

# РАЗВИТИЕ ПОЛИТИКИ КОНТРОЛЯ ЗА НЕЗАРЕГИСТРИРОВАННЫМ АЛКОГОЛЕМ В РОССИИ В ПЕРИОД ПОСЛЕ 1991 ГОДА

А.Ю. ГИЛЬ<sup>1</sup>, Р.А. ХАЛЬФИН<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Первый МГМУ им. И.М. Сеченова, г. Москва, Россия

УДК: 614.2

DOI: 10.21045/2782-1676-2021-1-3-42-52

## Аннотация

**Актуальность.** Незарегистрированный алкоголь в России включает разнообразные источники дешевого, часто высококонцентрированного этанола, употребление которого взаимосвязано с повышенным риском развития заболеваний и смерти. С 1991 года в России произошли изменения в политике контроля незарегистрированного алкоголя, что стало предметом анализа данной работы.

**Методы.** В работе проведен повествовательный обзор и анализ регулирования незарегистрированного алкоголя в России в период с 1991 по 2021 годы. В качестве источников информации о законодательном регулировании использовались электронные справочные правовые системы КонсультантПлюс и Гарант, опубликованные ключевые научные работы и отчеты международных организаций по теме регулирования алкоголя и собственный анализ алкогольной политики.

**Результаты.** За исследуемый период произошла масштабная перестройка регулирования сферы алкоголя, в том числе незарегистрированного алкоголя, в условиях новой рыночной экономики. После упразднения советской алкогольной монополии и регуляторной паузы первой половины 1990-х годов, с 1995 года была вновь разработана законодательная база, направленная на усиление государственного контроля за производством и оборотом алкоголя. В последующие годы происходило усиление контроля за незарегистрированным алкоголем за счёт совершенствования Федерального закона № 171-ФЗ, ужесточения санкций за деяния в сфере незаконного производства и оборота алкоголя через совершенствование кодекса об административных правонарушениях и уголовного кодекса РФ, введения минимальных цен на алкогольную продукцию. Была внедрена электронная система мониторинга объемов производимой и реализуемой алкогольной продукции, создана Федеральная служба по регулированию алкогольного рынка, введены запреты на реализацию спиртосодержащих продуктов с низкой стоимостью единицы этанола.

**Выводы.** В целом политику по контролю незарегистрированного алкоголя в России в период после 1991 года с позиций охраны общественного здоровья можно расценивать как положительную и соответствующую международным стандартам. Тем не менее, требуется усиление контроля за исполнением уже существующих принятых мер антиалкогольной политики в отношении незарегистрированного алкоголя, а также разработка и внедрение новых мер, направленных на контроль неучтенного медицинского/фармацевтического спирта, медицинской спиртосодержащей продукции, нелегальных алкогольных напитков и непитьевых продуктов, используемых в качестве суррогатного алкоголя.

**Ключевые слова:** антиалкогольная политика, алкоголь, политика здравоохранения, Россия.

**Для цитирования:** Гиль А.Ю., Хальфин Р.А. Развитие политики контроля за незарегистрированным алкоголем в России в период после 1991 года // Общественное здоровье. 2021, 1(3):42–52. DOI: 10.21045/2782-1676-2021-1-3-42-52.

**Контактная информация:** Хальфин Руслан Альбертович, ruskhalf@gmail.com

**Конфликт интересов.** Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

**Статья поступила в редакцию:** 30.09.2021. **Статья принята к печати:** 01.10.2021. **Дата публикации:** 11.10.2021.

UDC: 614.2

DOI: 10.21045/2782-1676-2021-1-3-42-52

## DEVELOPMENT OF THE POLICY OF CONTROL OVER UNRECORDED ALCOHOL IN RUSSIA DURING THE PERIOD AFTER 1991

A.U. Gil<sup>1</sup>, R.A. Khalfin<sup>1</sup>

<sup>1</sup> I.M. Sechenov First Moscow State Medical University, Moscow, Russia

**Abstract**

*Relevance.* Unrecorded alcohol in Russia includes a variety of sources of cheap, often highly concentrated, ethanol, the use of which is associated with an increased risk of morbidity and death. Since 1991, various changes in the policy of control of unrecorded alcohol in Russia have been made, which became the subject of the analysis of this work.

*Methods.* The paper provides a narrative review and analysis of the regulation of unrecorded alcohol in Russia in the period from 1991 to 2021. The sources of information on legislative regulation were the ConsultantPlus and Garant electronic legal reference systems, published key scientific papers and reports of international organizations on the topic of alcohol regulation, and our own analysis of alcohol policy.

*Results.* During the study period, there was a large-scale restructuring of the regulation of the sphere of alcohol, including unrecorded alcohol, in Russia in the conditions of a new market economy. After the abolition of the Soviet alcohol monopoly and the regulatory pause of the first half of the 1990s, since 1995, the new legislative framework has been developed aimed at strengthening state control over the production and distribution of alcohol. In subsequent years, increased control over unrecorded alcohol by improving federal law No. 171-FZ, tougher sanctions for acts in the field of illegal production and distribution of alcohol through the improvement of the Code of Administrative Offenses and the Criminal Code of the Russian Federation, the introduction of minimum prices for alcoholic beverages, have been made. An electronic system for monitoring the volumes of produced and sold alcoholic beverages was introduced, the Federal Service for the Regulation of the Alcohol Market was established, and bans were introduced on the sale of alcohol-containing products with a low unit cost of ethanol.

