



**СКОЛКОВО**  
Московская школа управления

СОКРАЩЕННАЯ ВЕРСИЯ

# **Определение фактического влияния дополнительных региональных ограничений розничной продажи алкогольной продукции**

Исследование Центра развития потребительского рынка Московской школы управления  
СКОЛКОВО

Москва, 2020



## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ИССЛЕДОВАНИЯ

### 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.

### Используемые сокращения

Полное наименование	Сокращение
Алкогольная продукция	АП
Многоквартирные жилые дома	МКЖД
Нормативный правовой акт	НПА
Оценка регулирующего воздействия	ОРВ
Оценка фактического воздействия	ОФВ
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

### Постановка исследовательской проблемы

Начиная с 2006 г. субъекты РФ вправе устанавливать дополнительные ограничения времени, а с 2011 г. мест и условий продажи АП (с 2017 г. право не распространяется на продажи в сегменте 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.

#### Методология исследования

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. Затрагиваются 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.

В рамках основных разделов исследования 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 участников рынка, положительных и отрицательных последствий введенного изменения в регулировании. Владимирская и Кемеровская области устанавливали менее строгие дополнительные ограничения, чем Тульская и Томская области. Более подробно с методологией выбора пар регионов можно ознакомиться в расширенной версии исследования.

Для сбора дополнительной качественной информации и правильной интерпретации полученных количественных оценок проводилась серия углубленных интервью. Всего было проведено 39 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.

## 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.

## ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

- Практически все регионы России пользуются правом устанавливать дополнительные ограничения розничной продажи АП. 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 введению необоснованных и избыточных ограничений.
- Избыточные (чрезмерные) ограничения времени, условий и мест продажи АП 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.
- В пояснительных записках к проектам НПА, вводящим дополнительные ограничения времени, условий и мест продажи АП, зачастую отсутствуют какие-либо расчеты обоснованности предлагаемого регулирования.
- В России все еще редко отменяются избыточные ограничения продажи АП даже в случаях, если ограничения не достигли целей. Однако, опыт отмены ранее введенных дополнительных ограничений существует, и он является позитивным для всех участников алкогольного рынка.
- 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».

### Изменение регулирования на федеральном уровне в РФ

Наиболее активная политика органов государственной власти России по регулированию производства и оборота АП фактически началась с постепенной монополизации производства этилового спирта и централизации полномочий в одном ведомстве – Федеральной службе по регулированию алкогольного рынка (Росалкогольрегулирование). 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» и «Комплекса мер по повышению эффективности регулирования рынка алкогольной продукции в РФ и производства этилового спирта».

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. К 2006 г. сформировался основной набор федеральных ограничений мест розничной продажи АП, дополнившийся в июле 2011 г. федеральным ограничением времени продажи АП (с 23:00 до 08:00).

С 2006 г. субъектам РФ было предоставлено право устанавливать **дополнительные ограничения времени розничной продажи** крепкой АП (свыше 15% этилового спирта), а с июля 2011 г. дополнительные ограничения **условий и мест продажи** всех видов АП любой крепости. Однако в 2017 г. право субъектов РФ вводить дополнительные ограничения времени, условий и мест продажи АП организациями при оказании услуг общественного питания было исключено из ФЗ-171.

Также с 2005 г. по настоящее время в ведении субъектов РФ находится **выдача лицензий на розничную продажу АП**, являющаяся важным инструментом во взаимоотношениях между бизнесом и органами государственной власти субъектов РФ. До 2012 г. субъекты РФ имели право определения порядка лицензирования розничной продажи АП. С 2016 г. разделено лицензирование розничной продажи АП и розничной продажи АП при оказании услуг общественного питания. 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.

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. Экспертами отмечается перегруженность действующего ФЗ-171 дополнительными ограничениями, требованиями, изъятиями и иными нормами, усложняющими восприятие данного закона участниками рынка. 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. Дополнительным стимулом для субъектов РФ осуществлять борьбу с нелегальным рынком АП является принцип распределения региональных доходов от акцизов на производимую или продаваемую АП (в зависимости от вида 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 на местах немного перегибают палку и там все только хуже становится.  
**(Представитель федеральных органов исполнительной власти, 2020 г.)**

## Правовые пробелы действующего федерального законодательства

**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). Однако, представитель ФАС в интервью сообщил, что данная проблема в последние годы встречается всё реже (обращений в службу по данному вопросу практически нет).

