

Краткий обзор исследования

Определение фактического
влияния дополнительных
региональных ограничений
розничной продажи
алкогольной продукции

2020 год



Постановка проблемы

В настоящее время ч. 9. ст. 16 Федерального закона № 171-ФЗ субъектам РФ предоставлено право устанавливать дополнительные ограничения времени, условий и мест розничной продажи АП*. Право субъектов РФ устанавливать дополнительные ограничения условий продаж АП представляется избыточным или требующим уточнения. Также отдельные регионы злоупотребляют имеющимися у них правами и устанавливают необоснованно строгие ограничения.

Методология исследования

Ретроспективный сравнительный анализ последствий (2010-2019 гг.) ограничений продажи АП для двух пар субъектов РФ (Владимирской и Тульской; Кемеровской и Томской областей).

Внутри пары один регион вводил дополнительные ограничения, другой не вводил или принимал менее строгие ограничения.

* АП – алкогольная продукция.

Цель исследования

Определение фактического влияния дополнительных региональных ограничений розничной продажи АП и подготовка предложений по совершенствованию законодательства в части установления субъектами РФ дополнительных ограничений розничной продажи алкогольной продукции согласно ч. 9 ст. 16 ФЗ-171.

В исследовании используются два источника информации

Открытые данные: Росстат, Росалкогольрегулирование, ФНС, Минздрав России, КонсультантПлюс, RLMS HSE, официальные сайты изучаемых регионов.

Интервью с экспертами, бизнесом, регуляторами и контролерами: 2019 г. (21 интервью) и 2020 г. (18 интервью).

Федеральным законом №171-ФЗ субъекты РФ
наделены правом:

- устанавливать дополнительные ограничения времени продаж АП – с 2006 г.*
- устанавливать дополнительные ограничения условий и мест продажи АП – с 2011 г.*
- определять места массового скопления граждан, источников повышенной опасности и границы прилегающих территорий.
- осуществлять в рамках полномочий региональный контроль (надзор) в области розничной продажи АП.

Концепция

В 2010 г. была принята Концепция**. Одной из мер её реализации является «снижение доступности АП путем ограничения ее розничной продажи по месту и времени», **не предусматривающее** ограничение **условий** продаж АП.

* До июля 2017 г. субъекты РФ имели право устанавливать дополнительные ограничения для предприятий общепита.

* * Концепция – Концепция государственной политики по снижению масштабов злоупотребления алкоголем и профилактике алкоголизма среди населения РФ на период до 2020 года.

Правовые пробелы в основных законах, регулирующих алкогольную отрасль России:

- неоднозначная трактовка понятия «условия продаж АП»
- отсутствие единой методики определения границ прилегающих территорий
- существенная дифференциация величины прилегающих территорий даже в рамках одного субъекта РФ.

Субъекты РФ имеют возможность злоупотреблять имеющимися пробелами в законах – толковать условия продаж АП предельно широко, применять различные методики определения границ прилегающих территорий, создавая необоснованные барьеры для развития легальных предприятий торговли и стимулируя рост нерегистрируемого потребления АП населением.

Поскольку №171-ФЗ позволяет субъектам РФ вводить дополнительные ограничения, вплоть до введения полного запрета продажи АП, данным правом активно пользуется большинство регионов России, ограничивая:

Время продаж:

- **24** субъекта РФ не установили, **27** ограничили до 12 часов, **16** ограничили до 13-14 часов и **18** ограничили до 2-11 часов в день.
- Могли вводиться отдельно для крепкой и слабой АП; в будние, выходные, праздничные или специальные* дни; до и после массовых мероприятий.

