но структурно отличались. За этот же период времени **количество продуктовых магазинов в Томской области выросло на 39%** – с 7,2 тыс. до 9,9 тыс. магазинов, а количество **пунктов общественного питания на 51%** – с 690 до 1 040 объектов. Обеспеченность населения объектами розничной торговли в Томской области также выше. В 2019 г. на 1 000 постоянного населения Томской области приходилось более 11 магазинов, а в Кемеровской области более 10 магазинов (см. Рисунок 21). Также стоит отметить, что далеко не все объекты розничной торговли имеют лицензию на розничную торговлю АП и подпадают под устанавливаемые в данных субъектах РФ дополнительные ограничения.

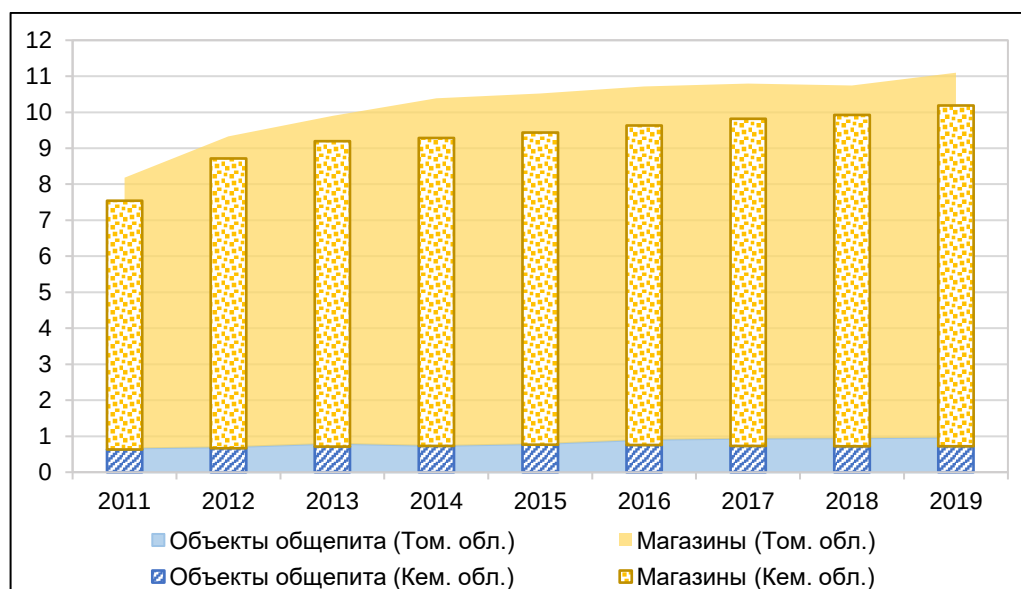


Рисунок 21. Динамика количества объектов розничной торговли в Кемеровской и Томской областях, объекты общественного питания и продуктовые магазины в расчете на 1 000 человек (постоянного населения в среднем за год), 2011–2019 гг.

Источник: Росстат, расчеты авторов

Увеличение количества продуктовых магазинов и объектов общественного питания в Томской области более высокими темпами, чем в Кемеровской области, обусловлено более высоким уровнем доходов жителей Томской области, ростом численности постоянного населения, а также в целом достаточно благоприятной

инвестиционной привлекательностью региона. При этом устанавливаемые дополнительные региональные ограничения времени, условий и мест розничной продажи АП не распространяются на сегмент общественного питания, что благоприятно сказывается на увеличении количества кафе, ресторанов и баров.

Изменение количества выданных лицензий и организаций. Согласно материалам, размещенным на сайте Комитета по лицензированию Томской области⁴⁴, **общее количество торговых объектов, осуществляющих розничную продажу АП в Томской области, в 2013 г. составило 2 898 объектов⁴⁵. К 2019 г. суммарное количество объектов, имеющих лицензию на розничную продажу АП, снизилось на 25%, до 2 171 объекта (1 772 магазина и 399 предприятий общественного питания).** За 2013–2019 гг. доля продуктовых магазинов и объектов общественного питания, имеющих лицензию на продажу АП, сократилась с 30% до 20% (в основном за счет снижения количества действующих лицензий). За последние 3 года (2017–2019 гг.) в Томской области наметилась тенденция к увеличению количества объектов общественного питания, имеющих лицензию на продажу АП (2017 г. – 370 объектов, 2019 г. – 399 объектов), что соответствует темпам роста общего количества ресторанов, кафе и баров в субъекте РФ в эти годы (2017 г. – 1 005 объектов, 2019 г. – 1 040 объектов).

Общее количество лицензий на осуществление розничной торговли АП в Томской области с 2013 г. по 2019 г. уменьшилось более чем в 2 раза – с 650 до 309 лицензий. Важно отметить, что в отличие от Владимирской и Тульской областей, в которых при уменьшении числа действующих лицензий остается стабильным количество точек продаж АП, в Томской области наблюдается уменьшение как количества действующих лицензий на продажу АП, так и объектов торговли, осуществляющих продажу АП. Наиболее серьезное сокращение действующих лицензий произошло в кризис 2014–2015 гг., когда за 2 года более 200 лицензий прекратили своё действие (2013 г. – 650 лицензий, 2015 г. – 442 лицензии).

Общее количество действующих лицензий в Кемеровской области за 2010–2019 гг. в открытых источниках информации найдено не было. По состоянию на сентябрь 2020 г. в области действовало 729 лицензий, на основании которых 4 270 магазинов и объектов общественного питания оказывали услуги по розничной продаже АП. То есть

⁴⁴ Статистические данные и показатели, Динамика изменений количества лицензий на розничную продажу АП и объектов торговли за 2013-2019 гг., URL: [<https://kl.tomsk.gov.ru/statisticheskie-dannye-i-pokazateli>].

⁴⁵ Поскольку отдельное лицензирование магазинов и объектов общественного питания было введено только в 2016 г. на сайте Комитета по лицензированию Томской области размещена информация отдельно по двум категориям только за 2017-2019 гг.

около 17% продуктовых магазинов и объектов общественного питания имели лицензию на продажу АП.

Продуктовых магазинов меньше не становится, потому что местные торговцы замещаются федеральными игроками. Их даже, наверное, становится больше, потому что закрываются некоторые неторговые помещения. (Руководитель малой торговой сети Кемеровской области, 2020 г.)

Количество совершенных правонарушений. Поскольку дополнительные ограничения времени, условий и мест продажи АП в Томской области были приняты в середине 2012 г., то в течение 2010–2012 гг. фиксировалось незначительное количество нарушений правил торговли на 1 000 проверок по выявлению правонарушений, связанных с незаконным производством и оборотом АП (см. Рисунок 22). Однако в 2013–2015 гг. был зафиксирован резкий всплеск количества правонарушений, по итогам которого количество нарушений правил торговли превысило отметку в 1 000 (увеличение по сравнению с 2012 г. на два порядка). Дополнительным фактором являлось увеличение общего числа проверок в 2013 г. до 1 578 проверок (см. Таблица 2). Общее количество правонарушений, связанных с нарушением правил торговли АП, с момента установления дополнительных ограничений выросло с 8 до 607 нарушений, а за 8 лет суммарно было совершено 4 725 правонарушений.

В Кемеровской области не устанавливались дополнительные ограничения, однако в 2013–2014 гг. также фиксировалось увеличение количества нарушений правил торговли, что может быть связано с введенными федеральными ограничениями времени, условий и мест продажи АП в 2012 г. За 2012–2019 гг. число выявленных правонарушений выросло менее чем в 2 раза с 312 до 573 правонарушений, а за 8 лет суммарное количество составило 5 769 правонарушений.

Стоит отметить, что общее количество торговых объектов в Кемеровской области в 2 раза больше, чем в Томской области, число проверок по выявлению правонарушений, связанных с незаконным производством и оборотом АП, в 7,5 раза больше. При этом за 8 лет количество нарушений правил торговли в Кемеровской области в абсолютных значениях было лишь на 20% больше, чем в Томской области.

Таблица 2. Динамика количества проверок по выявлению правонарушений, связанных с незаконным производством и оборотом АП, выявленных нарушений правил торговли АП и объем финансовых взысканий, Кемеровская и Томская области, 2012–2019 гг.

	Ед. изм.	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Число проверок по выявлению правонарушений, связанных с незаконным производством и оборотом этилового спирта и АП									
Кемеровская область	ед.	2 866	3 722	3 416	3 727	5 925	7 637	6 914	9 533
Томская область	ед.	829	1 578	1 457	1 288	1 378	1 374	1 341	1 240
Число выявленных правонарушений, связанных с нарушением правил торговли АП									
Кемеровская область	ед.	312	614	1 122	1 027	655	998	468	573
Томская область	ед.	8	452	1 008	952	638	562	498	607
Уплачено денежных взысканий (штрафов) за административные правонарушения в области гос. регулирования производства и оборота этилового спирта, алкогольной, спиртосодержащей продукции									
Кемеровская область	тыс. руб.	661	490	1 285	4 498	7 574	6 987	10 162	12 247
Уплачено денежных взысканий (штрафов) за административные правонарушения, связанные с нарушение правил розничной продажи АП									
Томская область	тыс. руб.	-	-	309	-	2 133	7 955	7 349	10 118

Источник: Росстат, отчеты об исполнении консолидированного бюджета Кемеровской области, отчеты о деятельности лицензионного органа Томской области, расчеты авторов



Рисунок 22. Число выявленных правонарушений, связанных с нарушением правил торговли АП (Кемеровская и Томская обл.), на 1000 проверок, связанных с незаконным производством и оборотом этилового спирта и АП, 2010–2019 гг., единица

Источник: Росстат, расчеты авторов

Совокупные издержки представителей бизнеса на уплату штрафов за административные правонарушения в области государственного регулирования производства и оборота этилового спирта, алкогольной, спиртосодержащей продукции за

2012–2019 гг. в Кемеровской области составили 43,9 млн руб. В Томской области доступны обрывочные данные за 2014, 2016–2019 гг. Так, **общая сумма наложенных административных штрафов** за нарушение правил розничной торговли АП за этот период **составила 27,9 млн руб.** Прямое сравнение Кемеровской и Томской областей по данному показателю невозможно, поскольку используется информация из разных источников и в отношении разных правонарушений.

Основные выводы о выгодах и издержках для представителей бизнеса:

1. Дифференцированный подход к установлению дополнительных ограничений времени продажи крепкой и слабоалкогольной продукции является положительным опытом, позволяющим соблюсти баланс между здоровьем населения (стимулирование перехода с крепкой АП на слабоалкогольные напитки) и экономическими интересами представителей бизнеса (компенсация выпадающих доходов от продажи крепкой АП за счет продажи слабоалкогольных напитков).
2. Установление любых дополнительных ограничений розничной продажи АП в первую очередь подставляет под удар малые торговые сети, имеющие лицензию на продажу АП, поскольку они обладают ограниченным количеством ресурсов для перестраивания системы функционирования предприятия. При чрезмерно жестких дополнительных ограничениях розничной продажи АП выручка падает на 10–15%, сокращается количество объектов, осуществляющих продажу АП. Делается предположение, что степень жесткости устанавливаемых дополнительных ограничений обратно пропорционально влияет на уровень конкуренции внутри субъекта РФ, что ускоряет процессы консолидации в отрасли торговли на локальном рынке при прочих равных.
3. Чрезмерно жесткие дополнительные ограничения розничной продажи АП одновременно приводят к снижению объемов легальных продаж крепкой АП (снижению выручки торговых компаний) и росту объемов нерегистрируемого потребления крепкой АП.
4. Отсутствие дополнительных ограничений розничной продажи АП при эффективной работе контрольно-надзорных органов (большое количество проверок, выписанных протоколов и штрафов) дисциплинирует розничные торговые предприятия и снижает риски для ухода легального бизнеса «в тень».

4.2. Оценка фактических выгод и издержек органов государственной власти субъектов РФ

В сопроводительных документах к нормативным правовым актам субъектов РФ, устанавливающим дополнительные ограничения времени, условий и мест розничной продажи АП, всегда указывается, что их принятие не потребует дополнительного финансирования из регионального бюджета. Однако необходимо проверить несколько косвенных показателей, напрямую влияющих на объем доходов и расходов бюджетов субъектов РФ.

Законодательно установлено, что 80% акцизов на крепкую АП распределяется в бюджеты субъектов РФ, а 20% – в федеральный бюджет. При этом с 2017 г. часть региональных доходов от крепкой АП стала зачисляться в бюджет субъекта РФ по месту продажи АП и пропорционально розничным продажам, зафиксированным в ЕГАИС. Анализ связи между изменениями региональных ограничений розничных продаж АП и доходами региональных бюджетов от уплаты акцизов на АП в течение исследуемого периода является затруднительным. В течение 10 лет существенным образом изменилась бюджетная политика (нормативы зачисления, нормативы распределения) и налоговая политика (ставки акцизов), существенно увеличившие доходы региональных бюджетов.

Владимирская область и Тульская область

Изменение объемов поступлений от акцизов на АП. Во Владимирской области практически не производится какая-либо АП. Существует небольшое производство водки, ликеро-водочных изделий, а также пива и пивных напитков. Тульская же область является средним по размеру производителем этилового спирта и АП в Центральном федеральном округе. За 2019 г. в Тульской области было произведено 13% крепких спиртных напитков, 32% этилового спирта и 18% пива и пивных напитков от всей произведенной на территории ЦФО АП. Однако, как было отмечено в предыдущих разделах, высокий уровень легальных продаж АП во Владимирской области позволяет пополнять бюджет субъекта за счет распределения доли пропорционально объему розничных продаж АП. В Тульской же области основной объем акцизов поступает от производимого на территории региона пива, а на этиловый спирт и крепкую АП приходится незначительная доля.