*Conclusions.* Overall, the policy on the control of unrecorded alcohol in Russia in the period after 1991 from the standpoint of public health can be characterized as positive and in line with international standards. However, it is necessary to strengthen control over the implementation of the already existing alcohol control policy measures, as well as to develop and implement new measures aimed at controlling unrecorded medicinal/pharmaceutical alcohol, medicinal alcohol-containing products, illegal alcoholic beverages and non-beverage products used as alcohol surrogates.

**Key words:** alcohol policy, alcohol, health policy, Russia.

**For citation:** Gil A.U., Khalfin R.A. Development of the policy of control over unrecorded alcohol in Russia in the period after 1991 // Public health. 2021; 1(3):42–52. DOI: 10.21045/2782-1676-2021-1-3-42-52.

**Corresponding author:** Khalfin Ruslan Albertovich, ruskhalf@gmail.com

**Conflict of interest.** The authors declare that there is no conflict of interest.

**ВВЕДЕНИЕ**

Незарегистрированный алкоголь в России включает разнообразные источники дешевого этанола, такие как необлагаемые акцизными налогами и фальсифицированные алкогольные напитки, домашний алкоголь, непитьевой/суррогатный алкоголь, другие спиртосодержащие продукты, которые не регистрируются в государственных системах учета производства и оборота алкогольной продукции. Непитьевой суррогатный алкоголь включает различные виды употребляемых для питья спиртосодержащих жидкостей: легальные и нелегальные фальсифицированные парфюмерно-косметические спиртосодержащие жидкости, спиртовые растворы для ванн, медицинские настойки, антисептики, технический и медицинский этанол, пищевые ароматизаторы и другие разновидности (Gil et al., 2009; Gil et al., 2021). Данные алкогольные продукты были доступны для населения России на протяжении десятилетий

(Nemtsov, 2011; Gil et al., 2009; Кошкина и др., 2013; Neufeld et al., 2016; Gil et al., 2018; Gil et al., 2021), и их употребление было связано с семикратным увеличением риска смерти, особенно среди трудоспособного населения (Leon et al., 2007). Основная опасность значительной доли незарегистрированного алкоголя обусловлена содержащимся в нем дешевым, часто высококонцентрированным (до 95% по объему) этанолом (McKee et al., 2005; Gil et al., 2018; Gil et al., 2021; Lachenmeier et al., 2021).

При анализе политики по контролю незарегистрированного алкоголя в России в период с 1991 года следует напомнить, что распад Советского Союза в 1991 году сопровождался почти полным отстранением государства от регулирования алкоголя. Это проявилось в резком отказе от существовавшей государственной алкогольной монополии на производство и торговлю спиртом и алкогольными напитками и последующим регуляторным вакуумом в отношении вновь сформировавшегося алкогольного рынка (Nemtsov, 2011). На

смену монополии пришла новая реальность в виде приватизированной в короткие сроки алкогольной промышленности и полностью либерализованного алкогольного рынка, подчиняющегося рыночным законам спроса и предложения, при отсутствии каких-либо значимых ограничений со стороны государства. Это означало, что эффективные меры защиты здоровья и благосостояния населения от вреда, связанного с производством и потреблением алкоголя, в первые годы переходной экономики отсутствовали. Данный пробел первых лет рыночных преобразований в регулировании алкоголя способствовал быстрой пролиферации частной легальной и нелегальной алкогольной индустрии, действия которой были продиктованы стремлением максимально насытить рынок доступной алкогольной продукцией с целью получения существенной и быстрой экономической прибыли.

В начале 1990-х годов и в последующие годы цена на алкоголь по сравнению с многими основными продуктами питания и товарами первой необходимости снизилась (Treisman, 2010; Gil et al., 2016), что сделало крепкие алкогольные напитки более экономически доступными, в то время как количество частных розничных точек, торгующих алкогольными напитками, резко увеличилось, что сделало алкоголь более доступным физически (Nemtsov, 2011). Какие-либо правила или законодательно установленные нормы, которые ограничивали бы количество торговых точек, продающих алкоголь населению, отсутствовали. Кроме этого, были сняты все советские ограничения в отношении часов, в течение которых можно было приобретать алкоголь, что обеспечило круглосуточную доступность алкогольной продукции во все дни недели, включая субботу и воскресенье.

Слабый государственный контроль за алкоголем первой половины 1990-х годов привел и к пролиферации многочисленных производителей и продавцов нелегального незарегистрированного алкоголя. Алкогольный рынок быстро насытился неучтенным спиртом, суррогатами алкоголя и нелегальными алкогольными напитками. Спирт и неучтенную

алкогольную продукцию можно было приобрести повсеместно в многочисленных легальных и нелегальных точках розничной торговли, а также с рук у частных продавцов алкогольной продукции. Производство и торговля этиловым спиртом-сырцом, алкогольными напитками и спиртосодержащими жидкостями становились все более прибыльным и незаконным бизнесом, что отражалось в повсеместном росте числа алкогольных отравлений (Немцов, 1995; Васильев и др., 1996; Новикова и др., 1997). К середине 1990-х годов доля нелегальной водки на рынке превысила 50%. Помимо этих изменений в постсоветский период Россия столкнулась с проблемой транснациональных алкогольных компаний. Предусмотренные до 1995 года законом освобождения от налогов на импорт алкоголя привели к крупномасштабной торговле чрезвычайно дешевой водкой, прочими спиртными напитками и высококонцентрированным питьевым этанолом.