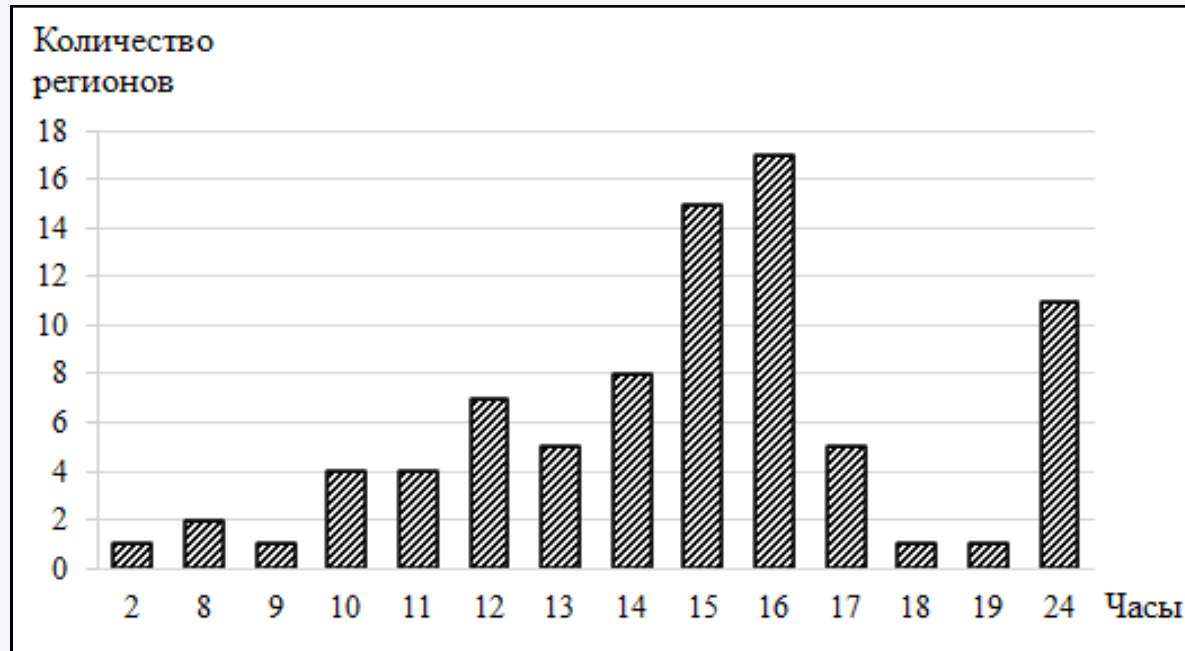
Места продаж:

- 8 субъектов РФ не установили, 22 ввели запрет на продажу в местах рекреационного назначения, 21 в торговых объектах в МКЖД**.
- Всего было сформулировано более 12 разных дополнительных ограничений мест продажи АП.

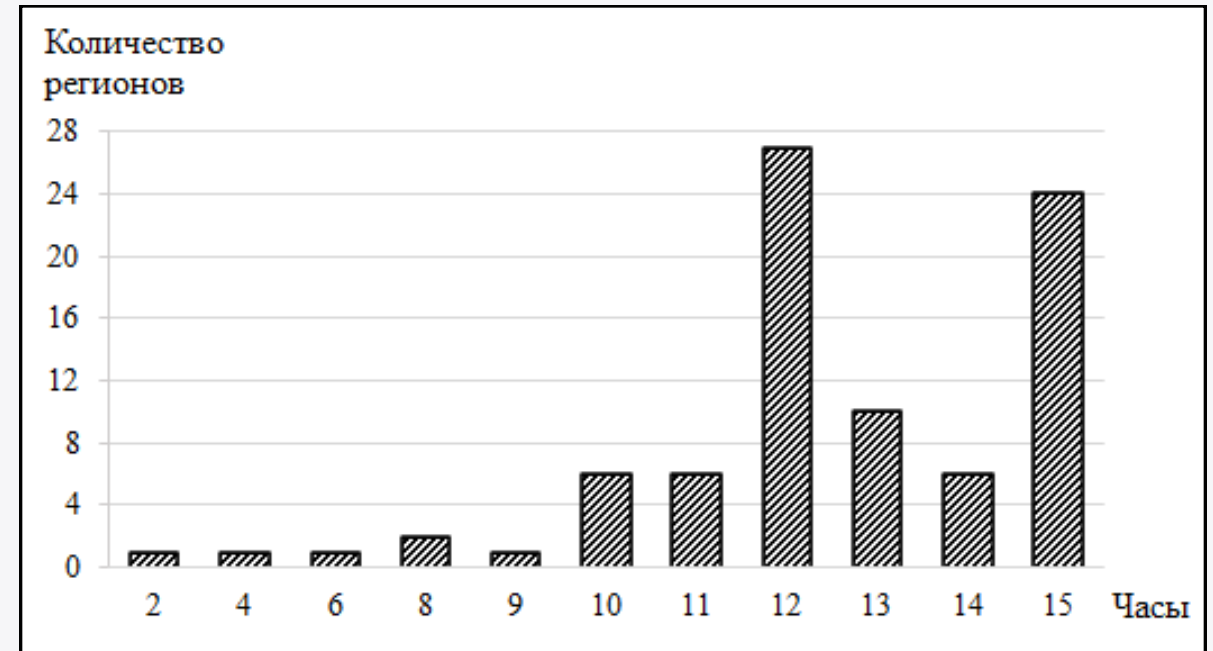
* Например, на период убойной кампании оленей в Ненецком АО.