Таблица 3. Динамика поступлений денежных средств от уплаты акцизов на АП в бюджеты субъектов РФ, 2010–2019 гг., Владимирская и Тульская области, млн руб.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Владимирская область	711	834	427	478	646	389	867	1 000	1 565	1 474
Тульская область	-	-	-	-	11 915	6 840	8 181	8 131	7 329	8 853

Источник: отчеты об исполнении консолидированного бюджета субъектов РФ, расчеты авторов

Динамика показателя (см. Таблица 3) свидетельствует о росте объемов поступлений денежных средств от уплаты акцизов на АП в обоих регионах в течение последних 5 лет – во Владимирской области более высокими темпами, чем в Тульской области. Установленные Владимирской областью дополнительные ограничения розничных продаж АП в 2014 г. существенным образом не сказались на объемах поступающих от уплаты акцизов денежных средств. В Тульской же области наблюдается серьезный разброс в объемах поступлений от 11,9 млрд руб. до 6,8 млрд руб. в течение 2014–2019 гг., что не позволяет сделать каких-либо однозначных выводов о динамике данного показателя.

Изменение объемов поступлений от штрафов. Исходя из данных прошлого раздела (см. Таблица 1), объем поступлений денежных средств за административные правонарушения в области государственного регулирования производства и оборота этилового спирта и АП во Владимирской области в 2014–2019 гг. (период действия дополнительных ограничений) составил 15,7 млн руб. В Тульской области за 2015–2019 гг. (дополнительные ограничения были установлены с 2012 г., но данные за 2012–2014 гг. недоступны) данный показатель равнялся 73,3 млн руб.

Расходы на проведение проверок по выявлению правонарушений. Поскольку проведение каждой проверки связано с временными, человеческими и иными затратами, то важно отметить их общее количество с момента установления дополнительных ограничений в субъектах РФ. Так, **во Владимирской области в 2014–2019 гг.** было проведено **6 320 проверок** по выявлению правонарушений, связанных с незаконным производством и оборотом этилового спирта и АП, в ходе которых было выявлено **1 241 нарушение правил торговли АП** (в каждой четвертой проверке нарушение правил торговли АП). **В Тульской области за 2012–2019 гг.** было проведено **19 169 проверок** и выявлено **18 078 нарушений правил торговли АП** (почти в каждой проверке).

Кемеровская область и Томская область

Изменение объемов поступлений от акцизов на АП. Кемеровская область является важным регионом-производителем крепких спиртных напитков в Сибирском федеральном округе (далее – СФО), обеспечивая около 25% их производства в СФО (по итогам 2019 г.).

Также в регионе есть небольшое производство пива и пивных напитков, значительно уступающее Томской области по объемам производства (2% СФО). В Томской же области производство крепких напитков практически отсутствует, однако имеется крупнейшее производство винодельческой продукции в СФО (94% всего производства данной категории в СФО в 2019 г.). Крупнейший завод – ООО «Кахети». Кроме этого, в регионе налажено производство пива и пивных напитков, обеспечивающее около 12% производства пивоваренной продукции в СФО в 2019 г.

Таблица 4. Динамика поступлений денежных средств от уплаты акцизов на АП в бюджеты субъектов РФ, 2010–2019 гг., Кемеровская и Томская области, млн руб.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Кемеровская область	2 209	2 589	1 996	2 251	2 240	1 864	2 065	2 539	2 199	3 251
Томская область	1 729	1 937	1 923	2 344	2 907	3 270	3 540	3 561	3 819	4 108

Источник: отчеты об исполнении консолидированного бюджета субъектов РФ, расчеты авторов

Динамика показателя (см. Таблица 4) указывает на рост объемов поступлений денежных средств от уплаты акцизов на АП в обоих регионах в течение всего исследуемого периода. Установленные Томской областью дополнительные ограничения розничных продаж АП в середине 2012 г. никак не повлияли на объемы поступающих от уплаты акцизов денежных средств. В течение 2013–2019 гг. наблюдается линейное увеличение показателя с небольшим замедлением в 2016–2017 гг. В Кемеровской же области дополнительные ограничения не вводились и в целом отмечалась также положительная динамика показателя. Колебания поступлений денежных средств от уплаты акцизов на АП в Кемеровской области в течение 2012–2018 гг. были существенными – от 1,9 млрд руб. до 2,5 млрд руб. В 2019 г. резкое увеличение показателя в Кемеровской области связано с компенсацией выпадающих доходов из федерального бюджета.

Изменение объемов поступлений от штрафов. Исходя из данных прошлого раздела (см. Таблица 2), объем поступлений денежных средств за административные правонарушения в области государственного регулирования производства и оборота этилового спирта и АП в Кемеровской области за 10 лет составили 44,6 млн руб. В Томской области за 2014–2019 гг. (дополнительные ограничения были установлены с 2012 г., но данные за 2012, 2013 и 2015 гг. недоступны) показатель равнялся 27,9 млн руб. Важно отметить динамику данного показателя в обоих регионах. В последние 4 года стабильно растет объем поступающих в бюджеты субъектов денежных средств за данные административные правонарушения, в Томской области гораздо более высокими темпами, чем в Кемеровской области (+374% и +61,7% соответственно). В 2019 г. объем денежных

взысканий в регионах в абсолютных величинах практически сравнялся – 12,2 млн руб. и 10,1 млн руб. соответственно.

Расходы на проведение проверок по выявлению правонарушений. В Кемеровской области, несмотря на отсутствие дополнительных ограничений розничной продажи АП и небольшие объемы производства АП, количество проверок по выявлению правонарушений, связанных с незаконным производством и оборотом этилового спирта и АП, является самым большим в СФО после Иркутской области. В 2019 г. было совершено 9 533 проверки (СФО – 37 447, Иркутская область – 12 084 проверки). При этом число зафиксированных нарушений, связанных с нарушением правил торговли, в 2019 г. составило всего 573 правонарушения. **За 10 лет (2010–2019 гг.), в течение которых в Кемеровской области практически не устанавливались дополнительные ограничения продаж АП, было проведено 49 128 проверок и зафиксировано 6 522 нарушения правил торговли. В Томской области показатели несколько хуже. Суммарное количество проверок за этот же период составляет 12 016, а правонарушений 4 742.**

Дополнительные ограничения не выгодны ни потребителю, который вынужден искать нелегальный алкоголь, если его невозможно купить в легальном магазине. Ни бизнесу, который теряет свои деньги, которые мог бы заработать. Ни государству, потому что нелегальный алкоголь – это отсутствие акцизов, налогов и дополнительные социальные проблемы со здоровьем у людей и с преступностью. Запретительная схема не идет на пользу никому. **(Представитель руководства федеральной торговой сети, 2020 г.)**

В ситуации неопределенности потери несут все стороны. Как сам участник рынка, поскольку он не может просчитывать дальнейшее развитие, планы продаж. Государство, потому что страдает фискальная функция. И конечно, потребители, которые становятся заложниками этой ситуации. Любые усложнения функционирования рынков ведут к сокращению количества хозяйствующих субъектов, сокращению количества, а иногда и качества предлагаемых товаров и услуг, качества потребления. **(Представитель ФАС, 2020 г.)**

5. Оценка фактических положительных и отрицательных последствий введенного изменения в регулировании

В предыдущих разделах на основе сравнения субъектов РФ в парах были изучены последствия установления дополнительных ограничений времени, условий и мест розничной продажи АП. В разделе 3.3. Оценка достижения заявленных целей дополнительного регулирования оценивалась степень достижения целевых показателей: последствия потребления АП для здоровья (число больных алкоголизмом и алкогольными психозами, число умерших от случайных отравлений алкоголем), для криминогенной обстановки и аварийности на дорогах (количество преступлений и ДТП, совершенных в состоянии алкогольного опьянения), а также общий уровень легальных продаж АП населению. В разделе 4 к данным последствиям введенных дополнительных ограничений продажи АП добавились экономические оценки последствий для представителей бизнеса и органов государственной власти субъектов РФ. Однако для дополнительного подтверждения сформулированных в выводах к разделу 3. Оценка достижения заявленных целей дополнительного регулирования гипотез и оценки других положительных и отрицательных последствий дополнительных ограничений продажи АП необходимо изучить еще ряд показателей. Наибольшее внимание будет уделено попытке оценить динамику нерегистрируемой части потребления АП (нелегальный рынок и продукция домашнего производства без цели сбыта) в изучаемых субъектах РФ на основе открытых источников информации.

5.1. Фактические последствия установленного регулирования в исследуемых субъектах РФ

Объем нерегистрируемого потребления АП. В предыдущих разделах было сформулировано несколько гипотез в отношении динамики нерегистрируемого потребления АП, которые необходимо еще раз проверить на более широком наборе косвенных показателей. Так, было сформулировано, что нерегистрируемое потребление АП после установления дополнительных ограничений времени, условий и мест розничной продажи АП:

- а. Во Владимирской области в течение 2014–2019 гг. существенно не изменилось;
- б. В Тульской области выросло в 2012–2016 гг. и стабилизировалось;
- в. В Томской области в 2014–2016 гг. выросло, а с введением ЕГАИС в 2017–2019 гг. снизилось и стабилизировалось.

Для оценки общего объема нерегистрируемого потребления алкогольной продукции использовались данные статьи Засимовой Л.С. и Колосницыной М.Г. [7], в которой

исследователи пересчитали по методике Минздрава России [6] объем регистрируемого и нерегистрируемого потребления АП для всех субъектов РФ за 2010–2016 гг. Дополнительные материалы для написания данной статьи были предоставлены лично одним из авторов статьи. Поскольку ограничения во Владимирской, Тульской и Томской областях устанавливались в 2012 г. и 2014 г., то на этих данных можно оценить последствия в течение 2–4 лет после установленного дополнительного регулирования.

Для оценки динамики домашнего потребления крепкой АП использовались три основных источника: продажи сахара (наиболее популярного ингредиента для изготовления самогона), статистика поисковых запросов на покупку самогона и данные Российского мониторинга экономического положения и здоровья населения НИУ ВШЭ (RLMS HSE) в крупнейших городах изучаемых субъектов РФ (г. Тула и г. Томск).

Для дополнительного изучения нелегальной части потребления были проанализированы данные проведенных Росалкогольрегулированием проверок, а также открытые данные, размещенные на сайте Росалкогольрегулирования, на сайтах департаментов по развитию предпринимательства и (или) потребительского рынка, занимающихся региональной политикой в области производства и оборота АП.

Владимирская область и Тульская область

На основе дополнительных материалов к статье [7] были составлены графики, характеризующие динамику объема зарегистрированного и незарегистрированного объема потребляемой АП. График дополнен относительным показателем, описывающим изменение незарегистрированного потребления АП в % к 2010 г. (2010 г. принят за 100%). Также добавлена цветовая шкала – красные значения показывают рост объемов незарегистрированного потребления АП к предыдущему году, зеленое значение – падение год к году. Символом (*) обозначен год, начиная с которого в регионе были установлены дополнительные ограничения времени, условий и (или) мест розничной продажи АП.

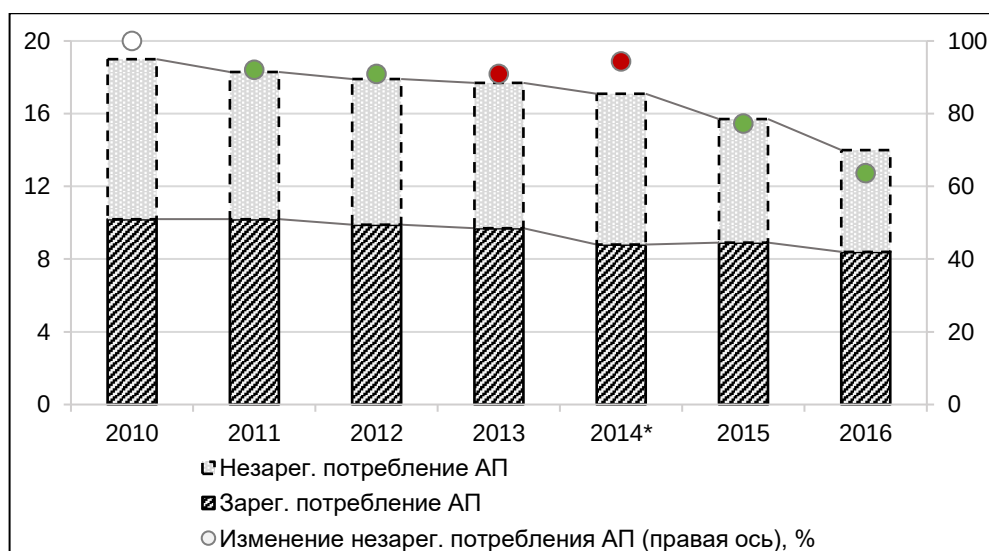


Рисунок 23. Зарегистрированное и незарегистрированное потребление АП во **Владимирской области**, 2010–2016 гг., литры чистого спирта на душу трудоспособного населения
Источник: [7], расчеты авторов

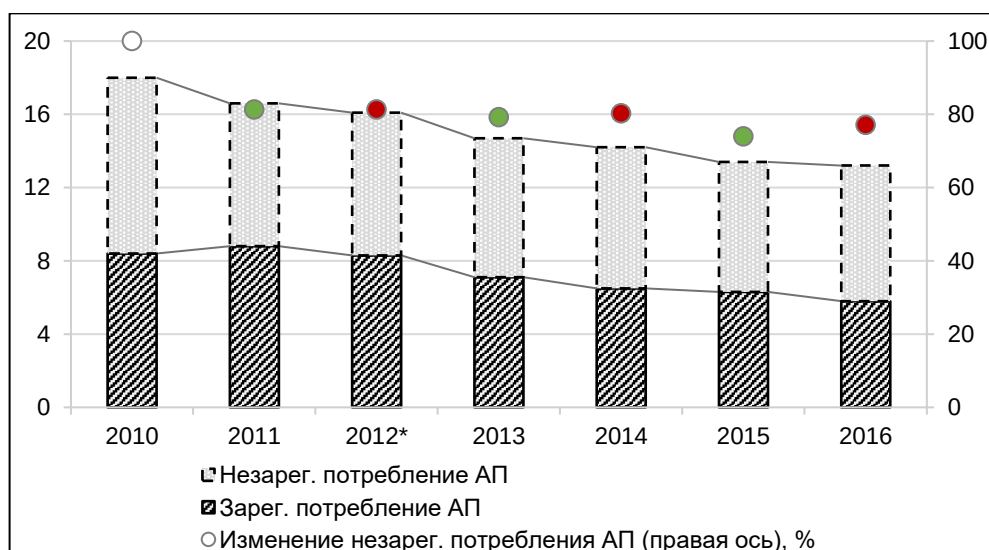


Рисунок 24. Зарегистрированное и незарегистрированное потребление АП в **Тульской области**, 2010–2016 гг., литры чистого спирта на душу трудоспособного населения
Источник: [7], расчеты авторов

Из динамики потребления АП (см. Рисунок 23 и Рисунок 24) следует, что во Владимирской области после установления дополнительных ограничений розничной продажи АП в 2014 г. объем незарегистрированного потребления сначала немного увеличился, но уже в 2015–2016 гг. произошло существенное снижение до 64% от уровня 2010 г. В Тульской же области более строгие дополнительные ограничения времени, условий и мест розничной продажи АП не привели к ожидаемому эффекту и в течение 2013–2016 гг. в целом наблюдалась стабильная динамика объемов незарегистрированного потребления (около 80% от уровня 2010 г.). При этом общий уровень потребления АП в обоих регионах начал уменьшаться в 2013–2014 гг., что может свидетельствовать о влиянии

установленных на федеральном уровне дополнительных ограничений времени и мест розничной продажи АП в 2012 г. «Введение излишних запретов и ограничений розничной продажи АП усиливает административное давление на легальный сегмент алкогольного рынка и приводит к сокращению торговых объектов и объектов общественного питания, осуществляющих свою деятельность в рамках законодательства, что приводит к росту незаконной продажи АП, спиртосодержащих жидкостей, а также распространения самогонварения»⁴⁶.