В результате вышеперечисленных изменений потребление алкоголя, начиная с 1991 года, резко увеличилось, достигнув на пике в 1994 году 14,6 л чистого этанола на душу населения, причем доля незарегистрированного алкоголя в потреблении по разным оценкам и в разные годы составляла от 30% до 60% (WHO, 2018; Probst et al., 2015). В то же время заболеваемость впервые зарегистрированными алкогольными психозами, которые являлись достаточно точным косвенным индикатором потребления алкоголя в стране, увеличилась почти в десять раз. В последующие годы в России в разные периоды времени и с разной интенсивностью проводилась работа по усилению регулирования алкоголя, в том числе сектора незарегистрированного неучтенного алкоголя, что явилось целью анализа данной работы.

## МЕТОДЫ

В работе проведен повествовательный обзор и анализ регулирования незарегистрированного алкоголя в России в период с 1991 по 2021 годы. В качестве источников

информации о законодательном регулировании алкоголя использовались электронные справочные правовые системы КонсультантПлюс и Гарант (<http://www.consultant.ru>; <http://base.garant.ru>). Также анализировались опубликованные ключевые исследования и аналитические отчеты, посвященные оценке регулирования и доступности незарегистрированного алкоголя, среди которых следует выделить работы следующих авторов: Levintova, 2007; Khaltourina & Korotayev, 2008, 2015, 2021; Stickley et al., 2009; Nemtsov, 2011; Nemtsov et al., 2014, 2016, 2019; Pridemore et al., 2013, 2013, 2014; Neufeld et al., 2018, 2018, 2020, 2020; Kolosnitsyna et al., 2014; Radaev, 2016; Razvodovsky, 2015; Gil et al., 2009, 2020, 2021, 2021, 2021; Gil, 2021; WHO, 2019. В силу влияния регулирования легального алкоголя на рынок и потребление незарегистрированного алкоголя, в работе также рассматривались аспекты регулирования легального зарегистрированного алкоголя. На основе обзора публикаций и собственного анализа законодательства в области регулирования алкоголя выделены и включены в повествовательный обзор наиболее эффективные меры контроля незарегистрированного алкоголя в России, предпринятые за период с 1991 по 2021 год.

## РЕЗУЛЬТАТЫ

Федеральный закон № 171-ФЗ. Центральным законом, регулирующим производство и оборот алкогольной продукции в стране, является Федеральный закон № 171-ФЗ (22.11.1995) «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции». Данный закон был принят в 1995 году и фактически ознаменовал собой начало эры системного государственного регулирования алкогольной сферы после упразднения советской государственной монополии. В первой своей принятой редакции данный закон отражал стремление

государства навести порядок на практически полностью нерегулируемом алкогольном рынке, который был представлен до середины 1990-х годов множеством плохо контролируемых частных производителей алкоголя. Розничная торговля в это время была насыщена фальсифицированными нелегальными не облагаемыми акцизными налогами алкогольными напитками, спиртом и суррогатами алкоголя, которые продавались для питья. До внесения поправок в 2011 году закон фактически не предусматривал необходимых эффективных мер алкогольной политики, направленных на сокращение потребления алкоголя. Защита общественного здоровья и социального благополучия от вреда, связанного с алкоголем, еще не была включена в цели и задачи этого закона, что отражало первоочередное стремление государства усилить контроль над сектором нелегального алкоголя и увеличить доходы государства от производства и продажи алкоголя. С момента принятия в 1995 году данного закона и до 2011 года его заявленной целью была «... защита экономических интересов Российской Федерации при обеспечении потребностей потребителей в указанной [алкогольной] продукции, а также в повышении качества [алкогольной продукции]». В то время как центральный российский закон о регулировании алкоголя № 171-ФЗ преимущественно регламентировал экономику и логистику производства и продажи алкоголя, целью, например, аналогичного норвежского закона № 27 (06.02.1989) «О торговле алкогольными напитками» было «... максимально возможное снижение вреда для общества и отдельного человека, который может возникнуть в результате употребления алкогольных напитков. С этой целью закон направлен на ограничение употребления алкогольных напитков». Тем не менее, упорядочение алкогольного рынка, которое произошло с принятием закона № 171-ФЗ, способствовало в период с 1995 года и далее сокращению рынка незарегистрированного алкоголя как производимого в России, так и импортируемого из-за рубежа, включая рынок высококонцентрированного этилового

спирта, который использовался в том числе и для производства нелегальной алкогольной продукции.

По-прежнему достаточно слабое регулирование алкогольного рынка и существование большого сектора незарегистрированного нелегального алкоголя вплоть до первой половины 2000-х годов явилось стимулом к существенным изменениям в политике по контролю за алкоголем, что реализовалось в принятии в период с 2006 по 2011 годы нового пула поправок в действующий Федеральный закон № 171-ФЗ. Данные поправки регламентировали введение более строгих правил отчетности об объемах производства, распределения и продажи алкоголя, увеличение лицензионных сборов, введение новых акцизных марок, выработку перечня разрешенных мест продажи алкоголя, удаление с рынка мелких производителей алкогольной продукции, обеспечение надлежащей денатурации непитьевых суррогатных алкогольных продуктов. Объемы производства, распределения и продажи этанола и алкогольных напитков должны были впредь централизованно сообщаться во вновь разработанную государственную электронную систему мониторинга ЕГАИС (Единая государственная автоматизированная система учета объема производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции). В 2016 году действие системы ЕГАИС было полностью распространено на оптовую и розничную торговлю алкогольными напитками. Следует, однако, отметить, что данная система до сих пор не покрывает розничную торговлю непитьевыми спиртосодержащими продуктами, которые употребляются как суррогаты алкоголя (медицинские настойки и антисептики, медицинский этиловый спирт, дешевые неденатурированные спиртосодержащие одеколоны).