* * С весны 2020 г. субъекты РФ начали устанавливать дополнительные ограничения площади объектов, расположенных в многоквартирных жилых домах (МКЖД).

Изменение продолжительности продаж АП



Начало 2010 года



Начало 2020 года

Условия продаж:

- Отсутствует возможность систематизировать данные ограничения из-за неопределенности понятия.
- Встречаются **необоснованно строгие ограничения**, например:
 - а. минимальное количество посадочных мест в общепите
 - б. продажа только с использованием стационарного торгового оборудования
 - в. запрет размещения АП в торговом зале на торговом оборудовании совместно с другими товарами
- Присутствуют **неоднозначные исключения из условий** продажи АП, например:
 - а. в целях проведения поминок по умершему лицу

Ульяновская область

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 нравственности, здоровья...**», однако дифференцированная политика субъектов РФ в отношении установления дополнительных ограничений создает предпосылки для **неравного доступа граждан РФ к легальной АП и нарушает принцип единого экономического пространства в рамках РФ.**

- б. если имеется только одно предприятие по продаже АП

Липецкая область

Мотивы для введения ограничений:

- В половине пояснительных записок к проектам НПА* **отсутствовало какое-либо обоснование введения ограничения.** Решения могли приниматься импульсивно и на основе субъективного мнения.
- Ориентация на текущую социально-экономическую ситуацию в регионе на основе отдельных показателей или реже комплекса показателей.
- **Апелляция к опыту** соседних субъектов РФ и **среднему уровню ограничений в РФ.** Апелляция к положительному опыту преуспевающих регионов была редкостью.

Базовые декларируемые цели:

1. Уменьшение доступности АП и снижение её потребления;
2. Уменьшение прямых и косвенных потерь от алкогольной зависимости;
3. Уменьшение нерегистрируемого потребления АП;
4. Снижение количества правонарушений, совершенных в состоянии алкогольного опьянения;
5. Уменьшение количества ДТП, совершенных в состоянии алкогольного опьянения.

* НПА – нормативный правовой акт.

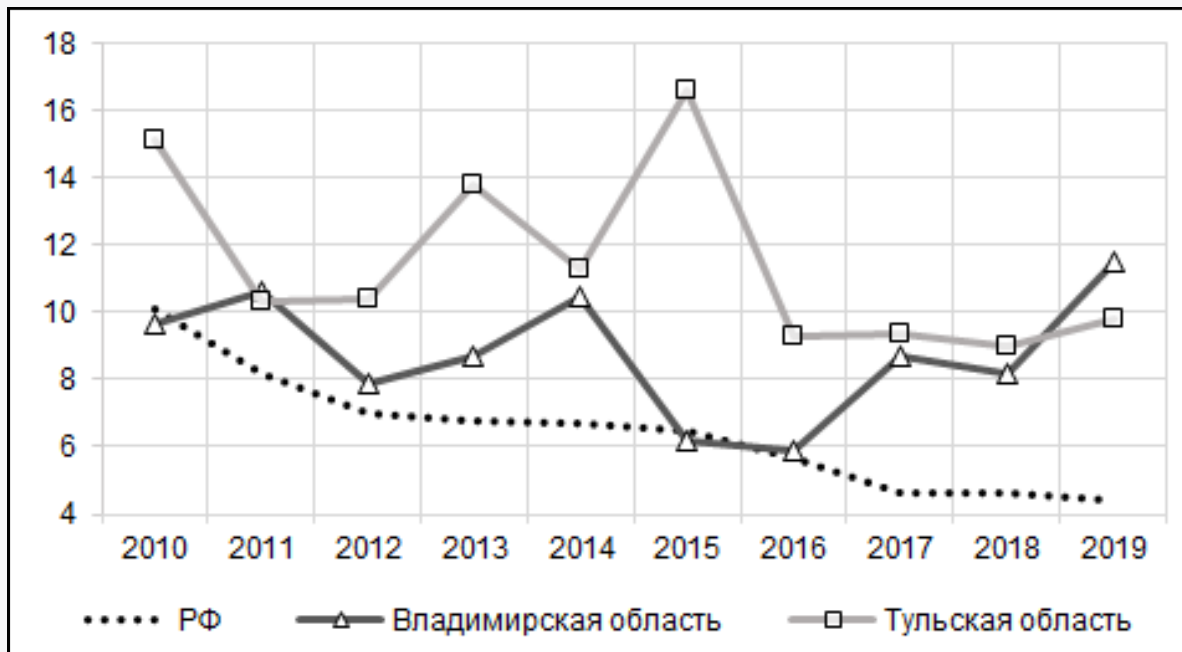
Не декларируемые цели (на основе данных интервью):