Медицинские алкоголь-ассоциированные последствия в Тульской области, отмечаемые на рисунках в разделе 3.3. Оценка достижения заявленных целей дополнительного регулирования (см. Рисунок 5 и Рисунок 6), начали стагнировать и показывать небольшой рост в 2017–2019 гг. Это может быть частично связано с ростом в 2016 г. объемов незарегистрированного потребления АП и в течение 2017–2019 гг. с ростом регистрируемого потребления АП (см. Рисунок 8). По данным RLMS HSE⁴⁷, в Туле доля потребляющих АП несколько раз в неделю после установления дополнительных ограничений существенно не сократилась (2012 г. – 50,9%, 2013 г. – 49,1% опрошенных). В 2014–2015 гг. было зафиксировано существенное снижение до 43,2% и 41,2% опрошенных соответственно, которое уже в 2016 г. сменилось ростом, а к 2018 г. показатель был равен уже 48,3% опрошенных. Важно заметить, что при данном опросе не уточнялось, какая именно АП потреблялась. Для Владимирской области и города Владимир, в частности, данный опрос не проводился.

Также результаты опросов RLMS HSE позволяют установить, какую именно продукцию потребляли опрашиваемые люди в течение последних 30 дней в Туле. Так, в 2010–2019 гг. жителей Тулы спрашивали о потреблении самогона⁴⁸. Несмотря на маленькое количество ответов на данный вопрос, можно обратить внимание, что за 10 лет количество ответивших положительно увеличилось с 5 человек (из 438 опрошенных) в 2010 г. до 11 человек (из 403 опрошенных) в 2019 г. При этом в последние 3 года количество положительных ответов было стабильным, 10–11 человек.

Статистика поисковых запросов на покупку самогона в интернете, собранная с помощью инструмента Google Trends⁴⁹, также свидетельствует о принципиально разной

⁴⁶ Сводный отчет о проведении ОРВ Закона Иркутской области № ПЗ-206 «О регулировании отдельных отношений в сфере розничной продажи АП на территории Иркутской области», с. 7, URL: [\[https://irkobl.ru/sites/potreb/law/proekt/Сводный%20отчет.pdf\]](https://irkobl.ru/sites/potreb/law/proekt/Сводный%20отчет.pdf).

⁴⁷ Выбирались ответы на вопрос M81 «Как часто Вы употребляли алкогольные напитки в течение последних 30 дней?»: «каждый день», «один раз в неделю», «4–6 раз в неделю», «2–3 раза в неделю». В течение 2010–2018 гг. общая выборка по Туле составляла от 385 до 486 человек.

⁴⁸ Выбирался ответ «Да» на вопрос M84.4A «Вы пили самогон в течение последних 30 дней?».

⁴⁹ Более подробно с применением метода можно ознакомиться на официальном сайте, URL: [\[https://trends.google.ru/trends/\]](https://trends.google.ru/trends/) или в статьях, например, [5].

динамике запросов во Владимирской и Тульской областях. Для исследования популярности и установления тренда были выбраны два запроса: «самогон» + «Владимир» и «самогон» + «Тула». Динамика популярности поискового запроса на самогон (см. Рисунок 25) указывает на постепенный рост интереса к данному напитку в Туле в течение 2012–2019 гг., тогда как во Владимирской области интерес в целом находится на стабильном уровне.

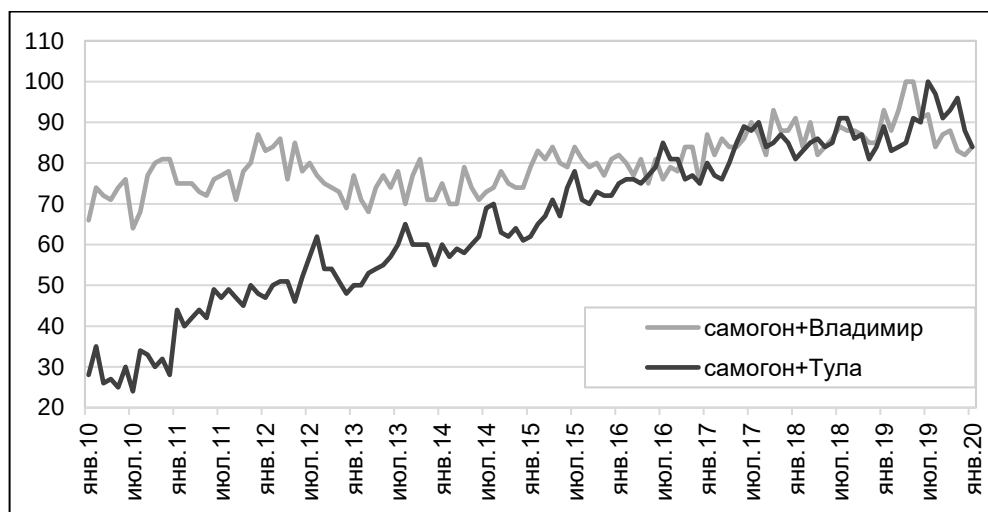


Рисунок 25. Динамика популярности поисковых запросов на самогон во Владимире и в Туле, январь 2010 г. – январь 2020 г., % к месяцу с наибольшей популярностью поискового запроса
Источник: Google Trends, расчеты авторов

Гипотеза о возможном росте количества покупаемого в магазинах сахара для изготовления самогона в домашних условиях, к сожалению, не нашла полного подтверждения в данной паре. Так, с момента установления дополнительных ограничений во Владимирской области продажи сахара выросли на 14% – с 2,1 млрд руб. (2014 г.) до 2,4 млрд руб. (2019 г.), в Тульской области на 30% – с 1,9 млрд руб. (2012 г.) до 2,5 млрд руб. (2019 г.)⁵⁰. Увеличение продаж сахара только в небольшой части может быть связано с увеличением объемов изготовления самогона в домашних условиях в данных регионах.

Дополнительным источником информации служил новостной раздел сайта Росалкогольрегулирования, на котором размещаются наиболее крупные задержания нелегальных партий АП. Несмотря на ограниченность и неполноту представленной на данном сайте информации, можно сделать несколько важных выводов из анализа размещенной там информации. Из 9 новостей о фактах совершения правонарушения в области производства и оборота АП в Тульской области, 8 новостей попадают на период

⁵⁰ Использовались данные показателей Росстата «Розничная продажа основных товаров с 2017 г. (<https://fedstat.ru/indicator/57699>) и «Розничная продажа основных товаров с 2009 г. по 2017 г.» (<https://fedstat.ru/indicator/31433>), категория «Услуги по розничной продаже сахара в специализированных магазинах».

2015–2016 гг. **За два года суммарный объем изъятой в ходе проверок АП в Тульской области составил 226 тыс. бутылок и 23 тыс. дал водки, 400 л этилового спирта и 18,3 тыс. дал спиртосодержащей жидкости.** Также изымалось технологическое оборудование для изготовления АП. Наиболее частыми видами нарушений были производство и оборот АП без лицензии, без необходимых сопроводительных документов, с использованием просроченных или поддельных федеральных специальных марок и акцизных марок. Факты незаконного производства и оборота АП во Владимирской области фиксировались на сайте Росалкогольрегулирования в 2017–2020 гг. Всего за 3 года только 5 новостей. **За этот период во Владимирской области было изъято 90 тыс. бутылок водки, 6,2 тыс. дал спиртосодержащей жидкости и 2 тыс. л этилового спирта.** Важно отметить, что размещенная в статистическом сборнике Росалкогольрегулирования за 2017–2019 гг. информация по объемам изъятой в ходе проверок АП не соответствует данным, отраженным в частичном виде на сайте Росалкогольрегулирования. **Подтверждается факт недостаточного учета и ошибок при составлении статистического сборника, размещенного на официальном сайте Росалкогольрегулирования.**

В результате анализа набора различных показателей делается вывод о подтверждении обеих гипотез, сформулированных ранее. Так, во Владимирской области после установления дополнительных ограничений времени и мест продаж АП в 2014 г. объем нерегистрируемого потребления АП остался прежним и мог даже немного сократиться в последние годы. В Тульской же области в результате установления жестких дополнительных ограничений времени, условий и мест продажи АП был сформирован нелегальный рынок АП. С 2012 г. он вырос и закрепился на одном уровне. Нерегистрируемое потребление в регионе формируется как за счет нелегальной АП (изымаемой в ходе проверок), так и за счет АП домашнего производства (самогона).

Кемеровская область и Томская область

По аналогии с прошлой парой были составлены графики, характеризующие динамику объема зарегистрированного и незарегистрированного потребления АП. В Кемеровской области практически не устанавливались какие-либо дополнительные ограничения розничной продажи АП, поэтому символ (*) на графике отсутствует.

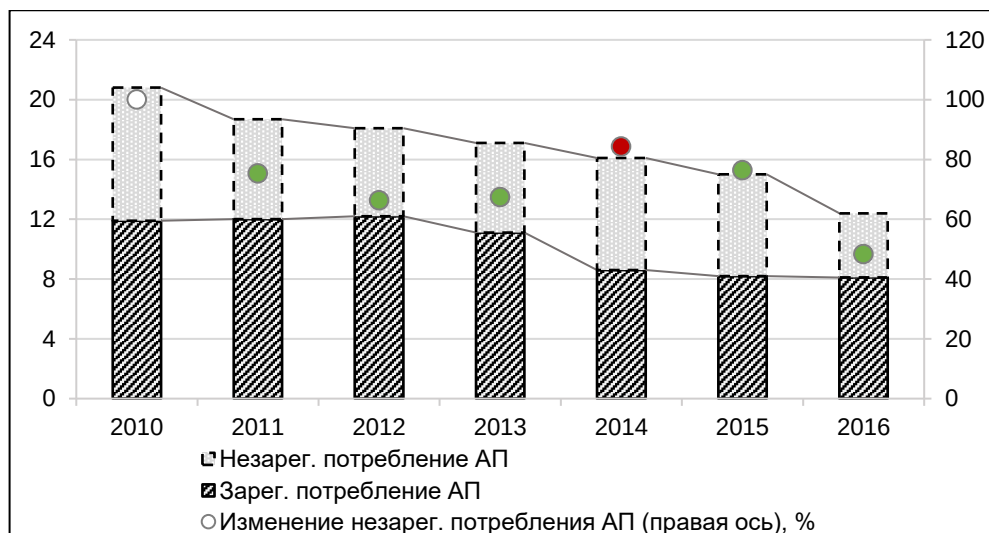


Рисунок 26. Зарегистрированное и незарегистрированное потребление АП в **Кемеровской области**, 2010–2016 гг., литры чистого спирта на душу трудоспособного населения
Источник: [7], расчеты авторов

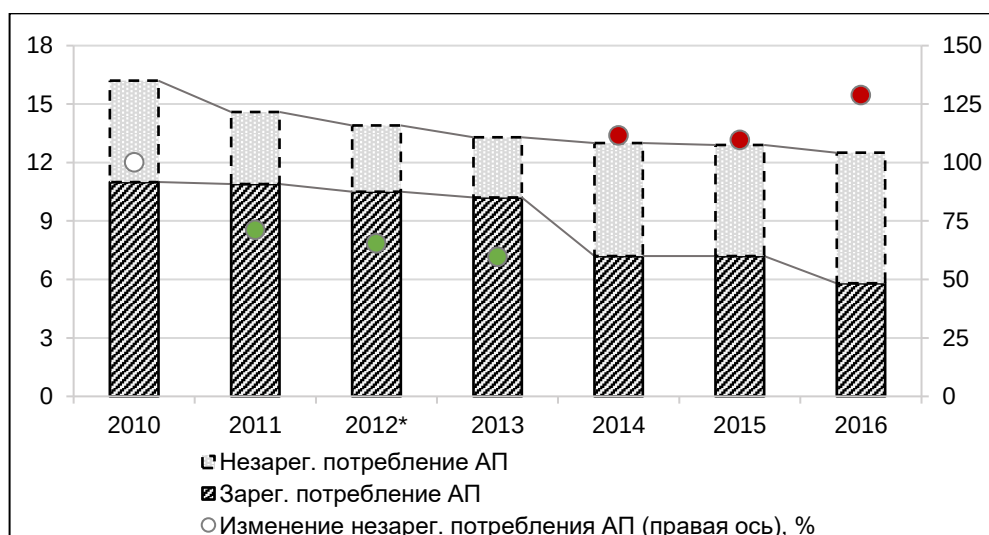


Рисунок 27. Зарегистрированное и незарегистрированное потребление АП в **Томской области**, 2010–2016 гг., литры чистого спирта на душу трудоспособного населения
Источник: [7], расчеты авторов

Из графиков (см. Рисунок 26 и Рисунок 27) видно, что в Кемеровской области был период 2013–2014 гг., когда объем нерегистрируемого потребления АП резко увеличился при отсутствии каких-либо изменений на региональном уровне в розничной продаже АП. К 2016 г. он достиг 48% от уровня 2010 г., что является хорошим показателем. В Томской же области наблюдается схожая картина, но без восстановления тренда на снижение. Так, с установлением дополнительных ограничений розничной продажи АП в 2012 г. доля нерегистрируемого потребления увеличилась практически вдвое (с 3,1 л в 2013 г. до 5,8 л в 2014 г. на душу трудоспособного населения). В 2015–2016 гг. ситуация только ухудшилась – нерегистрируемое потребление превзошло зарегистрированное (6,7 л против 5,8 л). Это может свидетельствовать о том, что **установленные дополнительные ограничения**

времени, условий и мест продажи АП в Томской области в 2012 г. спровоцировали появление существенного по объему нерегистрируемого потребления АП. Стабильное снижение общего уровня потребления АП в Кемеровской области при отсутствии каких-либо дополнительных ограничений сопровождается снижением доли нерегистрируемого потребления и увеличением доли зарегистрированного (легального) потребления. Общий уровень потребления АП в Томской области в 2012–2016 гг. снижался медленно, а в 2014 г. произошло существенное замещение легальных объемов потребляемой АП на нелегальную и домашнюю АП. Если в 2013 г. на долю нерегистрируемого потребления приходилось 23% от общего уровня потребления, то в 2014 г. уже почти 45% (в 2016 г. – 54%).