**Отсутствие единой прозрачной терминологии мест, в которых и на прилегающей территории к которым запрещается продажа АП.** 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. 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.

Спорным является также 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.
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**.

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.

## Изменение регулирования на региональном и муниципальном уровнях в РФ

Политика органов государственной власти субъектов РФ по введению дополнительных **ограничений времени розничной продажи АП** началась с 2006 г. На начало исследуемого периода (2010 г.) из 82 субъектов РФ только 11 регионов не вводили никаких ограничений по времени продажи АП. К 2020 г. число таких регионов увеличилось до 24 субъектов РФ (из 85), но с 2011 г. начало действовать федеральное ограничение ночной продажи АП до 15 часов в сутки. Наиболее популярное ограничение – сокращение времени продажи до 12 часов в сутки (им воспользовались 27 субъектов РФ). В настоящее время в большинстве регионов продажи АП начинаются в 8:00 часов утра (в 35 регионах) или в 10:00 (в 27), а заканчиваются в 22:00 часа вечера (в 36) или 23:00 (в 27). 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 часов утра до 08:00 часов утра следующего дня.

При этом **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 продукции; для будних, выходных и праздничных дней; отдельно для розничной торговли АП и розничной торговли АП при оказании услуг общественного питания (до 2017 г.).

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, 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 отдельные общероссийские праздники. 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.)**

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.
- 22 региона установили запрет на продажу АП в местах рекреационного назначения.
- 21 регион в той или иной формулировке ввел ограничение на розничную продажу АП в торговых объектах, расположенных в нежилых помещениях МКЖД, а также во встроенных, в пристроенных и во встроенно-пристроенных помещениях МКЖД. Полный запрет фактически действовал в 5 регионах РФ.

Реже встречались иные ограничения мест продажи АП (суммарно более 12 различных мест). Их общее количество и точечное применение отдельными регионами **создает предпосылки для нарушения принципа единого экономического пространства на территории РФ**. Например, в местах оказания услуг почтовой связи (Иркутская область, Республика Бурятия), в неспециализированных стационарных торговых объектах по розничной продаже АП (Республика Саха (Якутия)), в помещениях, занимаемых закусочными (Рязанская область) и другие.

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). На сегодняшний день 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 является достаточно широким и трудно систематизируемым.

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 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 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».

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 самостоятельно (Постановление Правительства РФ от 27.12.2012 г. № 1425). 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, сложившаяся застройка, а также пешеходные переходы, 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 (дами) на обособленную территорию объекта, где запрещена продажа АП. В некоторых регионах кратчайшее расстояние рассчитывается по прямой линии, без учета траектории пешеходной доступности от границ обособленных территорий или границ самого здания, сооружения. Аналогичным методом является определение расстояния границей окружности с определенным радиусом с центром на оси входа (выхода) в здание (строение, сооружение) в границах которого запрещена розничная продажа АП (г. Санкт-Петербург).

### **ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ ПО РЕЗУЛЬТАТАМ АНАЛИЗА ФЕДЕРАЛЬНЫХ И РЕГИОНАЛЬНЫХ НПА, ОРВ И ОФВ К НПА**

- Разная политика регионов в отношении розничных продаж АП создает предпосылки для неравного доступа граждан РФ к легально продаваемой АП. Избыточные ограничения также нарушают норму ст. 55 Конституции РФ в случае ограничения прав человека и гражданина в большей мере, чем это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности и здоровья.
- 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.
- 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.
- Пропорционально введению дополнительных региональных ограничений розничной торговли АП должна возрасти активность контрольно-надзорных органов, обеспечивающих соблюдение новых норм.

## Участники, затрагиваемые ограничениями

**Представители бизнеса.** К ним относятся юридические лица независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности, осуществляющие розничную продажу АП и розничную продажу АП при оказании услуг общественного питания. По состоянию на сентябрь 2020 г.<sup>1</sup> 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 объектов и более 122 тыс. объектов общественного питания. Таким образом, ограничения розничной продажи АП затрагивают 20% участников отрасли стационарной розничной торговли.

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 представители бизнеса вынужденно несут дополнительные финансовые, информационные, временные и иные издержки при приведении своей хозяйственной деятельности в соответствие с устанавливаемым регулированием (особенно остро проблема стоит для малого бизнеса).