1. Популизм с целью повысить репутацию в лице общества (избирателей);
2. Преследование личной финансовой выгоды ввиду аффилированности с отдельными локальными представителями бизнеса.

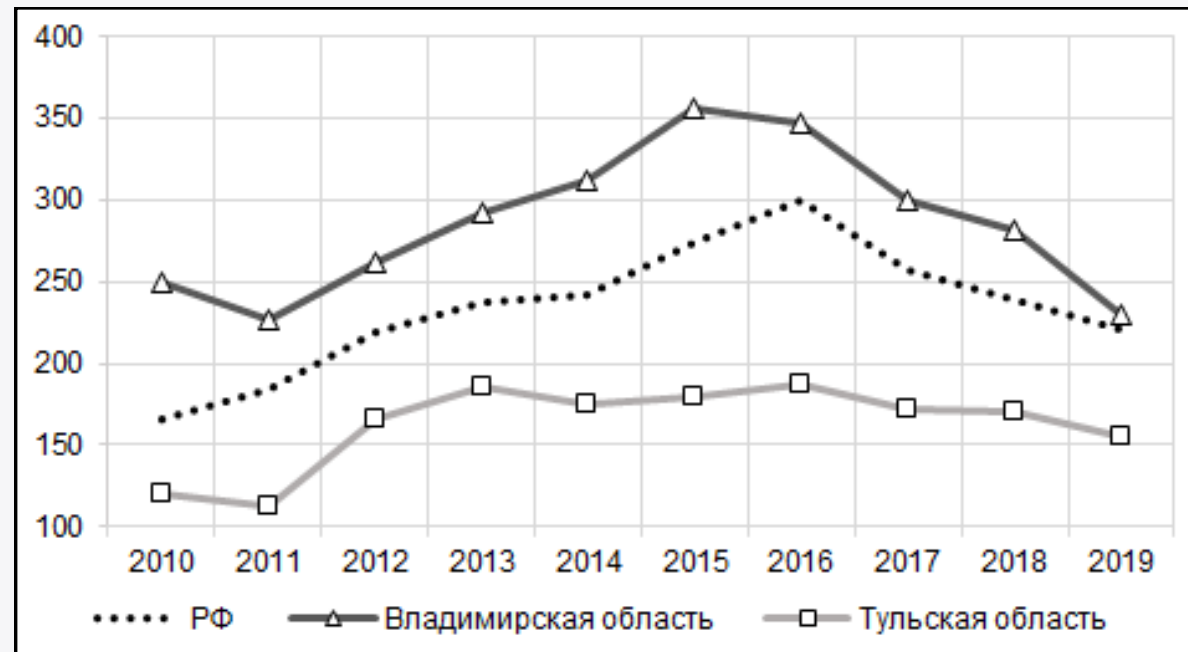
При отсутствии комплексного анализа социально-экономической ситуации в субъекте РФ, диалога с бизнесом и обществом перед введением дополнительных ограничений продаж АП цели регулирования могут быть не достигнут, а также может возникнуть риск появления неучтенных противоположных экстерналий.

Установленные ограничения:

- Владимирская область: умеренные дополнительные ограничения с 2014 г.
- Тульская область: строгие дополнительные ограничения с 2012 г.