Данные наблюдения подтверждаются и медицинскими алкоголь-ассоциированными последствиями в Томской области (см. Рисунок 10 и Рисунок 11). Так, в 2017–2019 гг. (среднесрочные последствия увеличения объема потребления АП) отмечается рост как смертей от случайных отравлений алкоголем, так и заболеваемости алкоголизмом и алкогольными психозами. Негативная динамика показателей может являться прямым следствием роста объемов нерегистрируемого потребления АП (см. Рисунок 27). В 2017–2019 гг. благодаря введению ЕГАИС фиксируется рост легальных продаж АП почти на 20% по сравнению с 2016 г., что может указывать на «обеление» части рынка (см. Рисунок 13). В Кемеровской области в последние годы фиксируется схожая динамика – рост легальных продаж АП, а также небольшой рост алкоголь-ассоциированных последствий потребления АП в 2019 г.

По данным RLMS HSE⁵¹, в Томске доля потребляющих АП несколько раз в неделю после установления дополнительных ограничений существенно сократилась (2013 г. – 41,9%, 2014 г. – 36,4% опрошенных). Однако уже в 2015 г. был зафиксирован резкий рост показателя до 50,7%. В дальнейшем доля потребляющих АП несколько раз в неделю стабилизировалась на уровне 40–42% в 2016–2018 гг. Для Кемеровской области и города Кемерово (или Новокузнецк), в частности, данный опрос не проводился.

В 2010–2019 гг. жителей Томска также спрашивали о потреблении самогона⁵². Несмотря на маленькое количество ответов на данный вопрос, можно обратить внимание, что за 10 лет количество ответивших положительно увеличилось несильно – с 7 человек (из 491 опрошенного) в 2010 г. до 10 человек (из 450 опрошенных) в 2019 г. При этом в последние 2 года количество положительных ответов также было стабильно, как и в прошлой паре в Тульской области – 10–12 человек.

⁵¹ Выбирались ответы на вопрос М81 «Как часто Вы употребляли алкогольные напитки в течение последних 30 дней?»: «каждый день», «один раз в неделю», «4–6 раз в неделю», «2–3 раза в неделю». В течение 2010–2018 гг. общая выборка по Томску составляла от 464 до 587 человек.

⁵² Выбирался ответ «Да» на вопрос М84.4А «Вы пили самогон в течение последних 30 дней?».

Статистика поисковых запросов на покупку самогона в интернете, собранная с помощью инструмента Google Trends, свидетельствует о схожей динамике запросов во Кемеровской и Томской областях. Для исследования популярности и установления тренда были выбраны два запроса: «самогон» + «Новокузнецк»⁵³ и «самогон» + «Томск». Из сопоставления динамики популярности поискового запроса на самогон (см. Рисунок 28) видно, что в течение 2010–2019 гг. интерес к данному напитку в обоих городах стремительно рос. В целом опрошиваемые эксперты отмечали, что на востоке России самогонование является достаточно популярным, особенно в отдаленных от крупных городов населенных пунктах. Как показали поисковые запросы, напиток популярен и в крупнейших городах.

Я приезжаю на рыбалку в деревню, и смотрю, – в магазине водки-то нет. Говорю продавцу, что не для себя покупаю, а для местных егерей. Угостить их хочу. Спрашиваю, почему вы водкой-то не торгуете? Они отвечают – а зачем? Все в деревне варят себе самогон. (Руководитель малой региональной торговой сети, 2020 г.)

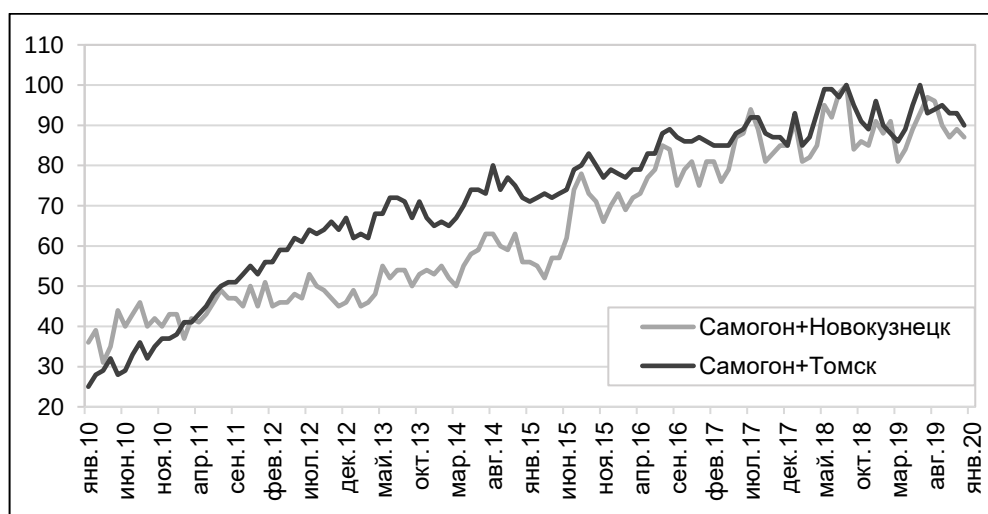


Рисунок 28. Динамика популярности поисковых запросов на самогон в Новокузнецке и Томске, январь 2010 г. – январь 2020 г., % к месяцу с наибольшей популярностью поискового запроса
Источник: Google Trends, расчеты авторов

Рост нерегистрируемого потребления АП в Томской области в 2015–2016 гг. (см. Рисунок 27) может быть частично связан с резким ростом в течение 2014–2016 гг. продаваемого в регионе сахара, то есть самогонования. Так, с момента установления дополнительных ограничений в Томской области продажи сахара выросли более чем

⁵³ Поисковый запрос «самогон» + «Кемерово» выдавал сверхпопулярное значение поискового запроса в марте 2018 г. Для того, чтобы не сглаживать ряд, что необходимо было бы также сделать и с данными для Томска, был взят схожий крупный город Кемеровской области – г. Новокузнецк.

в 2 раза (+113%) – с 1,5 млрд руб. (2012 г.) до 3,2 млрд руб. (2019 г.)⁵⁴. Аналогичный показатель в Кемеровской области свидетельствует о снижении объемов продаж сахара на 34% – с 2,6 млрд руб. в 2010 г. до 1,7 млрд руб. в 2019 г. То есть в 2019 г. объем продаж сахара в Томской области был почти в 2 раза выше, чем в Кемеровской области, несмотря на двукратное превышение численности населения и количества торговых объектов в Кемеровской области. Таким образом, в Томской области сформировался достаточно устойчивый объем нерегистрируемого потребления (нелегальной АП и АП домашнего производства), который, несмотря на увеличение легальных продаж АП, сохраняется и в последние годы. Гипотеза также подтвердилась.

В деревнях даже сахар лучше продается, чем легальная водка, из-за того, что очень сильное самогонование процветает сейчас. Водка не выдерживает конкуренции с самогоном. (Руководитель средней торговой сети, 2020 г.)

В отличие от предыдущей пары, на сайте Росалкогольрегулирования практически отсутствуют новости, посвященные изъятиям АП в Кемеровской и Томской областях. Однако, в статистических сборниках Росалкогольрегулирования за 2010–2019 гг. содержится информация об объемах изъятых в ходе проверок АП. Так, в 2013–2019 гг. в Томской области было проверено 193,8 тыс. дал АП, изъято 35,7 тыс. дал (18,4% проверенной АП). В Кемеровской области за 2010–2019 гг. проверено 582,7 тыс. дал АП, изъято 72,8 тыс. дал (12,5% проверенной АП). В целом показатели в обоих регионах схожие, но в Томской области объем изъятых нелегальной АП оказался больше в относительных показателях.

Оценка взаимосвязи дополнительных ограничений продажи АП, пропаганды ЗОЖ и потребления АП. «Опыт введения региональных ограничений на розничную продажу алкогольной продукции показывает, что избыточные меры способны порождать противоположные эффекты. При этом ужесточение антиалкогольного законодательства не только не меняет поведенческих привычек потребителей, которые, лишаясь возможности приобретать алкоголь легально, идут на риск приобретения АП сомнительного качества у нелегальных продавцов, но это может привести к росту потребления нелегального алкоголя» [11]. Выводы, сделанные в результате проведения настоящего исследования, также подтверждают данное заключение ОРВ в Томской области.

⁵⁴ Использовались данные показателей Росстата «Розничная продажа основных товаров с 2017 г. (<https://fedstat.ru/indicator/57699>) и «Розничная продажа основных товаров с 2009 г. по 2017 г.» (<https://fedstat.ru/indicator/31433>), категория «Услуги по розничной продаже сахара в специализированных магазинах».

Вместе с этим, выходя за рамки исследуемых ограничительных мер, были проанализированы некоторые показатели состояния развития физической культуры и спорта (далее ФКиС) в рассматриваемых регионах. Основной целью данной процедуры являлся поиск ответов на вопрос, каким образом Владимирской и Кемеровской областям при отсутствии строгих дополнительных ограничений продаж АП удалось соблюсти баланс между здоровьем граждан и экономическими интересами бизнеса.

Таблица 5. Динамика показателей развития ФКиС в субъектах РФ, 2011–2017 гг.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Общие расходы на развитие физической культуры и спорта на 1 постоянного жителя, руб. / человека (постоянного жителя)							
Владимирская область	517	1 607	1 637	1 582	1 581	1 600	1 713
Тульская область	227	5 450	635	736	591	744	1 295
Кемеровская область	1 118	1 955	1 405	1 375	1 747	1 383	1 314
Томская область	1 254	1 208	2 815	2 472	1 871	2 453	1 944
Доля населения, систематически занимающихся физической культурой и спортом, в общей численности населения (значение показателя за год), %							
Владимирская область	-	24	29,8	30,3	34,5	36,3	39
Тульская область	-	15,9	18,9	21,2	28,1	32,9	35,4
Кемеровская область	-	27,9	33,2	36,4	38,9	41,3	42,1
Томская область	-	16,5	18,9	18,8	20,3	26,5	27
Доля обучающихся и студентов, систематически занимающихся физической культурой и спортом, в общей численности обучающихся и студентов (значение показателя за год), %							
Владимирская область	-	-	67,6	73,5	82,2	82	88,2
Тульская область	-	-	50,2	60,1	71,6	83,7	80
Кемеровская область	-	-	62	76,6	80,7	87,8	92,1
Томская область	-	-	40,9	42,6	44,3	60,2	62,3

Источник: форма 1-ФК Минспорта России, расчеты авторов

Из сопоставления показателей в изучаемых субъектах РФ (см. Таблица 5) видно, что регионы существенным образом отличаются друг от друга по уровню развития ФКиС, а также по уровню инвестиций в развитие ФКиС. В паре Кемеровская и Томская области объем инвестиций на развитие ФКиС отличается в пользу Томской области, поскольку регион является более богатым и расходы по данному направлению социальной политики в целом выше. Однако, несмотря на это, в Кемеровской области оба показателя эффективности системы управления ФКиС (доля населения и доля студентов, систематически занимающихся ФКиС) являются существенно выше, чем в Томской области (в 2017 г. более 42% населения Кемеровской области систематически занимались

ФКиС, в Томской области только 27%). Возможно, активные инвестиции в строительство инфраструктурных спортивных объектов в Томской области в течение 2013–2017 гг. окажут влияние в ближайшие годы. Во Владимирской области физическая активность граждан также выше, чем в Тульской области, хотя разница менее заметная (в 2017 г. 39% и 35,4% соответственно).

За последнее время у нас [поясн.: в Кемеровской области] открыто большое количество спортивных городков. В Кировском районе сделали хорошую набережную со спортивным городком. За последние 3 года у нас очень много спортивных площадок появилось. Вот что пропагандирует отказ от алкоголя. Не какие-то запреты в метрах, а создание альтернативы для людей.

И не только пропаганда, а предоставление реальной бесплатной альтернативы в виде, например, спортивных городков. (Руководитель малой торговой сети Кемеровской области, 2020 г.)

Таким образом, Владимирская и Кемеровская области, которые в рамках данного исследования являются регионами с менее жестким регулированием, достигли больших успехов в пропаганде ведения здорового образа жизни, чем Тульская и Томская области. Это только один альтернативный дополнительным ограничениям продажи АП инструмент борьбы с проблемой алкоголизма, имеющийся в распоряжении органов государственной власти субъектов РФ.

5.2. Экспертная оценка эффективности установленного регулирования в России

Оценка эффективности взаимодействия участников рынка с регионами.