В закон также были внесены поправки, которые позволили региональным властям субъектов Российской Федерации вводить дополнительные к федеральному запрету (с 23:00 до 8:00) ограничения по времени для розничной продажи алкогольных напитков, и ограничения по месту продажи.

С 2006 года розничная торговля алкогольными напитками и спиртосодержащими продуктами была разрешена только более крупным организациям с достаточно большим уставным капиталом, что снизило физическую доступность алкогольных напитков и уменьшило рынок нелегального незарегистрированного алкоголя, реализуемого малыми предприятиями и частными предпринимателями.

Дистрибуция алкоголя была ужесточена, и организации, отгружающие этанол и алкогольную продукцию с содержанием спирта более 25% по объему (ранее с содержанием спирта более 60% по объему), стали обязаны уведомлять вновь созданную службу ФСРАР (Федеральную службу по регулированию алкогольного рынка) об отгрузке алкоголя. Для перевозки этанола (включая денатурированный этанол) и спиртовых жидкостей с содержанием спирта более 25% по объему с начала 2013 года стало необходимо оформление лицензии, что привело к устранению мелких предпринимателей с рынка и сокращению контрабанды алкогольной продукции.

В 2011 году, впервые с 1995 года, в закон № 171-ФЗ были приняты поправки, направленные на регулирование потребления алкогольной продукции с целью защиты общественного здоровья от вреда, связанного с потреблением алкоголя. Данные изменения нашли отражение в обновленном названии закона, который стал называться «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции». Кроме того, это был один из немногих случаев, когда цель ограничения употребления алкоголя была законодательно закреплена на страновом уровне, что явилось первым прецедентом после антиалкогольной кампании Горбачева в новейшей истории России. Вся последовательность этапов, ведущих к доставке алкоголя конечным потребителям, начиная от производства этанола-сырца и заканчивая розничной продажей продукции потребителям, теперь подлежала лицензированию и регистрации с фиксацией объемов

продаж алкогольной продукции, что затруднило вывод производимого алкоголя на нелегальный рынок.

С 1 июля 2012 года пиво и пивные алкогольные напитки были введены в сферу регулирования закона № 171-ФЗ и с 1 января 2013 года все пиво и пивные алкогольные напитки, включая с содержанием этанола 5% и менее по объему, не могли продаваться за пределами помещений с установленной законом минимальной разрешенной торговой площадью. Таким образом, продажа пива в многочисленных нестационарных (мобильных) торговых точках, уличных киосках, на небольших индивидуальных предприятиях и с рук, была полностью запрещена, что устранило существенный сегмент рынка незарегистрированной пивной продукции. Федеральное ограничение торговли алкогольными напитками в ночное время с 23:00 до 8:00 утра после введения пива в сферу регулирования закона № 171-ФЗ распространилось на все пивные алкогольные продукты, чем завершился запрет на продажу всех алкогольных напитков в ночное время, что еще больше снизило доступность алкоголя как физически, так и во времени, включая незарегистрированную пивную продукцию.

Создание Федеральной службы по регулированию алкогольного рынка (ФСРАР, Росалкогольрегулирование). До 2009 года сфера алкогольной индустрии и рынка регулировалась в основном экономическими и аграрными министерствами и учреждениями, что привносило элемент разобщенности в проведении политики по контролю алкоголя и затрудняло консолидацию усилий в противодействии обороту незарегистрированного алкоголя. Данная ситуация фактически соответствовала аналогичному положению дел в других странах, где основные функции регулирования в области производства, распределения и торговли алкогольной продукцией были переданы экономическому и промышленному секторам и, в некоторой степени, самой алкогольной промышленности. Если до 2009 года за регулирование алкогольного рынка в России отвечал экономический и аграрный

секторы, то впоследствии такими полномочиями была наделена отдельная вновь созданная Федеральная служба по регулированию алкогольного рынка (ФСРАР, Росалкогольрегулирование). Деятельность данной службы прицельно сфокусирована на регулировании сферы алкоголя и способствует значительному сокращению производства, оборота и потребления незарегистрированного алкоголя.

Кодекс об административных правонарушениях (КоАП). КоАП предусматривает наложение административного штрафа за нарушение правил продажи этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, торговлю нелегальной алкогольной продукцией и алкогольными суррогатами. Однако, размеры штрафов, предусмотренные кодексом, долгое время остаются на достаточно низком уровне для эффективного противодействия торговле незарегистрированным алкоголем. Так, например, в отношении распространения нелегальных спиртных напитков КоАП в течение ряда лет предусматривал штраф в размере 5 тысяч рублей для физических лиц и до 100 тысяч рублей для юридических лиц. В 2021 году размер штрафа составил лишь от 10 до 15 тысяч рублей для физических лиц и от 200 до 300 тысяч рублей для юридических лиц.