**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. Устанавливаемые субъектами РФ ограничения (запреты) в соответствии с п. 9 ст. 16 ФЗ-171 обладают двойственной юридической природой и выполняют не только функцию правоохраны, 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»<sup>2</sup>. Несмотря на это, ограничения могут устанавливаться и иными

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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>.

органами власти, если это предусмотрено законом субъекта РФ (по закону полномочия переданы, например, исполнительному органу власти).

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.

**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 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 ВЦИОМ<sup>3</sup>, проведенного в июне 2020 г., 63% совершеннолетних россиян (72,5 млн человек) сообщили об употреблении АП, при этом каждый четвертый употребляет алкоголь реже, чем 1 раз в месяц (24%).

### 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 ограничений, 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;
4. Уменьшение количества нелегальной АП<sup>4</sup> (уменьшение нерегистрируемого потребления АП);

---

<sup>3</sup> «Здоровье – высшая ценность», опрос о здоровье россиян, вредных привычках и питании на самоизоляции. ВЦИОМ, URL: [<https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=10321>].

<sup>4</sup> 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 исследовании «Теневой рынок алкогольной продукции: структура, тенденции, последствия», URL: [<https://cmdc.skolkovo.ru/ru/scmdc/news/2092>].

5. Уменьшение количества ДТП, совершенных в состоянии алкогольного опьянения.

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.)

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. При этом более правильным подходом со стороны опрошенных экспертов является изучение наилучшего в России опыта и его адаптация к своему региону.

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 установление дополнительных ограничений требует дополнительных ресурсов (расходов) при проведении дополнительных 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.

Помимо указанных выше целей инициаторы соответствующих законопроектов могут преследовать и иные не декларируемые цели. Среди них эксперты отмечали популизм и преследование личных финансовых выгод.

В соответствии с декларируемыми целями дополнительного регулирования, указанными были подобраны социально-экономические показатели, позволяющие измерить степень достижения заявляемых целей дополнительного регулирования в исследуемых парах регионов<sup>5</sup>.

#### Оценка достижения заявленных целей дополнительных ограничений

Оценка достижения целей вводимых дополнительных ограничений осуществлялась на основе попарного сравнения социально-экономических показателей субъектов РФ с менее строгими ограничениями и с более строгими ограничениями. В качестве пар были выбраны Владимирская и Тульская области\*, а также Кемеровская и Томская области\*, где отмеченные (\*) регионы имели более строгое регулирование, чем другие регионы в паре<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Более подробно с показателями и методикой их пересчета можно ознакомиться на с. 40–42 Расширенной версии исследования.

<sup>6</sup> Более подробно с изменениями ограничений в данных регионах можно ознакомиться на с. 26–34 Расширенной версии исследования. На с. 36–51 проведен подробный анализ социально-экономических показателей в парах.

Динамика всех изученных социально-экономических показателей в регионах с более строгими ограничениями была хуже, чем в регионах с менее строгими ограничениями. Однозначного свидетельства высокой эффективности установленных дополнительных ограничений продажи АП в Тульской и Томской областях обнаружено не было. На основе сопоставления регионов сделаны следующие выводы:

1. В пояснительных записках к проектам НПА, вводящим дополнительные ограничения времени, условий и места продажи АП, зачастую отсутствуют какие-либо расчеты обоснованности предлагаемого регулирования.
2. Использование единственного показателя уровня потребления на основе розничных продаж АП для оценки эффективности проводимой антиалкогольной политики может не только привести к ложным выводам, но и отдалить от достижения цели (ввиду роста нерегистрируемого потребления АП).
3. «Медицинские» последствия устанавливаемого регулирования наступают с определенным временным лагом в виде не менее 2–3 лет, особенно последствия в виде заболеваемости алкогольными психозами и алкоголизмом.
4. Избыточные ограничения времени, условий и мест продажи АП 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.
5. 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.
6. В России все еще редко отменяются избыточные ограничения продажи АП даже в случаях, если ограничения не достигли целей. Однако, опыт отмены ранее введенных дополнительных ограничений существует, и он является позитивным для всех участников алкогольного рынка. Например, в Костромской, Ульяновской, Псковской и Самарской областях, Забайкальском крае.