Большинство опрошенных экспертов со стороны бизнеса отмечают высокий уровень открытости российских регионов к диалогу и продуктивному обсуждению вводимых дополнительных ограничений времени, условий и мест розничной продажи АП. Взаимовыгодное сотрудничество между органами власти, бизнесом и населением может выстраиваться только на доверительном и уважительном отношении каждого участника друг к другу. Государство должно быть заинтересовано в уменьшении объемов реального потребления АП населением, развитии социальной инфраструктуры и развитии бизнеса (налоговые поступления, рабочие места). Бизнесу важна прозрачность и прогнозируемость системы принятия решений для долгосрочных инвестиций в развитие торговой и логистической инфраструктуры. Население уплачивает налоги для государства и приобретает товары у бизнеса для улучшения качества своей жизни.

В отсутствие форс-мажорных обстоятельств большинство субъектов РФ заранее собирает обратную связь от населения и бизнеса, размещает проекты НПА, устанавливающие дополнительные ограничения продаж АП, на общедоступных ресурсах, а при принятии уведомляет представителей бизнеса по всем доступным каналам взаимодействия. Однако, эксперты отмечали несколько **проблем**, часто встречающихся при взаимодействии с регионами:

1. **Вводимые дополнительные ограничения времени, условий и мест розничной продажи АП содержат нормы, позволяющие расширительно толковать компетенции органов государственной власти и местного самоуправления, особенно в части условий продажи АП.** Органы государственной власти субъектов РФ не всегда оперативно разъясняют и уточняют такие ситуации, а чаще всего изначально принятые в размытой форме решения в течение последующего месяца дорабатываются, «докручиваются». Для представителей бизнеса это приводит к дополнительным издержкам в виде: прямых финансовых потерь от снижения продаж АП, информационных и человеческих потерь на согласование новых требований или в крайних случаях на обращение в судебные органы.
2. **Отдельные регионы не идут на открытый диалог с представителями бизнеса**, что частично может быть связано с региональным протекционизмом.
3. **Отсутствует централизованная база данных введенных дополнительных ограничений времени, условий и мест продажи АП.** В настоящее время субъекты РФ существенно отличаются друг от друга информативностью сайтов, на которых размещается информация о введенных дополнительных ограничениях. При этом в рамках одного субъекта РФ могут устанавливаться различные условия продаж АП для более мелких территориальных единиц (величина границ прилегающих территорий, методика подсчета расстояния, минимальная площадь зала обслуживания и др.).

Где-то прислушиваются, а где-то все еще нет. Есть положительные примеры, когда вводились какие-то ограничения, а после этого рынок на основе статистических исследований объяснял последствия устанавливаемого регулирования. Некоторые регионы действительно слышат и в итоге немного корректируют свои дополнительные ограничения. (Представитель руководства региональной торговой сети ЦФО, 2020 г.)

Нахождение баланса между федеральными и региональными полномочиями. В соответствии с п. 9 ст. 16 ФЗ-171 органам государственной власти субъектов РФ передано право на установление дополнительных (к федеральным) ограничений времени, условий и мест розничной продажи АП (с некоторыми исключениями). Согласно ст. 55 Конституции РФ, права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены только в той мере, в которой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности и здоровья.

В настоящее время сформировались две позиции в отношении указанного выше права со стороны экспертов. Согласно первой, для всех граждан России должны действовать одинаковые установленные Конституцией РФ права и свободы, в том числе на покупку АП в определенное единое время, в определенном едином месте и при определенных единых условиях. Федеральные органы власти должны комплексно изучать вопрос, прорабатывать решение и принимать закон, а региональные власти должны выполнять данный закон и иметь достаточно полномочий для контроля за его выполнением.

Вторая же позиция соответствует принятой и законодательно установленной в ФЗ-171. Однако эксперты отмечают, что **регионам передаётся право установления дополнительных ограничений, а не обязанность их установления.** Целый ряд регионов, обладая возможностью ужесточать регулирование вплоть до полного запрета продажи АП, **злоупотребляет правом**, ограничивает права и свободы человека и гражданина в большей мере, чем это необходимо в целях защиты нравственности и здоровья (например, Республика Саха (Якутия), Тульская область). Возможное решение указанной проблемы участники рынка видят в установлении ограничительного коридора, в рамках которого субъекты РФ могли бы иметь право ужесточать/ослаблять регулирование.

Региональные власти, особенно на местном уровне, всегда используют любую возможность ограничивать. Если у меня есть право что-то ограничить, я буду им пользоваться, в том числе для отстаивания собственных интересов. (Эксперт потребительского рынка, 2020 г.)

Нахождение баланса при установлении дополнительных ограничений времени, условий и мест продажи АП. Важным вопросом любых дополнительных региональных ограничений является поиск «золотой середины» между здоровьем населения, давлением на добросовестных участников рынка и масштабом проблемы нелегального рынка АП. В ходе всего исследования неоднократно отмечалось и доказывалось, что избыточные дополнительные ограничения продажи АП не приводят к изначально заявляемым целям регулирования, напротив, могут спровоцировать увеличение числа отравлений алкоголем,

снижение налоговых поступлений и появление нелегального рынка АП. Именно поэтому особое внимание в ходе проведения интервью с экспертами уделялось поиску **базовых рекомендаций** по выстраиванию гармоничной системы управления региональным алкогольным рынком с упором на положительный региональный опыт:

1. Установленные **федеральные ограничения** времени, условий и мест розничной продажи АП **в целом обеспечивают баланс** между защищенностью населения от чрезмерного потребления АП и интересами бизнеса.
2. Принятие дополнительных ограничений продажи АП обязательно должно сопровождаться **конструктивным диалогом** между органами власти, населением, бизнесом и научным сообществом (медицинскими работниками, демографами, экономистами) с привлечением контрольно-надзорных и правоохранительных органов.
3. Должна быть полностью **исключена практика принятия импульсивных, популистских и внезапных для всех участников рынка дополнительных ограничений** продажи АП.
4. При разработке дополнительных ограничений органы государственной власти субъектов РФ должны **опираться не только на положительный опыт соседних регионов, но и на лучшие практики, существующие в масштабах страны** (например, Москва, Брянская область).
5. Дополнительные ограничения продаж АП должны полностью **соответствовать текущей ситуации с уровнем алкоголизации населения, объему нелегального оборота АП, экономическим возможностям бизнеса и населения** в регионе и приниматься только в той мере, в которой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности и здоровья населения.

Если регион сосредоточит свои силы на том, чтобы бороться с нелегальным оборотом, он сохранит многим людям жизнь и заодно увеличит долю легального потребления, увеличит поступление денег в бюджет на своей территории. **(Отраслевой эксперт в сфере производства АП, 2020 г.)**

Во-первых, у нас нет причин устанавливать дополнительные ограничения: ни роста преступности, ни ДТП в состоянии алкогольного опьянения, ни нарушающих покой граждан людей. Если бы был какой-то рост или всплеск, может быть, и были бы приняты меры. Во-вторых, мы пытаемся привить

Крайне важно **находить различные способы коммуникации и инструменты работы с группами населения** – подростками, людьми среднего возраста, больными алкоголизмом, проблемными семьями. Ограничения и запреты покупки АП при отсутствии альтернативного способа времяпрепровождения, отсутствии психологической помощи в кризисной для жизни ситуации и в целом ряде других сложных жизненных ситуаций не работают на пользу ни обществу, ни государству.

Оценка эффективности установления дифференцированных дополнительных ограничений и ограничений в отдельные дни. Результаты анализа действующих в настоящее время ограничений времени продаж АП в субъектах РФ (см. раздел 1.2) показали, что в России существует не менее 16 праздничных дней, в которые действует полный запрет на продажу АП в том или ином регионе. Также существуют отдельные регионы, где дополнительные ограничения времени продажи АП распространяются только на крепкую АП. Проведенные экспертные интервью указали на неоднозначную оценку эффективности таких ограничений.

С одной стороны, законопослушные граждане **адаптируются к вводимым запретам** и покупают АП заранее, если намереваются выпить определенный напиток в определенный день. Такие ограничения не являются для них барьером и не препятствуют потреблению АП. С другой стороны, точечные ограничения нацелены не на массового потребителя АП, а на проблемные группы (молодежь и больных алкоголизмом). Такие **ограничения выполняют воспитательную, профилактическую роль**. Одной из задач данных ограничений является **демонстрация позиции органов власти в отношении потребления АП в данные дни**. Схожую роль выполняют и дифференцированные ограничения для крепкой и слабой АП, дополнительно стимулирующие потребителей переходить на более слабый алкоголь.

Есть люди, увлекающиеся алкоголем, и этот ограничитель идет им на пользу. Таких людей немного, 5%. А если говорить о тех людях, которые потребляют АП адекватно, то это не очень удобное для них ограничение. Большинству людей это создает определенные неудобства, а часть людей защищает от них самих же. Хорошо это или плохо? (Руководитель региональной компании оптовой торговли алкоголем, 2020 г.)

В ограничениях одна из главных ролей – это воспитательная, профилактическая. В первую очередь для молодого поколения. Нужно

показывать, что потребление в эти дни не приветствуется, а злоупотребление алкоголем – это плохо и для организма, и для общества, и для благополучия семьи. Нужно показывать, что государство не поддерживает потребление алкоголя. (Эксперт от медицинского сообщества, нарколог, 2020 г.)

Да, все правильно – человек может купить заранее. Однако практика показывает, что заранее не покупают столько, сколько покупают в процессе потребления. Заранее надо подумать и сразу потратить много денег. Далеко не все люди живут так, чтобы точно рассчитать, сколько нужно выпить завтра или послезавтра. В момент покупки потратить много денег жалко, а когда уже выпил, тогда не жалко, потому что хочется еще. (Эксперт алкогольного рынка, 2020 г.)

Примеры негативных последствий устанавливаемых дополнительных ограничений продажи АП, отмечаемые экспертами:

- **Липецкая область.** В настоящее время в Липецкой области действует условие, согласно которому продажа АП осуществляется только с использованием стационарного оборудования. Данное ограничение присутствует только в Липецкой области. Единственным объяснением такого условия продажи АП, отмечаемым опрошенным экспертом, является массовость выкладки товара, которая может оказывать некоторое психологическое воздействие на человека.
- **Московская область.** В конце 2019 г. в Московской области был установлен полный запрет на торговлю пивоваренной продукцией на первых этажах МКЖД, целью которого была борьба с «наливайками», нарушающими тишину и покой граждан в вечернее и ночное время. Однако принятая мера привела к ограничению продаж пивоваренной продукции в легальных продуктовых магазинах и не отразилась на «наливайках», которые относились к объектам общественного питания. Эксперт отмечает, что торговля всей остальной АП не прекратилась, поскольку запрет на неё не распространялся.
- **Республика Карелия (регулирование во время эпидемии коронавируса).** 31 марта 2020 г. в Республике Карелия был введен режим самоизоляции, за которым последовало ограничение времени продажи АП с 10:00 до 14:00. Именно такое строгое ограничение времени продажи АП провоцировало образование очередей на входе в магазины, скопление людей на кассах, тогда как необходимо было, наоборот, соблюдать социальную дистанцию. Схожая

ситуация происходила в ряде других субъектов РФ. Так, эксперты отмечали, что **из 9 регионов, которые ввели дополнительные ограничения** времени продаж АП во время эпидемии коронавируса, **8 регионов** к настоящему времени **уже их отменили**. По оценкам представителя федеральной торговой сети, **количество** покупателей магазинов и, соответственно, **контактов между людьми выросло от 30% до 150%** в среднем по данным регионам в зависимости от города.

- Также экспертами упоминались достаточно подробно освещенные в СМИ случаи установления избыточных ограничений в **Санкт-Петербурге** зимой-весной этого года для «наливаек», в связи с которыми под угрозой закрытия оказались популярные бары и культовые питейные заведения.

Замкнутый круг в управлении алкогольным рынком. Сформировавшееся государственное регулирование производства и оборота АП создало замкнутый круг для нелегальных производителей и продавцов АП. Те участники рынка, которые изначально перешли в нелегальный сегмент, несмотря на все принимаемые меры, остаются в нем и извлекают выгоду от своей более конкурентной позиции. При этом речь идет не только о бизнесе, но и о населении, которое, **убедившись в безопасности и качестве отдельной нелегальной АП, всё так же продолжает её покупать** из-за экономической выгоды [1, с. 7]. Законопослушные участники рынка АП, напротив, продолжают подвергаться дополнительному регулированию, устанавливаемому как со стороны федеральных, так и со стороны региональных органов государственной власти. Если магазин заинтересован в легальной продаже АП, ему необходимо приобретать лицензию, подключать ЕГАИС, настраивать ККТ, приобретать легальную и отраженную в ЕГАИС АП, выполнять дополнительные региональные ограничения времени, условий и мест продажи АП и целый набор других действий. Если же магазин заинтересован в нелегальной продаже АП, то он сокращает издержки по всей цепочке создания стоимости АП, начиная от заказа нелегальной АП без акцизов, марок и учета в ЕГАИС до подпольных продаж АП без учета в ЕГАИС, без применения ККТ за наличные деньги и круглосуточно.

Рост цены за счет увеличения акцизной нагрузки и повышения минимальных розничных цен приводит к удорожанию продукции для потребителя. С одной стороны, хорошо, потому что мы таким образом двигаемся в рамках государственной Концепции снижения масштабов злоупотребления алкоголем. С другой стороны, плохо, так как в силу вступают законы рынка – потребитель всегда ищет продукцию по более доступной цене. Здесь появляется угроза приобретения нелегального товара

сомнительного качества. И мы вновь возвращаемся к государственной задаче сохранения здоровья населения. (Представитель ФАС, 2020 г.)

Если представить рынок в виде длинного овального шарика, то ты где-то пережимаешь, а объем-то все равно остается тот же. Государство пока пережимает легальный сектор, и весь недополученный объем продаж перетекает в нелегальный. Его ведь надо с другой стороны подавливать, контролировать. (Эксперт алкогольного рынка от торговли, 2020 г.)

Выводы:

Эксперты отмечают, что текущие полномочия федеральных и региональных органов власти, контрольно-надзорных и правоохранительных органов достаточны для борьбы с нелегальным рынком АП, выстраивания сбалансированной антиалкогольной политики и осуществления фискальной функции. Неукоснительное соблюдение уже действующих норм федерального законодательства, развитие системы контроля исполнения установленных запретов и ограничений, усиление деятельности и совершенствование методов работы контрольно-надзорных и правоохранительных органов уже сейчас могут позволить достичь существенного улучшения ситуации на алкогольном рынке. Однако ряд структурных перекосов в системе целеполагания, размытые формулировки права в ФЗ-171, закрытость отдельных субъектов РФ к диалогу с обществом не позволяют сегодня говорить о победе над проблемой алкоголизма и нелегальным рынком АП.