Производство или оборот этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции без соответствующей лицензии влечет в настоящее время наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 500 тысяч до 1 миллиона рублей. Использование этилового спирта, произведенного из непищевого сырья, спиртосодержащей непищевой продукции, фармацевтической субстанции спирта этилового (этанола) для производства алкогольной и спиртосодержащей пищевой продукции влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 10 тысяч до 15 тысяч рублей с конфискацией произведенной продукции; на юридических лиц – от 300 тысяч до 500 тысяч рублей с конфискацией произведенной продукции или административное приостановление деятельности на срок до 90 суток. Тем не менее, учитывая размер извлекаемой

прибыли от нелегальных торговых операций с незарегистрированным алкоголем, существующие размеры штрафа по-прежнему обуславливают достаточно низкий экономический риск для нелегальных производителей и продавцов алкоголя, который зачастую не является серьезным аргументом в пользу отказа от операций с нелегальным незарегистрированным алкоголем.

Уголовный кодекс Российской Федерации (УК РФ). Альтернативной мерой, направленной на прекращение производства и торговли нелегальной алкогольной продукцией является статья 238 Уголовного кодекса Российской Федерации «Производство, хранение, перевозка либо сбыт товаров и продукции, выполнение работ или оказание услуг, не отвечающих требованиям безопасности». Данная статья может использоваться только в том случае, если алкогольный продукт содержит некоторые токсичные примеси. В связи с этим данная статья не получила широкого применения в борьбе с нелегальной алкогольной продукцией, поскольку в подавляющем большинстве случаев (например, в случае незаконно произведенной водки или водки, за которую не был уплачен акцизный налог, или в случае суррогатов алкоголя) эти алкогольные продукты не содержат повышенное количество токсичных примесей, опасных для здоровья, кроме самого этанола, что подтверждается рядом проведенных токсикологических исследований незарегистрированного алкоголя (McKee, 2005; Gil et al., 2018). Даже когда применяется эта статья, суды, как правило, избирают очень мягкие меры пресечения, такие как штрафы вместе с конфискацией нелегальной спиртной продукции и производственного оборудования, или выносятся приговор в виде условного ограничения свободы, что является мерой, зачастую не способной прекратить незаконную деятельность, связанную с незарегистрированным алкоголем.

Тем не менее, в 2014 году в УК РФ была введена Статья 200.2 «Контрабанда алкогольной продукции и (или) табачных изделий», предусматривающая достаточно серьезные санкции

за незаконные операции с незарегистрированным алкоголем: ограничение свободы на срок до 12 лет и штраф в размере до 2 млн. рублей. В дополнение к этому, в 2017 году в УК РФ была введена статья 171.3 УК РФ «Незаконное производство и (или) оборот этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции», в которой были установлены достаточно низкие пороги размера деяний для квалификации незаконных операций с нелегальным незарегистрированным алкоголем как уголовного преступления. Так, крупным размером деяний стали считаться незаконные производство или оборот алкоголя в размере от 100 тысяч рублей, а особо крупным – в размере от 1 миллиона рублей. За данные деяния статьей регламентированы достаточно большие штрафы (до 2–4 миллионов рублей) либо ограничение свободы на срок до 5 лет, в зависимости от размера совершенного деяния и причиненного вреда. Данные изменения привели к более частому применению УК РФ в случаях незаконного производства и оборота алкоголя и к более эффективному противодействию рынку нелегального незарегистрированного алкоголя. Следует отметить, что ранее статья УК РФ 171 «Незаконное предпринимательство», в силу высокого порога квалификации деяния как уголовного (на сумму свыше 1,5 миллионов рублей) и мягких мер пресечения не позволяла применять УК РФ для большинства деяний с незаконным оборотом незарегистрированного алкоголя.

Налогообложение. Наряду с усилением основного закона страны № 171-ФЗ, регулирующего сферу алкоголя, и ужесточением уголовного кодекса, государство также периодически вносило поправки в Налоговый кодекс Российской Федерации. В разные периоды с 2008 по 2021 год с разной интенсивностью в кодексе производилась ежегодная индексация акцизных налогов на алкогольную продукцию. Однако, наиболее интенсивно индексация производилась лишь в период с 2012 по 2014 годы. В остальные промежутки времени акцизные налоги повышались на небольшую величину, которая часто не

превышала или была ниже уровня инфляции. В период с 2015 по 2022 годы акцизные налоги на алкогольную продукцию фактически можно считать замороженными или снижающимися, что приводит к росту экономической доступности алкоголя. Учитывая, что цены на нелегальные алкогольные напитки, с которых не уплачивается акцизный налог, тесно коррелируют с ценами на легальную питьевую алкогольную продукцию, слабая индексация акцизных налогов способствует и поддержанию низких цен на нелегальный незарегистрированный алкоголь, что способствует поддержанию его высокой экономической доступности.

Минимальные цены. В 2010 году ФСРАР установила минимальные цены для оптовой и розничной продажи алкогольных напитков и этилового спирта. Данная мера была в первую очередь направлена на обеспечение более строгого контроля над торговлей поддельными и нелегальными алкогольными напитками и этанолом, которые продаются по сниженным ценам и которые конкурируют с легально производимыми алкогольными напитками. Благодаря минимальным ценам, контролирующим государственным органам и потребителям алкогольной продукции стало проще различать легальные и нелегальные алкогольные напитки в оптовой и розничной торговле.