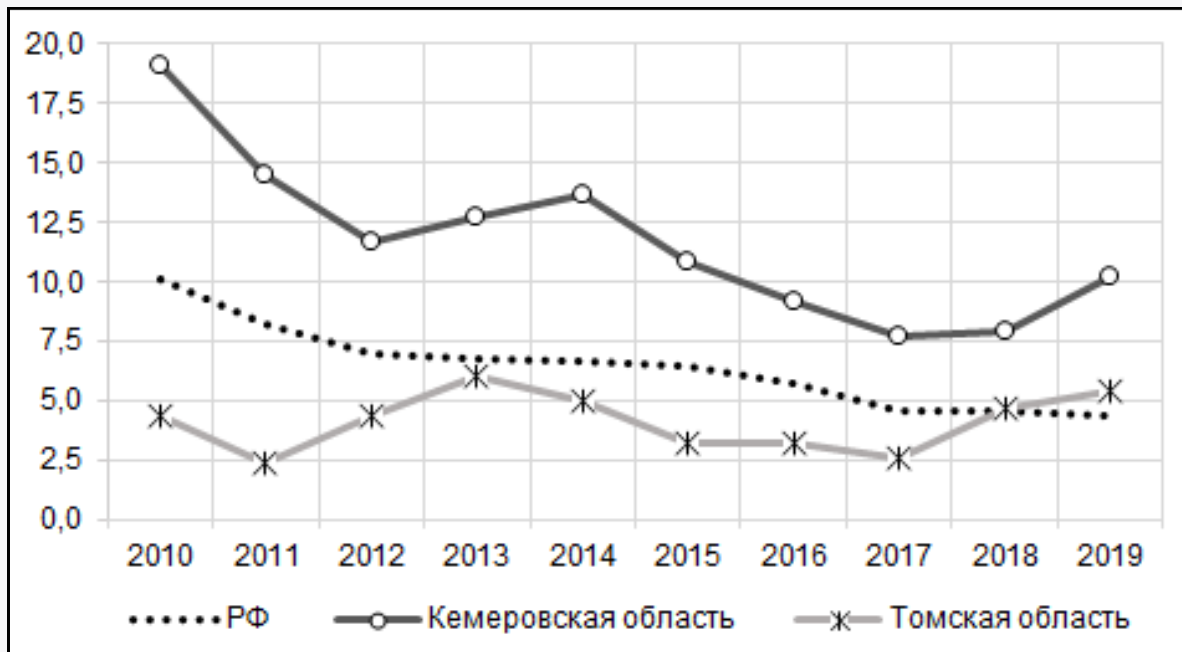
Умершие от случайных **отравлений** **алкоголем**
на 100 тыс. населения



Число **преступлений**, совершенных в состоянии
алкогольного опьянения на 100 тыс. населения

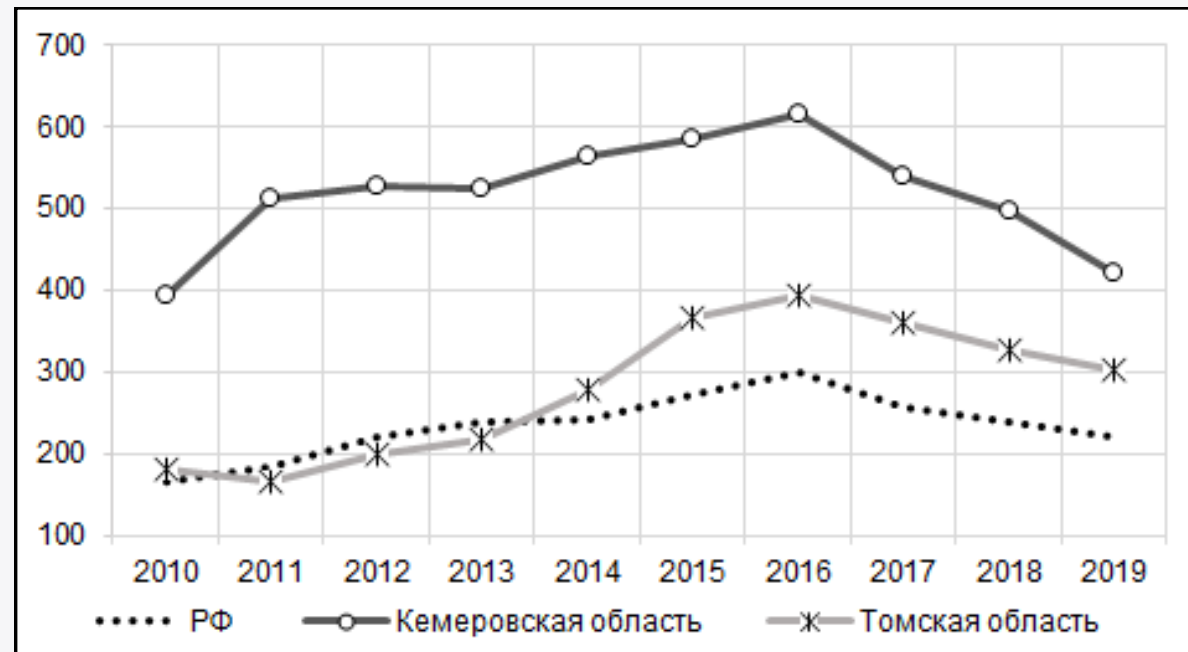
Установленные ограничения:

- Кемеровская область: дополнительные ограничения практически отсутствуют



Умершие от случайных **отравлений** **алкоголем**
на 100 тыс. населения

- Томская область: умеренные дополнительные ограничения с 2012 г.



Число преступлений, совершенных в состоянии
алкогольного опьянения на 100 тыс. населения

1. **Избыточные ограничения** времени, условий и мест продажи АП **не приводят к достижению заявляемых целей** регулирования, создают предпосылки для роста и стабилизации нерегистрируемой части потребления АП, провоцируют потенциальную угрозу жизни и здоровью населения. Принятие строгих дополнительных ограничений должно сопровождаться убедительным обоснованием с качественными и количественными оценками последствий для всех участников.
2. Ограничения времени продажи АП в отдельные дни, до и после массовых мероприятий не доказывают свою эффективность по снижению алкоголь ассоциированных последствий и легальных продаж АП.
3. **Целевые показатели**, используемые в качестве обоснования при принятии дополнительных ограничений, **зависят сразу от нескольких значимых факторов**, отслеживанием которых также необходимо заниматься субъектам РФ.



4. Установление умеренных ограничений в пьющих регионах позволяет достичь целей по снижению общего уровня потребления АП до определенного уровня. Для дальнейшего снижения необходима пропаганда ведения здорового образа жизни и создание соответствующей спортивной инфраструктуры, продвижение культуры рационального и умеренного потребления АП, проведение разъяснительных бесед с молодежью.

5. В РФ все еще **редкими являются прецеденты отмены избыточных ограничений** продажи АП даже в случаях, если ограничения не достигли целей.

6. Отсутствие дополнительных ограничений розничной продажи АП при эффективной работе контрольно-надзорных органов дисциплинирует розничные торговые предприятия и снижает риски для ухода легального бизнеса «в тень».



Костромская область

В 2015 г. в целях снижения масштабов нелегального потребления АП были отменены дополнительные ограничения времени продажи.

Ульяновская область

С ноября 2018 г. снят действующий 7 лет запрет на продажу крепкого алкоголя в выходные дни.

Псковская область

В октябре 2019 г. частично ослаблено ограничение времени продажи АП на 2 часа: 21:00–11:00 → 22:00–10:00.

В Забайкальском крае и Самарской области при отмене ранее введенных дополнительных ограничений продажи АП исходили из двух предпосылок.

- Ограничения не повлияли на снижение общего уровня потребления АП.
- Ограничения привели к сокращению числа лицензий на продажу АП, торговых объектов, снижению налоговых поступлений.

Со стороны органов государственной власти субъектов РФ:

- необходимость усиления контрольно-надзорной функции;
- сокращение количества выданных лицензий;
- сокращение представителей малого и среднего бизнеса;
- ухудшение инвестиционного климата в регионе;
- возникновение угрозы жизни и здоровью населения ввиду увеличения нерегистрируемого потребления АП;
- снижение поступлений в бюджеты субъектов РФ от налогов и акцизов.