С сожалением можно говорить о все еще низком уровне доверия между органами государственной власти и бизнесом и фактическом отсутствии де-регуляционных процессов, которые не позволяют смягчать действующее законодательство и обеспечивать дополнительный устойчивый экономический рост. Устанавливаемые субъектами РФ цели дополнительных ограничений времени, условий и мест розничной продажи АП также нуждаются в серьезных доработках. Их фактическое достижение только частично связано с политикой запретов, а в большей степени является результатом системной работы сразу по нескольким другим направлениям – здравоохранение, образование, спорт, культура.

Основной задачей государства как в лице федеральных, так и региональных органов власти является **минимизация и профилактика негативных последствий вредного потребления и злоупотребления АП, борьба с проблемным пьянством** [1, с. 12]. Достижение указанной цели связано не только и не столько с дополнительными ограничительными мерами и снижением физической доступности АП, сколько с повышением благосостояния населения, улучшением психоэмоционального фона в

регионе, работой по пропаганде ведения здорового образа жизни, проведением разъяснительных бесед и точечной работой с каждой группой риска.

В России отсутствует культура обучения людей стрессоустойчивости.

Уход от действительности в алкоголизм, в наркоманию, в токсикоманию – это способ справиться с ситуацией, с которой ты в реальной жизни не справляешься. В основе алкоголизации в целом лежит психологическая подоплека. Да, есть много физиологических основ, вызывающих повышенную алкоголизацию, но основная проблема – это занять людей работой, творчеством, переключить их активность и дать им почувствовать себя социально адаптированными. Но в умирающих деревнях люди просто не могут себя найти, не могут ничем себя занять – ни спортом, ни творчеством, там они уходят в алкоголизацию. **(Эксперт от медицинского сообщества, нарколог, 2019 г.)**

Вместо того, чтобы менять мировоззрение людей, мы ставим их в жесткие рамки, которые нормальная личность стремится обойти. И поэтому очень часто получаем обратный эффект. Нет реального изменения ситуации с алкоголизмом. Снижение потребления происходит не из-за закона, а из-за смены поколений. **(Представитель общественной организации по развитию потребительского рынка, 2020 г.)**

Здоровый образ жизни не навязывается, здоровый образ жизни формируется. Фраза: «Мы тебе ничего не продадим, если не будешь вести здоровый образ жизни» – не может работать. **(Отраслевой эксперт в сфере производства АП, 2020 г.)**

Органы местного самоуправления должны создавать все условия для здорового образа жизни, чтобы в каждой деревне были спортивные площадки, чтобы были возможности какие-то для развития личности, чтобы вы понимали, что помимо этой алкогольной бормотухи и алкогольного взгляда на окружающий мир есть и другие ценности, то есть мы должны сформировать иное целеполагание, то есть формирование иной мотивации, что вся радость – это не через призму алкоголя, а радость сводится к достижению каких-то результатов, социально приемлемой деятельности. **(Эксперт от медицинского сообщества, 2020 г.)**

6. Взаимосвязь между принятием дополнительных региональных ограничений и изменением различных социально-экономических показателей на основе корреляционного анализа

В качестве дополнения к проведенной оценке фактического влияния дополнительных региональных ограничений продаж АП во Владимирской, Тульской, Кемеровской и Томской областях в данном разделе предлагается в целом оценить взаимосвязь между установлением дополнительных региональных ограничений и изменением социально-экономических показателей с применением парной корреляции и построения поля корреляции.

6.1. Методика проведения корреляционного анализа и формирования выборки

Методика проведения корреляционного анализа. Парная корреляция позволяет оценить тесноту связи между двумя различными признаками, представленными в виде количественных оценок. На их основе можно построить поле корреляции, наглядно показывающее наличие линейной прямой и линейной обратной, нелинейной корреляции или её отсутствие.

Для оценки взаимосвязи необходимо представить оба признака в виде количественных характеристик. Поскольку дополнительные региональные ограничения мест и условий продажи АП существенным образом отличаются в субъектах РФ (см. раздел 1.2.), а также имеют в основном качественные характеристики, за основу сравнения были взяты дополнительные ограничения времени продаж АП. В качестве показателя взята **продолжительность продаж АП в часах в день**.

Вторым признаком при построении поля корреляции служили уже освещенные ранее социально-экономические показатели: заболеваемость алкоголизмом и алкогольными психозами на 100 тыс. населения; число зарегистрированных умерших от случайных отравлений алкоголем в расчете на 100 тыс. населения; количество преступлений, совершенных в состоянии алкогольного опьянения; объем легальных продаж АП в литрах чистого спирта на душу постоянного населения. В качестве количественных характеристик, показывающих последствия устанавливаемых дополнительных ограничений времени продажи АП, служили **темпы прироста социально-экономических показателей в процентах за 2,5–3 года** после установления такого ограничения. Бралась социально-экономические показатели до принятия дополнительных ограничений и по прошествии 2,5–3 лет. Такой срок позволяет проследить среднесрочные последствия устанавливаемого регулирования, поскольку не все социально-

экономические показатели быстро реагируют на меняющиеся условия, например, заболеваемость алкоголизмом и психозами.

Формирование выборки наблюдений. При формировании выборки учитывалось несколько основных особенностей изучаемого аспекта. Во-первых, выбирались только те субъекты РФ, которые в течение исследуемого периода (2010–2019 гг.) устанавливали какие-либо дополнительные ограничения времени продажи АП (в начале 2020 г. их было 61 субъект РФ). Во-вторых, установленное дополнительное ограничение времени продаж АП должно было сохраняться без изменения по меньшей мере 2,5–3 года для возможности расчета темпов прироста социально-экономических показателей. В-третьих, некоторые субъекты РФ исключались из выборки, поскольку присутствовали пропуски в данных (например, Республика Крым и г. Севастополь за 2014 г.), нулевые или близкие к нулевым значения (например, Чеченская Республика или Республика Ингушетия).

Итоговый объем выборки, удовлетворяющей заданным параметрам, составил **41 наблюдение**. Для отдельных показателей выборка уменьшалась, что будет далее описано для каждого из показателей.

6.2. Результаты корреляционного анализа

Для представления результатов корреляционного анализа были построены поля корреляции по выбранным четырем социально-экономическим показателям, используемым органами государственной власти субъектов РФ в качестве целевых ориентиров при установлении дополнительных ограничений времени продажи АП. Так, сокращение продолжительности продаж АП должно способствовать сокращению заболеваемости алкоголизмом и алкогольными психозами, сокращению числа смертей от случайных отравлений алкоголем, снижению общего числа преступлений, совершаемых в состоянии алкогольного опьянения, а также общего объема потребления АП. Исходя из данного предположения, в рамках корреляционного анализа важно проверить два параметра: наличие связи и характер связи.

При построении графиков общее количество наблюдений было сокращено. Так, при вычислении темпов роста смертей от случайных отравлений алкоголем (см. Рисунок 29, Б) оказалось, что в целом ряде субъектов РФ наблюдались пропуски в данных (г. Севастополь, Республика Крым), присутствовали нулевые значения (Магаданская область, 2013 г.). Ранее отмечалось, что показатель случайных отравлений алкоголем имеет нелинейную динамику в отдельных регионах, например, в изученных Владимирской и Тульской областях (см. Рисунок 6), поэтому при подсчете темпов прироста показателя появились значения, существенно отклоняющиеся от общих. Так, прирост показателя в течение 2,5–3 лет после

установления дополнительного ограничения времени продаж АП в Калужской области составил (+267%), Ямало-Ненецком автономном округе (+250%), Белгородской области (+117%), Томской области (+108,3%), Омской области (+107%). Интересно, что во всех этих 5 регионах продолжительность продаж составляла 12 часов. Также было убрано одно наблюдение при вычислении темпов прироста легальных розничных продаж АП (см. Рисунок 30, Г) по Республике Ингушетия ввиду нулевого значения продаж АП в 2013 г.

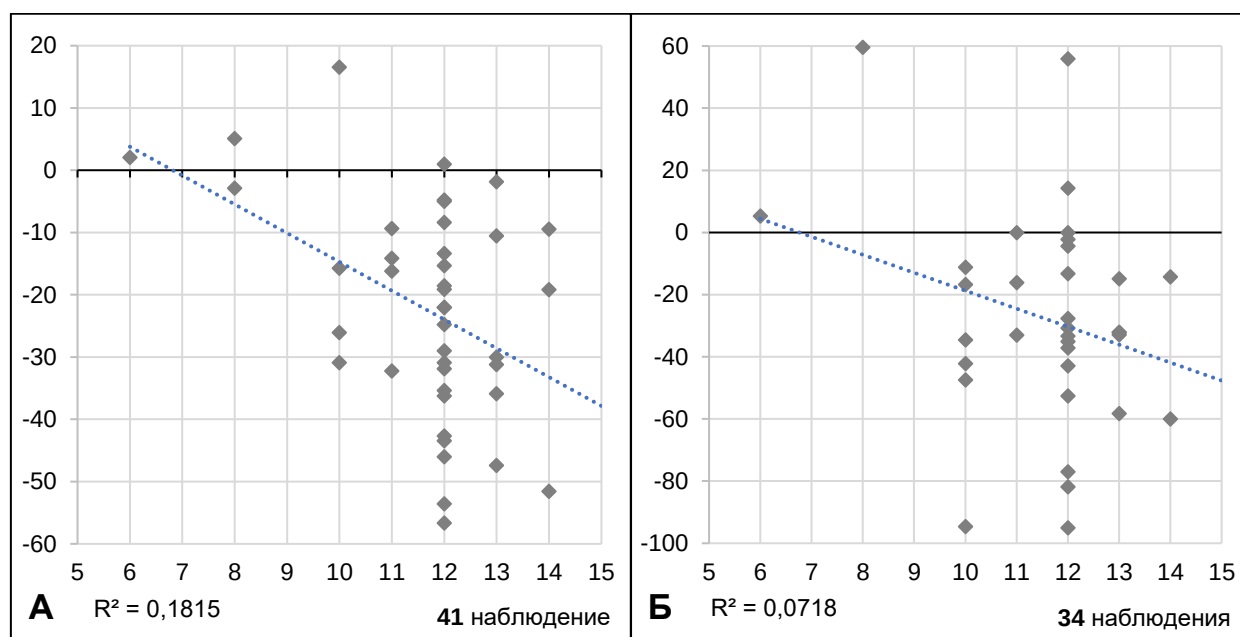


Рисунок 29. Поле корреляции, по оси X – продолжительность продаж АП в часах, по оси Y – заболеваемость алкоголизмом и психозами (А), смерти от случайных отравлений алкоголем (Б) в % прироста
Источник: расчеты авторов

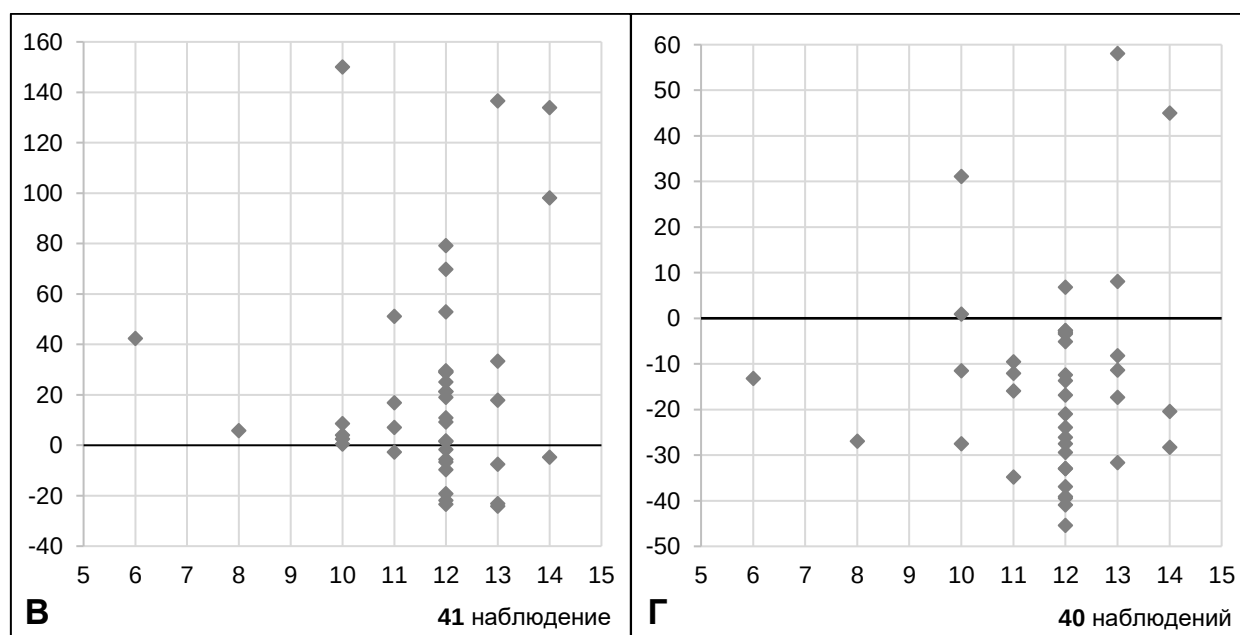


Рисунок 30. Поле корреляции, по оси X – продолжительность продаж АП в часах, по оси Y – число преступлений, совершенных в состоянии алкогольного опьянения (В), объем легальных продаж АП в литрах чистого спирта (Г) в % прироста
Источник: расчеты авторов

На всех представленных четырех полях корреляции (см. Рисунок 29 и Рисунок 30) разброс наблюдений является весьма серьезным, а выводы, следующие из графиков, неоднозначные и противоречащие предположению о прямом влиянии дополнительных ограничений времени продажи АП на показатели. Для графиков А и Б была построена линия тренда, описывающая насколько это возможно характер связи. При этом значения R^2 0,18 и 0,07 указывают на то, что функция практически не описывает закономерность. Наилучшее значение R^2 наблюдалось для полинома 4-й степени и не превышало 0,25, что также является очень низким значением. Для графиков В и Г данная процедура не проводилась, поскольку линейная связь между показателями практически отсутствует.