Минимальные цены на алкогольные напитки постоянно индексируются. Так, цена за стандартную бутылку водки 0,5 л была увеличена с 89 рублей за бутылку в 2010 году, 170 рублей в 2013 году, до 203 рублей в 2021 году. Обсуждение введения минимальных цен на алкогольные напитки было сосредоточено как на ее возможном негативном влиянии на продажи легально произведенных алкогольных напитков, что особенно беспокоило отечественных и транснациональных производителей алкоголя, так и вокруг вопроса о положительном влиянии минимальных цен на здоровье населения и сокращении сектора незарегистрированного алкоголя, который обсуждался специалистами общественного здоровья. В работах, которые

проанализировали изменения алкогольного рынка с начала 2013 года, отмечается значительное и быстрое сокращение объема розничных продаж водки в России (до 20% в ряде регионов), что объяснялось увеличением минимальной цены на водку, которая стала дорогой для значительной части населения России (Lewinsky et al., 2013). В связи с этим могла вырасти доступность нелегальных алкогольных напитков и непитьевого суррогатного алкоголя в условиях недостаточного контроля со стороны контролирующих органов. Следует отметить, что после 2015 года и до настоящего времени темпы индексации минимальных цен на алкогольные напитки в России снизились и в основном не превышают инфляцию, что является неблагоприятным фактором, способствующим росту экономической доступности алкогольных напитков.

Серия запретов в отношении продажи непитьевого суррогатного алкоголя в ответ на вспышку массовых отравлений в Иркутске в 2016 году. Перечисленные выше меры в отношении непитьевого суррогатного алкоголя, такие как введение новых денатурирующих добавок, а также снижение объема тары медицинских настоек до 25 мл не были достаточно эффективными в силу ряда причин, проанализированных в других работах (Gil, 2020; Gil, 2021). Подтверждением этого являются регулярно возникающие вспышки массовых алкогольных отравлений суррогатами алкоголя. Одна из наиболее крупных вспышек последних лет произошла в Иркутске в декабре 2016 года, когда 123 человека отравились поддельным метанолсодержащим концентратом для ванн «Боярышник», из которых 78 были с летальным исходом (Зобнин и др., 2017). В ответ на эту вспышку Роспотребнадзор ввел серию последовательных временных запретов на продажу дешевых суррогатов алкоголя с концентрацией этанола более 28% и стоимостью единицы этанола ниже, чем в самых дешевых легальных алкогольных напитках, за которыми последовал постоянный запрет на продажу данных алкогольных продуктов, введенный в 2018 году. В результате с рынка были убраны такие алкогольные суррогаты, как

специфические фальсифицированные парфюмерно-косметические (лосьоны, тоники, средства для приема ванн) и гигиенические жидкости (напр. ополаскиватель для рта «Настойка дуба») и спиртовые пищевые ароматизаторы. Однако, как следует из проведенного в это время исследования доступности суррогатного алкоголя, употребляемые для питья спиртосодержащие медицинские настойки, реализуемые в таре объемом 25 мл, 40 мл и 100 мл (напр. «Настойка боярышника»), медицинские антисептики в таре 50 мл и 100 мл (напр. «Муравьиный спирт», тоник/антисептик для рук «Этиловый альфа») и дешевые неденатурированные одеколоны (напр. «Тройной», «Шипр») оставались доступными после введения вышеуказанных ограничений как минимум до 2020 года включительно.

## ВЫВОДЫ

В целом политику по контролю незарегистрированного алкоголя в России в период с 1991 по 2021 годы с позиций охраны общественного здоровья можно расценивать как положительную и эффективную. Однако, ее

интенсивность была разной в различные периоды проанализированного исторического промежутка времени. Наиболее интенсивно она стала проводиться, начиная с 2006 года. Причем защита общественного здоровья от вреда, связанного с алкоголем, была законодательно закреплена как цель лишь в 2011 году, несмотря на наличие достаточного количества убедительных доказательств и данных научных исследований об ущербе, который алкоголь наносил здоровью населения и экономическому развитию страны. Несмотря на достигнутые успехи, данные исследований последних лет указывают на то, что рынок нелегального незарегистрированного алкоголя по-прежнему остается достаточно большим. Это требует усиления контроля за исполнением уже существующих принятых мер антиалкогольной политики в отношении незарегистрированного алкоголя, а также разработку и внедрение новых мер, направленных на контроль неучтенного медицинского/фармацевтического спирта, медицинской спиртосодержащей продукции, нелегальных алкогольных напитков и непитьевых продуктов, используемых в качестве суррогатного алкоголя.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Васильев А. В., Прокудин Г. Р., Гассельбах Ю. А. Острые отравления суррогатами алкоголя и техническими жидкостями по материалам Омского областного токсикологического центра 1991–1994 гг. // *Вопр. организации оказания неотложной мед. помощи в условиях крупн. пром. центра.* – Омская мед. акад. – Омск. – 1996. – С. 236–237.
2. Кошкина Е. А., Павловская Н. И., Вышинский К. В., Горбачев И. А., Богданова Н. Е., Ленская Г. Г., Волков А. В., Зиновьева М. А., Холдин В. Н. Оценка характера и масштабов потребления неучтенного алкоголя в некоторых областях средней полосы России // *Наркология.* – 2013. – Т. 12. – № 8(140). – С. 28–36.
3. Зобнин Ю. В., Выговский Е. Л., Дегтярева М. А., Малых А. Ф., Любимов Б. М., Тетерина И. П., Третьяков А. Б., Лелюх Т. Д., Остапенко Ю. Н. Массовое отравление метиловым спиртом в Иркутске в декабре 2016 года // *Сибирский медицинский журнал (Иркутск).* – 2017. – Т. 150. – № 3. – С. 29–36.
4. Немцов А. В. Алкогольная ситуация в России. – М. – 1995. – С. 134.
5. Немцов А. В., Щельгин К. В. Потребление алкоголя в России: 1956–2012 // *Вопросы наркологии.* – 2014. – Т. 5. – С. 3–12.
6. Новикова М. Г., Кошкина Е. А., Нужный В. П. Динамика отравлений алкогольными напитками и суррогатами алкоголя за период с 1984 по 1994 годы в городе Великие Луки // *Токсикологический вестник.* – 1997. – № 1. – С. 11–17.
7. Радаев В., Котельникова З. Изменение структуры потребления алкоголя в контексте государственной алкогольной политики в России // *Экономическая политика.* – 2016. – Т. 5. – С. 92–117.
8. Gil A., Khalfin R., Krinitsky S., Nikoforov S., Ilchenko I., Kosagovskaya I., Fattakhova L. The use of surrogate alcohol by individuals with disorders related to alcohol abuse as exemplified by the subject of The Russian Federation // *Probl Sotsialnoi Gig Zdravookhranennii Istor Med.* – 2021. – May. – Vol. 29(3). – P. 486–491.