### **Оценка фактических издержек участников, затрагиваемых ограничениями**

#### **Со стороны органов государственной власти субъектов РФ:**

- Необходимость усиления контрольно-надзорной функции для обеспечения соблюдения новых ограничений.
- Сокращение количества выданных лицензий и государственных пошлин за их выдачу, поступающих в региональный бюджет.
- Сокращение представителей малого и среднего бизнеса в розничной торговле товарами повседневного спроса ввиду ускорения процессов укрупнения бизнеса.

- Ухудшение инвестиционного климата в регионе из-за отсутствия прогнозируемого введения дополнительных ограничений.
- Возникновение угрозы жизни и здоровью населения ввиду увеличения нерегистрируемого потребления АП.
- Снижение поступлений в бюджеты субъектов РФ от налогов с компаний, осуществляющих розничную продажу АП, и акцизов с легально продаваемой АП.

#### **Со стороны населения:**

- Сокращение продолжительности продаж АП;
- Снижение физической доступности легальной АП;
- Рост цен на социально значимые товары, ранее субсидируемые торговыми предприятиями за счет высокой маржинальности крепкой АП;
- Повышение стимулов к переходу на нелегальную АП или АП домашнего изготовления ввиду её более высокой физической доступности и низкой цены.

#### **Со стороны бизнеса:**

- Сокращение продолжительности продаж АП и, как следствие, снижение выручки. В отдельные праздничные дни выручка может падать на 30% из-за запрета продажи АП, но она компенсируется в другие дни.
- Закрытие продуктовых магазинов (особенно среди регионального малого и среднего бизнеса) поскольку АП является «якорным» товаром в ассортиментной матрице и может обеспечивать до 50–60% выручки магазина у дома.
- Прямые издержки адаптации к новым ограничениям: изменение времени работы и настроек информационных систем, планирование закрытия магазина (например, ввиду открытия рядом образовательной организации), уплата штрафов за нарушения правил торговли.
- Возникновение риска аннулирования лицензии на продажу АП за нарушение правил торговли.
- Ускорение процессов укрупнения бизнеса в розничной торговле товарами повседневного спроса.

Избыточные ограничительные нормы **одновременно стимулируют рост нерегистрируемого потребления** (покупку нелегальной АП, самостоятельное изготовление АП) и **падение розничных продаж легальной АП** сразу в нескольких категориях напитков. 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. В исследовании 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.

## Оценка эффективности взаимодействия участников рынка с субъектами РФ

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.
2. Отдельные регионы не идут на открытый диалог с представителями бизнеса, что частично может быть связано с региональным протекционизмом.
3. Отсутствие предсказуемости и системности при расширении прилегающих территорий и появлении объектов, рядом с которыми запрещена продажа АП.
4. Отсутствует централизованная база данных введенных дополнительных ограничений времени, условий и мест продажи АП. 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.).

## Базовые рекомендации по выстраиванию гармоничной системы управления региональным алкогольным рынком

По результатам исследования и на основе позиций опрошенных экспертов были сформулированы **базовые рекомендации** 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.)

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.

### **Предложения об отмене или изменении НПА 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 были сформулированы следующие **предложения**, реализация которых позволит повысить эффективность управления алкогольными рынками на уровне субъектов РФ:

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 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.
6. Повышение эффективности работы правоохранительных и контрольно-надзорных органов в направлении борьбы с незаконным производством и оборотом АП, активизация совместной работы с населением и бизнесом (в том числе поощрении анонимных сообщений о фактах нелегального производства и оборота АП в субъектах РФ).

7. Пересмотр Методики оценки среднедушевого потребления алкоголя Минздрава России в части расчета незарегистрированного потребления АП ввиду применения недостаточно объективных показателей.
8. Разработка стандарта регионального дополнительного регулирования<sup>7</sup>.
9. Проведение пилотных проектов в отдельных субъектах РФ по установлению дифференцированных ограничений продажи крепкой и слабой АП и 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.

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.

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**. 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, – 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, но основная проблема – это занять людей работой, творчеством, переключить их активность и дать им почувствовать себя социально адаптированными.  
(Эксперт от медицинского сообщества, нарколог, 2019 г.)

<sup>7</sup> Более подробно с описанием предлагаемого стандарта можно ознакомиться на с. 109–110 Расширенной версии исследования.