Однако построенные поля корреляции позволяют сделать несколько наблюдений. Во-первых, **наличие дополнительного ограничения времени (ночной продажи АП) отрицательно влияет на алкоголь-ассоциированные последствия** (см. Рисунок 29), **снижая оба показателя**. В течение 2,5–3 лет после установления дополнительного ограничения ночной продажи АП оба показателя снизились – заболеваемость алкоголизмом и психозами в основном на 20–30% (график А), смертей от случайных отравлений алкоголем в основном на 40% (график Б). **Чрезмерно жесткие дополнительные ограничения времени продаж АП** (продолжительность продаж 4–10 часов в сутки) **не подтверждают более высокую эффективность, чем умеренные** (11–14 часов в сутки). Данный вывод подтверждается и на следующих двух полях корреляции (см. Рисунок 30). Во-вторых, практически во всех наблюдаемых регионах **в течение 2,5–3 лет после установления дополнительных ограничений времени продаж АП уровень алкогольной преступности не снизился** (график В). В-третьих, **объем легальных продаж АП в течение 2,5–3 лет после установления дополнительных ограничений времени продаж АП практически во всех регионах снизился**. Однако часть снижения легальных продаж АП могла быть компенсирована ростом потребления нелегальной АП, что в целом не изменило объем потребляемой населением АП.

Для количественной оценки данных построена матрица парных корреляций, в основе которых лежат коэффициенты корреляции Пирсона.

Время – продолжительность продаж АП, **Алкоголизм** – заболеваемость алкоголизмом и алкогольными психозами, **ОА** – смерти от случайных отравлений алкоголем, **Преступления** – количество преступлений, совершенных в состоянии алкогольного опьянения, **Продажи** – объем легальных продаж АП в литрах чистого спирта.

Таблица 6. Матрица парных корреляций (коэффициенты Пирсона)

	Время	Алкоголизм	ОА	Преступления	Продажи
Время	1	-0,43	-0,23	0,1	0,03
Алкоголизм		1	-0,14	-0,22	-0,003
ОА			1	-0,15	-0,36
Преступления				1	0,41
Продажи					1

Источник: расчеты авторов

Представленные коэффициенты парной корреляции (см. Таблица 6) указывают на наличие только одной слабой обратной корреляции между дополнительными ограничениями времени продаж АП и заболеваемостью алкоголизмом и алкогольными психозами (-0,43). То есть чем меньше установлено ограничение продаж АП, тем в большей степени сокращается заболеваемость алкоголизмом и алкогольными психозами. Вывод из данной связи прямо противоречит сформулированной гипотезе об уменьшении алкоголь-ассоциированных последствий со снижением продолжительности продаж АП. В остальных парах не наблюдается какая-либо значимая связь между показателями.

На собранных микроданных доказать наличие значимой связи между установлением дополнительных ограничений времени продаж АП и изменением социально-экономических показателей в течение 2,5–3 лет после установления таких ограничений не удалось. В первую очередь это связано с наличием у каждого выбранного социально-экономического показателя целого набора более значимых переменных. Так, уровень алкогольной преступности тесно связан с уровнем безработицы и общим уровнем потребления АП, продажи легальной АП на душу населения тесно коррелируют с доходами населения. Кроме этого, важно указать и на существенную разницу между субъектами РФ по установлению дополнительных ограничений условий и мест продажи АП, которые могли оказать более серьезное влияние на изменение социально-экономических показателей.

Результаты предыдущих российских исследований, ставящих своей целью оценить взаимосвязь между установлением дополнительного ограничения времени продаж АП и уровнем потребления АП, использовали несколько иные методы. В частности, исследовался сам факт наличия ночного ограничения времени продажи АП, а не степень его строгости, применялись различные методы, включая группирование всех регионов [2], применение данных RLMS HSE [12]. Выводы данных исследований указывают на однозначную эффективность ограничений ночной и утренней продажи АП, однако не рассматривается взаимосвязь между степенью жесткости и эффективностью регулирования.

Таким образом, полученные результаты не противоречат выводам предыдущих исследований, посвященных изучению эффективности дополнительных ограничений времени продаж АП. Вместе с этим, ограниченное количество наблюдений, отсутствие возможности очистить социально-экономические показатели от более значимых параметров, а также сложность самой природы заболевания алкоголизмом (её зависимость от широкого набора параметров) являются существенными ограничениями данного исследования и не позволяют однозначно трактовать полученные результаты исследования. Выбор степени строгости устанавливаемого дополнительного ограничения времени продаж АП должен основываться на комплексном (многофакторном) анализе социально-экономической ситуации в регионе. В противном случае сформулированные цели дополнительного регулирования могут быть труднодостижимы в связи с появлением проблемы нелегального производства и оборота АП, а также социальных последствий потребления небезопасной нелегальной АП.

7. Предложения об отмене или изменении нормативных правовых актов или их отдельных положений и проработка дополнительных мер, направленных на решение проблемы и преодоление связанных с ней негативных эффектов

Проведенное исследование фактического влияния дополнительных региональных ограничений времени, условий и мест, устанавливаемых субъектами РФ в соответствии с ч. 9 ст. 16 ФЗ-171, показало их неоднозначную эффективность по достижению целей регулирования и выявило набор существенных финансовых, человеческих и информационных издержек, которые несут участники затрагиваемого регулирования.

Установление дополнительных ограничений продаж АП – это право субъектов РФ, предоставленное им с целью более эффективной борьбы с социально значимыми и опасными последствиями потребления алкоголя. Применение избыточных, чрезмерно строгих ограничений в отношении участников рынка отдаляет от достижения данной цели, искусственно ограничивает конкуренцию на рынке и стимулирует рост нелегальных продаж АП. Законопослушные участники рынка вынуждены нести дополнительные издержки и закладывать в планы своего развития риски внезапного изменения времени, условий и мест продажи АП в регионах присутствия.

На основе результатов настоящего исследования и позиций опрошенных экспертов со стороны органов государственной власти, бизнеса и медицинского сообщества было сформулировано несколько **базовых предложений**, реализация которых позволит повысить эффективность устанавливаемых субъектами РФ дополнительных ограничений розничной продажи АП:

1. Внесение изменений в ФЗ-171 в части:

- установления **предельных значений ограничения времени продажи АП и площади зала обслуживания посетителей** объектов общественного питания;
- **уточнение полномочий** субъектов РФ устанавливать дополнительные **условия продаж АП** с целью их однозначного толкования органами государственной власти субъектов РФ на основе риск-ориентированного подхода;
- установления **предельных значений границ прилегающих** к некоторым организациям и объектам **территорий**, на которых не допускается розничная продажа АП.

2. Внесение изменений в Постановление Правительства РФ от 27.12.2012 г. № 1425 в части установления единой **методики определения границ прилегающих** к некоторым организациям и объектам **территорий**, на которых не допускается розничная продажа АП.
3. Установление **временного запрета на ужесточение** субъектами РФ **дополнительных ограничений** времени, условий и мест розничной **продажи АП на период** восстановления экономической активности предприятий розничной торговли, в том числе сегмента общественного питания в течение 2021–2022 гг.
4. **Уточнение понятий** «образовательная организация», «образовательная деятельность», «деятельность в области культуры» (абзацы 3, 4 и 6 п. 2 ст. 16 ФЗ-171) **с целью их однозначного толкования** органами государственной власти субъектов РФ.
5. Создание единой открытой информационной **базы данных, содержащей устанавливаемые дополнительные ограничения** времени, условий и мест розничной продажи АП **в субъектах РФ** с целью повышения прозрачности государственного регулирования на уровне субъектов РФ, снижения транзакционных издержек поиска необходимой информации населением и бизнесом, а также повышения целостности экономического пространства на территории РФ.
6. Повышение эффективности работы правоохранительных и контрольно-надзорных органов в направлении борьбы с незаконным производством и оборотом АП, активизации совместной работы с населением и бизнесом (в том числе поощрении анонимных сообщений о фактах нелегального производства и оборота в субъектах РФ).
7. Пересмотр Методики оценки среднедушевого потребления алкоголя Минздрава России [6] в части расчета незарегистрированного потребления АП ввиду применения недостаточно объективных показателей.
8. Разработка **стандарта регионального дополнительного регулирования**, в котором бы были установлены:
 - а. базовые принципы работы алкогольных рынков (крепкие спиртные напитки, пивоваренная продукция, винодельческая продукция);

- б. процедура принятия решения об установлении дополнительных ограничений продажи АП с обсуждением инициативы с населением, бизнесом и научным сообществом;
 - в. «регуляторный коридор», в рамках которого субъекты РФ имеют возможность ослаблять/ужесточать регулирование продаж АП;
 - г. параметры оценки эффективности дополнительных ограничений продажи АП, предполагающие одновременное отслеживание состояния системы здравоохранения, криминогенной обстановки в регионе, экономического состояния добросовестных производителей и продавцов АП, масштабов нелегального рынка АП (комплекс показателей);
 - д. процедура мониторинга введенных дополнительных ограничений продажи АП, предполагающая их изменение в обе стороны (ослабление/ужесточение) в зависимости от текущей социально-экономической обстановки, характеризующейся комплексом показателей.
9. Проведение **пилотных проектов** в отдельных субъектах РФ:
- а. по установлению **дифференцированных ограничений продажи крепкой и слабой АП** с целью ограничения доступа групп риска к АП в вечернее (ночное) и утреннее время и (или) дополнительное изучение опыта субъектов РФ, которые вводили дифференцированные ограничения;
 - б. по **установлению максимальных значений дополнительных ограничений** времени, условий и мест розничной продажи АП **при одновременном изъятии действующих** в настоящее время **минимальных ограничений** времени, условий и мест розничной продажи АП, установленных в ФЗ-171.

Нам необходимо выстроить систему. В центре должны стоять меры, направленные на снижение спроса на АП. Слева – блок, направленный на государственный контроль за оборотом АП, контроль качества и безопасности АП. Справа – это меры, направленные на совершенствование наркологической помощи наиболее уязвимым категориям граждан. И дополнительно – это меры, направленные на повышение реального качества жизни людей, борьбу с бедностью. (Эксперт от медицинского сообщества, 2020 г.)

ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ ИСТОЧНИКИ

1. Исследование «Теневой рынок алкогольной продукции: структура, тенденции, последствия», **Центр развития потребительского рынка Московской школы управления СКОЛКОВО** и **Центр социального проектирования «Платформа»**, Москва, 2019, URL: [<https://cmdc.skolkovo.ru/ru/scmdc/news/2092>].
2. **Колосницына М.Г., Хоркина Н.А., Ситдилов М.Т.** Ограничения торговли и потребления алкоголя: о результативности государственной политики // Проблемы прогнозирования, 2017, № 5, с. 116–128, URL: [<https://ecfor.ru/publication/ogranicheniya-torgovli-i-potrebleniya-alkogolya-o-rezultativnosti-gosudarstvennoj-politiki/>].
3. Справочная информация: «Ограничения розничной продажи алкогольной продукции и безалкогольных тонизирующих напитков, требования к минимальному размеру оплаченного уставного капитала, установленные в субъектах Российской Федерации», Справочная правовая система **КонсультантПлюс** по состоянию на 19.12.2019 г. и на 01.09.2020 г., URL: [http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_281780/].
4. **Немцов А.В.** Смерти в праздники // Национальные демографические приоритеты: новые подходы, тенденции, 2019, с. 101–104, URL: [<https://elibrary.ru/item.asp?id=38496072>].
5. **Немцов А.В., Гридин Р.В., Чо Е.Г.** Оценка потребления нелегального алкоголя по запросам в интернете // Вопросы наркологии, 2020, № 3, с. 67–77, URL: [<https://elibrary.ru/item.asp?id=42932646>].
6. Приказ **Минздрава России** от 30.07.2019 г. № 575 «Об утверждении методики оценки среднедушевого потребления алкоголя в Российской Федерации», URL: [<http://docs.cntd.ru/document/560925948>].
7. **Liudmila Zasimova, Kolosnitsyna M.** Exploring the relationship between drinking preferences and recorded and unrecorded alcohol consumption in Russian regions in 2010–2016 // International Journal of Drug Policy, 2020, Vol. 82. No. 102810. P. 1–8. URL: [<https://doi.org/10.1016/j.drugpo.2020.102810>].
8. Основные формы незаконного оборота продукции на потребительских рынках России и меры противодействия [Текст] / **В.В. Радаев** (рук. проекта), **Е.С. Бердышева, Н.В. Конрой, З.В. Котельникова**; отв. ред. сер. В.В. Радаев; НИУ «Высшая школа экономики»; Лаб. экон.-социол. исслед. – М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2017, URL: [<https://ecsoclab.hse.ru/data/2018/02/13/1162851271/%D0%9B%D0%AD%D0%A1%D0%98-17%20%D1%84%D0%B8%D0%BD%D0%B0%D0%BB.pdf>].
9. Заключение об оценке регулирующего воздействия проекта закона Астраханской области «О внесении изменений в ст. 1 Закона Астраханской области от 05.02.2013 г. № 4/2013-ОЗ «О дополнительных ограничениях розничной продажи алкогольной

- продукции на территории Астраханской области» от 11.02.2019 г., URL: [\[https://minec.astrobl.ru/sites/default/files/2019-02/Заключение%20Дума.pdf\]](https://minec.astrobl.ru/sites/default/files/2019-02/Заключение%20Дума.pdf).
10. Криминология: учебник / под ред. **В.Н. Кудрявцева** и **В.Е. Эминова**. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма, 2009.
 11. Заключение об оценке регулирующего воздействия проекта закона Томской области «О внесении изменения в ст. 2 Закона Томской области “Об отдельных вопросах регулирования розничной продажи АП на территории Томской области”», URL: [\[https://tomsk.gov.ru/rating/front/view/id/696\]](https://tomsk.gov.ru/rating/front/view/id/696).
 12. Скоробогатов А. С. Влияние политики ограничения ночной продажи крепкого алкоголя на потребление и злоупотребление алкоголем в России // JIS, 2016, №3, URL: [\[https://doi.org/10.17835/2076-6297.2016.8.3.072-090\]](https://doi.org/10.17835/2076-6297.2016.8.3.072-090).