- <https://doi.org/10.32687/0869-866X-2021-29-3-486-491>.
9. Gil A. COVID-19: A need for stricter control over unrecorded alcohol in Russia // *Adicciones*. – 2021. – Jul. 1. – Vol. 33(3). – P. 281–284. <https://doi.org/10.20882/adicciones.1634>.
  10. Gil A. Gaps in the legal regulation of surrogate alcohols consumed for drinking in Russia // *J Epidemiol Community Health*. – 2020. – Vol. 74. – p. A83. <http://dx.doi.org/10.1136/jech-2020-SSMabstracts.177>
  11. Gil A., Khalfin R., Ilchenko I., Krinitsky S., Kosagovskaya I., Fattakhova L. Non beverage alcohols in Russia: Were they still consumed for drinking in 2015–2017? // *Revue d'Épidémiologie et de Santé Publique*. – Vol. 66. – P. 242. <https://doi.org/10.1016/j.respe.2018.05.027>
  12. Gil A., Khaltourina D., Korotaev A. Alcohol consumption in Russia: affordability of alcohol, changes and effects of alcohol control policy and future prospects / In: *Changes in alcohol affordability and availability. Twenty years of transition in Eastern Europe*. – Eds Moskalewicz J and Osterberg E. – Juvenes Print. – 2016. – P. 18–50.
  13. Gil A., Polikina O., Koroleva N., McKee M., Tomkins S., Leon D. Availability and characteristics of nonbeverage alcohols sold in 17 Russian cities in 2007 // *Alcohol Clin Exp Res*. – 2009. – Vol. 33(1). – P. 79–85. <https://doi.org/10.1111/j.1530-0277.2008.00813.x>
  14. Gil A., Savchuk S., Appolonova S., Allenov A., Khalfin R. Availability of non-beverage alcohols in Russia in 2015–2020: were control policies implemented since 2005 effective? // *Journal of Law, Public Policies, and Human Sciences*. – 2021. – Apr. 20. – Vol. 2(2). – P. 8–34. <https://doi.org/10.52571/jlpphs.v02.n02.pgi.08.2021>
  15. Gil A., Savchuk S., Appolonova S., Nadezhdin A., Kakorina E. The composition of nonbeverage alcohols consumed in Russia in 2015–2017 // *Revue d'Épidémiologie et de Santé Publique*. – 2018. – V. 66. – P. S355–S356. <https://doi.org/10.1016/j.respe.2018.05.324>
  16. Khaltourina D., Korotayev A. Potential for alcohol policy to decrease the mortality crisis in Russia // *Eval Health Prof*. – 2008. – Vol. 31(3). – P. 272–81.
  17. Khaltourina D., Korotayev A. Effects of specific alcohol control policy measures on alcohol-related mortality in Russia from 1998 to 2013 // *Alcohol Alcohol*. – 2015. – Vol. 50(5). – P. 588–601.
  18. Kolosnitsyna M., Sitdikov M., Khorkina N. Availability restrictions and alcohol consumption: a case of restricted hours of alcohol sales in Russian regions // *Int J Alcohol Drug Res*. – 2014. – Vol. 3(3). – P. 193–201.
  19. Global status report on alcohol and health. – 2018. – Geneva: World Health Organization ([https://www.who.int/substance\\_abuse/publications/global\\_alcohol\\_report/en](https://www.who.int/substance_abuse/publications/global_alcohol_report/en)).
  20. Lachenmeier D. W., Neufeld M., Rehm J. The Impact of Unrecorded Alcohol Use on Health: What Do We Know in 2020? // *J Stud Alcohol Drugs*. – 2021. – Jan. – Vol. 82(1). – P. 28–41.
  21. Leon D. A., Saburova L., Tomkins S., Andreev E., Kyriakov N., McKee M., Shkolnikov V. M. Hazardous alcohol drinking and pre-mature mortality in Russia: a population based case-control study // *Lancet*. – 2007. – Vol. 369(9578). – P. 2001–2009.
  22. McKee M., Suzcs S., Sarvary A., Adany R., Kiryanov N., Saburova L., Tomkins S., Andreev E., Leon D. A. The composition of surrogate alcohol consumed in Russia // *Alcohol Clin Exp Res*. – 2005. – Vol. 29(10). – P. 1884–1888.
  23. Levintova M. Russian alcohol policy in the making // *Alcohol Alcohol*. – 2007. – Vol. 42(5). – P. 500–505.
  24. Lewinsky A., Puziryov D. Retail sales of vodka fell seriously from the beginning of the year / *RBC Daily*. – 25-3-2013.
  25. Nemtsov A. *A Contemporary History of Alcohol in Russia* / Stockholm. – Sweden. – 2011. – Södertörn högskola.
  26. Nemtsov A., Razvodovsky Y. Russian alcohol policy in false mirror // *Alcohol Alcohol*. – 2016. – Vol. 51(5). – P. 626–7.
  27. Nemtsov A., Neufeld M., Rehm J. Are Trends in Alcohol Consumption and Cause-Specific Mortality in Russia Between 1990 and 2017 the Result of Alcohol Policy Measures? // *J Stud Alcohol Drugs*. – 2019. – Sep. – Vol. 80(5). – P. 489–498.
  28. Neufeld M., Bunova A., Gornyi B., Ferreira-Borges C., Gerber A., Khaltourina D., Yurasova E., Rehm J. Russia's National Concept to Reduce Alcohol Abuse and Alcohol-Dependence in the Population 2010–2020: Which Policy Targets Have Been Achieved? // *Int J Environ Res Public Health*. – 2020. – Nov. 9. – Vol. 17(21):8270. <https://doi.org/10.3390/ijerph17218270>.
  29. Neufeld M., Ferreira-Borges C., Gil A., Manthey J., Rehm J. Alcohol policy has saved lives in the Russian Federation // *Int J Drug Policy*. – 2020. – Jun. – Vol. 80:102636. <https://doi.org/10.1016/j.drugpo.2019.102636>.
  30. Neufeld M., Lachenmeier D., Hausler T., Rehm J. Surrogate alcohol containing methanol, social deprivation and public health in Novosibirsk, Russia // *International Journal of Drug Policy*. – 2016. – Vol. 37. – P. 107–110. <https://doi:10.1016/j.drugpo.2016.08.001>.
  31. Neufeld M., Rehm J. Effectiveness of policy changes to reduce harm from unrecorded alcohol in Russia between 2005 and now // *Int J Drug Policy*. – 2018. – Vol. 51. – P. 1–9.
  32. Neufeld M., Rehm J. Newest policy developments regarding surrogate alcohol consumption in Russia // *Int J Drug Policy*. – 2018. – Apr. – Vol. 54. – P. 58–59. <https://doi.org/10.1016/j.drugpo.2017.11.013>.
  33. Razvodovsky Y. Was the alcohol psychoses decline in Russia attributable to alcohol control policy? // *European Psychiatry*. – 2015. – Vol. 30(S1). – P. 1–1. [https://doi.org/10.1016/S0924-9338\(15\)30370-9](https://doi.org/10.1016/S0924-9338(15)30370-9)
  34. Stickley A., Razvodovsky Y., McKee M. Alcohol mortality in Russia: a historical perspective // *Public Health*. – 2009. – Vol. 123(1). – P. 20–26.