Со стороны бизнеса:

- сокращение продолжительности продаж АП и снижение выручки;
- закрытие продуктовых магазинов (особенно среди регионального малого и среднего бизнеса);
- отсутствует возможность долгосрочного инвестирования в развитие из-за непрозрачной региональной политики;
- издержки адаптации к новым ограничениям: изменение времени работы и настроек информационных систем, планирование закрытия магазина, штрафы за нарушение;
- возникновение риска аннулирования лицензии на продажу АП за нарушение правил торговли.



Со стороны населения:

- рост цен на социально значимые товары, ранее субсидируемые за счет высокой цены на крепкую АП;
- повышение стимула к переходу на нелегальную или домашнюю АП;
- уменьшение физической доступности легальной АП.

Итоговый вывод для всех участников рынка

Ввиду установления чрезмерно строгих ограничений возникают риски для всех участников рынка:

- частичное достижение целей введенных дополнительных ограничений в части алкоголь-ассоциированных последствий,
- снижение уровня конкуренции на рынке,
- одновременный рост нерегистрируемого потребления АП и падение легальных розничных продаж АП,
- повышение цен на социально-значимые товары.

Диалог бизнеса и государства

Эксперты отмечают **высокий уровень открытости** органов государственной власти субъектов РФ **к диалогу** и обсуждению дополнительных ограничений со всеми участниками рынка.

В РФ существует большой положительный опыт регионов, применяющих сбалансированный подход к установлению ограничений. Например: г. Москва, Брянская область.

Проблемы

В отсутствие форс-мажорных обстоятельств большинство субъектов РФ заранее собирает обратную связь от участников, а при принятии уведомляет по всем доступным каналам взаимодействия. Однако, сохраняются некоторые **проблемы**:

1. Вводимые дополнительные ограничения продажи АП содержат **неоднозначно трактуемые формулировки требований**, особенно в части **условий** продажи АП.
2. Отдельные регионы **не идут на открытый диалог** с представителями бизнеса.
3. Отсутствие предсказуемости и системности при расширении прилегающих территорий.
4. **Отсутствует централизованная база данных введенных дополнительных ограничений.** В рамках одного субъекта РФ могут устанавливаться различные **условия** продаж АП для более мелких территориальных единиц (величина границ прилегающих территорий, методика подсчета расстояния).

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 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**.
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.



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**;
- установление **предельных значений границ прилегающих территорий**, на которых не допускается розничная продажа АП.

2. Установление **временного запрета на ужесточение** субъектами РФ **дополнительных ограничений** времени, условий и мест розничной **продажи АП на период 2021–2022 гг.**

3. 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.

4. **Уточнение понятий** «образовательная организация», «образовательная деятельность», «деятельность в области культуры» в ФЗ-171 **с целью их однозначного толкования.**

5. Создание **базы данных, содержащей устанавливаемые дополнительные ограничения** времени, **условий** и мест розничной продажи АП в **субъектах РФ**.
6. Повышение эффективности работы правоохранительных и контрольно-надзорных органов в направлении борьбы с незаконным производством и оборотом АП.
7. **Пересмотр методики** оценки среднедушевого потребления алкоголя **Минздрава России** в части расчета незарегистрированного потребления АП.
8. Разработка **стандарта регионального дополнительного регулирования**
9. Проведение **пилотных проектов**:
 - по установлению **дифференцированных ограничений** продажи крепкой и слабой АП;
 - по установлению **только максимальных значений дополнительных ограничений** времени, условий и мест розничной продажи АП.

Текущие полномочия 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, последовательная и продуманная политика в отношении дополнительных ограничений, развитие системы контроля исполнения установленных запретов и ограничений

уже сейчас могут позволить достичь существенного улучшения ситуации на алкогольном рынке.

Ряд структурных перекосов в системе целеполагания, размытые формулировки права в ФЗ-171, закрытость отдельных субъектов РФ к диалогу с обществом, установление необоснованных ограничений являются сегодня препятствиями в совершенствовании механизмов борьбы с нелегальным рынком и проблемой алкоголизма.



Основная задача государства

Минимизация и профилактика негативных последствий вредного потребления и злоупотребления АП.

Достижение указанной цели связано не только и не столько с дополнительными ограничительными мерами и снижением физической доступности АП, сколько с повышением благосостояния населения, улучшением психо-эмоционального 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 – это способ справиться с ситуацией, с которой ты в реальной жизни не справляешься. В основе алкоголизации в целом лежит психологическая подоплека. 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, 2019 г.