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение № 1.

Сравнительные характеристики исследуемых в парах субъектов РФ

Таблица 7. Сравнительная характеристика Тульской и Владимирской областей

		Тульская область	Владимирская область
Действующие в настоящее время дополнительные ограничения <i>* без федеральных и исторических ограничений</i>	Времени	22:00–14:00 (в рабочие дни) 22:00–12:00 (выходные и нерабочие праздничные дни)	21:00–09:00 (только в отношении АП крепче 16,5%)
	Иные ограничения	■ За 3 часа до и 3 часа после массовых мероприятий ■ Продажа пива, пивных напитков, сидра, пуаре и медовухи в нежилых, встроенных, пристроенных, встроенно-пристроенных помещениях в МКЖД, вход для покупателей в которые организован со стороны двора и (или) торца; помещениях, переведенных из жилого помещения в нежилое помещение в МКЖД	■ В праздники: 8 июля, 1 сентября ■ В торговых объектах, расположенных в зданиях общежитий
	Минимальный размер уставного капитала	500 тыс. руб.	В городах: 100 тыс. руб. На иных территориях: 50 тыс. руб.
	Численность населения, 2018, оценка на конец года, тыс. человек	1 479	1 366
ВРП на душу населения, 2017, тыс. руб.		371,7	300,3
Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников организаций, 2018, руб.		34 662	30 460
Число собственных легковых автомобилей на 1000 человек населения, 2018, штук на конец года		351,1	296,2
Отраслевая структура ВДС (в текущих ценах), 2017, % к итогу <i>* некоторые</i>	Сельское, лесное хозяйство, охота, рыболовство и рыбоводство	6,6	4,2
	Добыча полезных ископаемых	0,5	0,4
	Обрабатывающие производства	41,2	33,2

		Тульская область	Владимирская область
отрасли убраны * по каждому субъекту РФ показана структура примерно 85% ВДС	Обеспечение электрической энергией, газом и паром; кондиционирование воздуха	3,4	3,1
	Строительство	4,7	5,4
	Торговля оптовая и розничная, ремонт автотранспортных средств и мотоциклов	11,7	15,6
	Транспортировка и хранение	5,2	5,7
	Деятельность по операциям с недвижимым имуществом	5,8	6,8
	Государственное управление и обеспечение военной безопасности; социальное обеспечение	4,2	5,7
	Деятельность в области здравоохранения и социальных услуг	4	4,9
Заболеваемость на 1000 человек по основным классам болезней, 2018	Инфекционные и паразитарные болезни	18,7	32,1
	Новообразования	8,9	12,5
	Болезни эндокринной системы, расстройства питания и нарушения обмена веществ	21,4	10,7
	Болезни нервной системы	13,2	9,4
	Болезни системы кровообращения	36,1	23,5
	Болезни органов дыхания	359,4	490,3
	Болезни органов пищеварения	25,3	25,6
	Болезни мочеполовой системы	36,9	45,6
	Картофеля, кг	115	86
Потребление продуктов питания на душу населения в год, 2018	Овощей и бахчевых культур, кг	92	98
	Мяса и мясопродуктов, кг	67	60
	Молока и молочных продуктов, кг	117	199

		Тульская область	Владимирская область
	Растительного масла, кг	18,2	11,1
	Хлебных продуктов, кг	111	118
	Яиц, шт.	300	295
	Сахара, кг	33	32
Место в национальном экологическом рейтинге по состоянию на весну 2020 года	Природоохранный индекс	30	48
	Промышленно-экологический индекс	24	28
	Социально-экологический индекс	62	58
	Сводный индекс	41	46
Национальный состав населения, 2010, % от всех лиц, указавших национальную принадлежность	Русские	95,30%	95,60%
	Украинцы	1%	0,90%
	Армяне	0,60%	0,50%
	Татары	0,50%	0,50%
	Азербайджанцы	0,40%	

Источник: Интегрированный банк «Законодательство России», Росстат, Национальный экологический рейтинг «Зеленый патруль»

Таблица 8. Сравнительная характеристика Томской и Кемеровской областей

		Томская область	Кемеровская область
Действующие в настоящее время дополнительные ограничения <i>* без федеральных и исторических ограничений</i>	Времени	22:00–10:00	отсутствует
	Иные ограничения	■ За 2 часа до и 1 час после массовых мероприятий ■ В границах территорий, занятых городскими лесами, скверами, парками, городскими садами, прудами, озерами, водохранилищами, пляжами, в границах иных территорий, используемых и предназначенных для отдыха, туризма, занятий физической культурой и спортом.	Только с 2018 г.: ■ Продажа АП в торговых объектах, расположенных в МКЖД, пристроенных, встроенных, встроенно-пристроенных помещениях к МКЖД при условии, что площадь такого объекта и его складских помещений составляет: для городских населенных пунктов не менее 50 м²; для сельских населенных пунктов не менее 25 м² ■ В праздники: 9 мая, 1 июня, 12 июня, 27 июня, 1 сентября, 11 сентября, последний звонок и выпускные вечера
	Минимальный размер уставного капитала	20 тыс. руб.	250 тыс. руб.
Численность населения, 2018, оценка на конец года, тыс. человек		1 077	2 674

		Томская область	Кемеровская область
ВРП на душу населения, 2017, тыс. руб.		473,8	391,6
Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников организаций, 2018, руб.		41 901	38 023
Число собственных легковых автомобилей на 1000 человек населения, 2018, штук на конец года		280,3	275,9
Отраслевая структура ВДС (в текущих ценах), 2017, % к итогу <i>* некоторые отрасли убраны</i> <i>* по каждому субъекту РФ показана структура примерно 85% ВДС</i>	Сельское, лесное хозяйство, охота, рыболовство и рыбоводство	3,6	2,3
	Добыча полезных ископаемых	27,6	36,6
	Обрабатывающие производства	10,3	14,3
	Обеспечение электрической энергией, газом и паром; кондиционирование воздуха	2,7	4,8
	Строительство	6,4	3,4
	Торговля оптовая и розничная, ремонт автотранспортных средств и мотоциклов	8,6	9,1
	Транспортировка и хранение	9,3	6,3
	Деятельность по операциям с недвижимым имуществом	5,1	3,3
	Государственное управление и обеспечение военной безопасности; социальное обеспечение	5,1	4,6
	Деятельность в области здравоохранения и социальных услуг	4	4,2
Заболееваемость на 1000 человек по основным классам болезней, 2018	Инфекционные и паразитарные болезни	29,5	31,1
	Новообразования	11,7	13,4
	Болезни эндокринной системы, расстройства питания и нарушения обмена веществ	22,5	16,2

		Томская область	Кемеровская область
	Болезни нервной системы	15,5	26,8
	Болезни системы кровообращения	24,9	45,7
	Болезни органов дыхания	333,1	324,4
	Болезни органов пищеварения	44,3	40,9
	Болезни мочеполовой системы	41,5	57,1
Потребление продуктов питания на душу населения в год, 2018	Картофеля, кг	93	101
	Овощей и бахчевых культур, кг	72	77
	Мяса и мясопродуктов, кг	67	70
	Молока и молочных продуктов, кг	254	200
	Растительного масла, кг	13,9	10
	Хлебных продуктов, кг	123	113
	Яиц, шт.	249	271
	Сахара, кг	37	32
Место в национальном экологическом рейтинге по состоянию на весну 2020 года	Природоохранный индекс	39	41
	Промышленно-экологический индекс	47	39
	Социально-экологический индекс	62	63
	Сводный индекс	50	49
Национальный состав населения, 2010, % от всех лиц, указавших национальную принадлежность	Русские	92,10%	93,70%
	Украинцы	1,10%	0,80%
	Армяне		
	Татары	1,70%	1,50%
	Азербайджанцы	0,40%	
	Немцы	0,90%	0,90%
Дополнительные важные особенности		Исторически в Кемеровской области было большое количество тюрем	

Источник: Интегрированный банк «Законодательство России», Росстат, Национальный экологический рейтинг «Зеленый патруль»

За последние пять лет были отменены региональные ограничения по времени и стали применяться федеральные ограничения в Чувашской Республике, Костромской, Новгородской и Самарской областях, Забайкальском крае. В ряде регионов (Псковской и Магаданской областях, Республике Мордовия) региональные ограничения были смягчены и позволили увеличить время продаж АП на 1–2 часа (при сохранении дополнительных ограничений времени в целом).

С ноября 2018 г. в **Ульяновской области** был снят действующий 7 лет запрет на продажу крепкого алкоголя (с содержанием этилового спирта более 15% объёма готовой продукции) в выходные дни. В конце 2018 г. в Ульяновской области также одобрено решение депутатов об отсрочке введения дополнительных ограничений на розничную продажу АП в торговых объектах, расположенных на первых этажах МКЖД, а также на придворовых территориях, на 5 лет (до 2024 г.). Однако, в мае 2020 г. стало известно о начале общественных обсуждений по данному вопросу⁵⁵.

По мнению экспертов Общественной палаты Ульяновской области, современная ситуация в алкогольной отрасли как на территории субъекта, так и на уровне РФ, характеризуется распространением нелегальной АП на рынке, массовыми отравлениями среди населения от потребления небезопасного алкоголя, низкими показателями акцизных отчислений в бюджет. С точки зрения эффективности экономического развития регионов нелегальный оборот АП неизбежно ведёт к сокращению налогооблагаемого сектора. Наличие в обороте нелегальной и неучтённой АП наносит ущерб бюджету Ульяновской области в виде недополученных акцизов, порядок исчисления которых предполагает учёт показателей, как производства алкоголя, так и объёма его официальных розничных продаж. Наличии спроса потребителей на АП и барьеры для её приобретения на законных основаниях способствуют развитию теневого рынка⁵⁶.

В **Самарской области**, принимая решения о либерализации правил торговли АП, региональные органы законодательной власти исходили из двух основных предпосылок. С одной стороны, введённые ранее дополнительные ограничения не повлияли на снижение потребления АП в целом, а наоборот увеличили долю потребления нелегальной АП при одновременном сокращении легального розничного оборота АП. Также был зафиксирован

⁵⁵ Администрация города Ульяновска, URL: [<http://ulmeria.ru/ru/news/20200522/106252>].

⁵⁶ Пояснительная записка к проекту закона Ульяновской области, URL: [<http://www.zsuo.ru/zakony/proekty/43-zakonotvorchestvo/zakony/proekty/12766-4519.html>].

рост числа людей, пострадавших от токсического действия различных спиртов, в том числе с летальными исходами из-за потребления небезопасного алкоголя.

С другой стороны, наблюдаемое ужесточение правил легальной розничной продажи АП на федеральном и региональном уровнях, снижение привлекательности легальной розничной продажи АП, подрыв доверия к органам власти в связи с непринятием ими оперативных мер по решению рассматриваемых проблем, потери бюджетов от недополученных акцизов на АП определяют необходимость стимулирования легализации данной сферы деятельности, отмены избыточных и неоправданных ограничений розничной продажи АП с учётом негативных социально-экономических последствий⁵⁷.

Законодатели **Забайкальского края** также отмечают, что введенное ранее дополнительное ограничение времени розничной продажи алкогольной продукции не достигло цели снижения масштабов уровня алкоголизации населения. Напротив, наблюдается сокращение количества лицензиатов, количества торговых объектов, развитие теневой (нелегальной) продажи алкогольной продукции в запрещенное время, употребление населением суррогатов алкоголя.

Вышеперечисленное приводит к напряжению социальной обстановки, к потерям добросовестными предпринимателями доходов от реализации качественного алкоголя в установленном законодательством порядке, к снижению налоговых поступлений в бюджеты различного уровня. Таким образом, анализ практики применения краевого законодательства показал наличие слабой зависимости уровня легализации рынка алкогольной продукции и снижения масштабов уровня алкоголизации населения от степени жесткости ограничений времени розничной продажи алкогольной продукции⁵⁸.

В 2015 г. в **Костромской области** в целях снижения масштабов потребления спиртного, и прежде всего, фальсифицированного, сокращения числа правонарушений в состоянии опьянения были приняты изменения в областной закон № 31-6-ЗКО «О внесении изменений в ст. 5 Закона Костромской области «О регулировании розничной продажи алкогольной продукции на территории Костромской области»⁵⁹. В частности депутаты приняли поправки, устанавливающие федеральную норму времени продажи крепких напитков – с 23:00 до 08:00 часов.

⁵⁷ Портал Самарской Губернской Думы, URL: [https://asozd.samgd.ru/ocenka_regulirujushhego_vozdejstviya_pr_oektov_npa/ocenka_regulirujushhego_vozdejstviya_proektov_npa/list/195243/].

⁵⁸ Законодательное собрание Забайкальского края, URL: [<http://www.zaksobr-chita.ru/news/4824>] и [<http://www.zaksobr-chita.ru/news/4916>].

⁵⁹ Костромская областная Дума, URL: [http://www.kosoblduma.ru/press/article/Popravki_reguliruiut_prodayhu_sp_irtnogo.html].

Председатель комитета по экономической, промышленной политике и предпринимательству Костромской области Сергей Калашник отметил: «Наши решения нацелены на то, чтобы сказать твёрдое «нет» нелегальному алкоголю. Вместе с тем надо заниматься здоровьем нации и в принципе сокращать потребление любого алкоголя. Но это тема другого заседания, поскольку проблема носит комплексный характер, она лежит в плоскости воспитания, занятости, нравственности».

В октябре 2019 г. в **Псковской области** были приняты поправки в региональное законодательство, которыми время продажи алкоголя продлили на один час вечером и на один час утром (ранее действовало ограничение с 21:00 до 11:00). По мнению администрации Псковской области, введение на территории региона ограничения времени розничной продажи АП с 22:00 до 10:00 часов позволит повысить конкурентоспособность легальных магазинов, а также увеличит легальный оборот розничной продажи АП территории Псковской области⁶⁰.

⁶⁰ Портал государственных органов Псковской области, URL: [<http://www.pskov.ru/novosti/23.10.19/117022>].