35. Treisman D. Death and prices. The political economy of Russia's alcohol Crisis // *Economics of Transition*. – Vol.18. – P. 281–331.
36. Pridemore W., Chamlin M., Andreev E. Reduction in male suicide mortality following the 2006 Russian alcohol policy: an interrupted time series analysis // *Am J Public Health*. – 2013. – Vol. 103(11). – P. 2021–6.
37. Pridemore W., Chamlin M., Kaylen M., Andreev E. The impact of a national alcohol policy on deaths due to transport accidents in Russia // *Addiction*. – 2013. – Vol. 108(12). – P. 2112–18.
38. Pridemore W., Chamlin M., Kaylen M., Andreev E. The effects of the 2006 Russian alcohol policy on alcohol-related mortality: an interrupted time series analysis // *Alcohol Clin Exp Res*. – 2014. – Vol. 38(1). – P. 257–66.
39. Probst C., Fleischmann A., Gmel G., Poznyak V., Rekve D., Riley L. The global proportion and volume of unrecorded alcohol in 2015 // *J Glob Health*. – 2019. – Vol. 9(1):010421.
40. Yusufov A.S. Combating illegal use of trade marks / *Economic Crime and Corruption*. – 2011. – Moscow.
41. World Health Organization. Global Status Report on Alcohol and Health 2018. [https://www.who.int/substance\\_abuse/publications/global\\_alcohol\\_report/en/](https://www.who.int/substance_abuse/publications/global_alcohol_report/en/)
42. World Health Organization. (2019). Alcohol policy impact case study: The effects of alcohol control measures on mortality and life expectancy in the Russian Federation. <https://www.euro.who.int/en/publications/abstracts/alcohol-policy-impact-case-study-the-effects-of-alcohol-control-measures-on-mortality-and-life-expectancy-in-the-russian-federation-2019>.

### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ/ABOUT THE AUTHORS

**Гиль Артем Юрьевич** – канд. мед. наук, доцент, Высшая школа управления здравоохранением ПМГМУ имени И.М. Сеченова, г. Москва, Россия.

**Artem U. Gil** – Ph.D. (Medicine), Associate Professor, Higher School of Health Management of I.M. Sechenov First Moscow State Medical University, Moscow, Russia.

ORCID: 0000-0002-0548-5380, E-mail: gil\_a\_yu@staff.sechenov.ru.

**Хальфин Руслан Альбертович** – д-р мед. наук, профессор, директор Института лидерства и управления здравоохранением ПМГМУ имени И.М. Сеченова, г. Москва, Россия.

**Ruslan A. Khalfin** – D.Sc. (Medicine), Professor, Director of the Institute of Leadership and Health Management of the I.M. Sechenov First Moscow State Medical University, Moscow, Russia.

ORCID: 0000-0002-6684-4164, E-mail: ruskhalf@gmail.com.