

КОНЦЕПЦИЯ

реализации государственной политики по снижению масштабов злоупотребления алкогольной продукцией и профилактике алкоголизма среди населения Российской Федерации на период до 2020 года

ОДОБРЕНА
распоряжением Правительства
Российской Федерации
от 30 декабря 2009 г. № 2128-р

I. Общие положения

Настоящая Концепция определяет цели, задачи и механизмы реализации государственной политики по снижению масштабов злоупотребления алкогольной продукцией и профилактике алкоголизма среди населения Российской Федерации на период до 2020 года.

Реализация государственной политики по снижению масштабов злоупотребления алкогольной продукцией и профилактике алкоголизма среди населения Российской Федерации на период до 2020 года направлена на снижение объемов потребления населением алкогольной продукции, в том числе слабоалкогольных напитков, пива и напитков, изготавливаемых на его основе (далее - алкогольная продукция), улучшение демографической ситуации в стране, увеличение продолжительности жизни населения, сокращение уровня смертности, формирование стимулов к здоровому образу жизни.

Настоящая Концепция разработана в соответствии с поручением Президента Российской Федерации от 10 сентября 2009 г. № Пр-2426, Концепцией демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 9 октября 2007 г. № 1351, Стратегией национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также общепризнанными принципами и нормами международного права в области охраны здоровья населения и с учетом российского и международного опыта.

II. Современная ситуация в Российской Федерации, связанная со злоупотреблением алкогольной продукцией

История производства и потребления алкогольной продукции, охватывающая период от дореволюционной России до настоящего времени, свидетельствует о том, что увеличение потребления алкогольной продукции и изменение структуры ее потребления в сторону более крепкой алкогольной продукции происходили из-за отсутствия единых подходов государства к регулированию производства и оборота алкогольной продукции, смещению приоритетов в сферу экономических интересов в ущерб охране здоровья населения.

В России в 1914 - 1917 годах по сравнению с Европой был самый низкий уровень потребления алкогольной продукции - 0,83 литра абсолютного алкоголя (безводного спирта) в расчете на душу населения, но с середины 1970-х годов началось существенное увеличение ее потребления. К началу 1990-х годов потребление учтенной алкогольной продукции на душу населения составило 5,4 литра абсолютного алкоголя (безводного спирта) в год, а к 2008 году оно возросло до 10 литров, то есть в 1,8 раза.

Однако с учетом не разрешенных к потреблению спиртосодержащей продукции и крепких спиртных напитков домашней выработки фактическое потребление алкогольной продукции на душу населения в настоящее время составляет около 18 литров в год.

По оценкам экспертов Всемирной организации здравоохранения, превышение допустимого уровня потребления алкогольной продукции (из расчета 8 литров абсолютного алкоголя (безводного спирта) в год на душу населения) является крайне опасным для здоровья нации и потребление сверх данного предела каждого литра отнимает 11 месяцев жизни у мужчин и 4 месяца у женщин. Согласно мировой статистике потребление алкогольной продукции является причиной смерти почти 2 миллионов человек и возникновения 4 процентов болезней во всем мире ежегодно.

В настоящее время в Российской Федерации от случайного отравления алкогольной продукцией умирает более 23 тысяч человек, а от болезней, связанных со злоупотреблением алкогольной продукцией, - более 75 тысяч человек в год.

В структуре потребления алкогольной продукции (в пересчете на абсолютный алкоголь (безводный спирт) на душу населения в год) более половины приходится на водку и ликероводочные изделия.

В Российской Федерации с 1998 года наблюдается ежегодное увеличение производства и продажи слабоалкогольных напитков, включая пиво.

Слабоалкогольные напитки производятся с вкусовыми и тонизирующими добавками, присущими традиционным безалкогольным прохладительным напиткам, и выпускаются в красочной упаковке, зачастую содержащей привлекательные для молодежи наименования и символику. Сведения о наличии в таких напитках содержания этилового спирта зачастую представлены не явно, что создает у потребителя ложное представление о них как о безалкогольных напитках. Кроме того, сочетание этилового спирта и тонизирующих веществ (в частности кофеина) в составе слабоалкогольных напитков ускоряет пристрастие населения, особенно молодежи, к алкогольной продукции.

Потребление такой алкогольной продукции приводит к физиологической потребности ежедневного ее потребления.

В России с 1992 года в связи со злоупотреблением алкогольной продукцией происходят снижение продолжительности жизни и рост преждевременной смерти, которые являются существенными факторами ухудшения демографической ситуации в стране.

Указом Президента Российской Федерации от 9 октября 2007 г. № 1351 утверждена Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года, которая нацелена на стабилизацию и рост численности населения, повышение общего коэффициента рождаемости в 1,5 раза и увеличение ожидаемой продолжительности жизни до 75 лет.

Достижение таких показателей невозможно без принятия государством эффективных мер по противодействию злоупотреблению алкогольной продукцией.

Злоупотребление алкогольной продукцией стало основной причиной стремительного накопления демографических и социальных проблем в России с середины 1960-х годов.

В современной России злоупотребление алкогольной продукцией приводит к преждевременной смерти людей от предотвратимых причин и является одной из основных причин социальной деградации определенной части общества, которая выражается в росте преступности, насилия, сиротства, в ухудшении здоровья, росте инвалидности и случаев суицида.

Причины смерти от злоупотребления алкогольной продукцией заключаются не только в случайных алкогольных отравлениях. В большинстве случаев смертельный исход происходит от несчастных случаев и насилия, в меньшей части - от сердечно-сосудистых, онкологических и других заболеваний, которые развились в связи со злоупотреблением алкогольной продукцией.

В состоянии алкогольного опьянения ежегодно совершаются многочисленные преступления - убийства, причинение тяжкого вреда здоровью, изнасилования, хулиганство, грабежи, разбои, угоны автотранспорта.

Алкоголизм является одной из самых распространенных причин отказа родителей от детей и лишения родительских прав. У воспитанников детских домов достаточно часто наблюдаются признаки алкогольного синдрома плода.

Высокий уровень алкоголизации ведет к тенденции роста количества разводов в семьях и «омоложения» алкоголизма.

Алкогольную продукцию потребляет значительное количество подростков. Раннее приобщение детей и молодежи к алкогольной продукции в несколько раз увеличивает риск развития алкоголизма и насильственной смерти в будущем.

Исследования показывают, что потребление алкогольной продукции подростками снижает их интеллектуальные способности, ухудшает работу головного мозга, негативно влияет на успеваемость. Пьющие молодые люди вредят не только своему образованию, но и своей карьере, профессиональному будущему, в целом национальной экономике.

Прямые и косвенные экономические потери от алкоголизации населения наносят ощутимый вред социально-экономическому развитию страны. К экономическим потерям относятся повышенный уровень смертности, сокращение продолжительности здоровой жизни, утрата трудоспособности, снижение производительности труда, затраты на лечение заболеваний, связанных с потреблением алкогольной продукции, социальные выплаты государства инвалидам, сиротам, ущерб от пожаров, дорожно-транспортных происшествий, расходы государства на содержание заключенных, на борьбу с преступностью и беспорядочностью.

Злоупотребление алкогольной продукцией вызывает особенно высокий уровень смертности среди мужчин 40 - 60 лет, которые в этом возрасте обладают наиболее ценными профессиональными навыками. Их преждевременный уход из жизни наносит ущерб трудовым ресурсам, обладающим профессиональным опытом, снижает объем инвестиций в человеческий капитал.

В соответствии со Стратегией национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537, стабилизация численности населения и коренное улучшение демографической ситуации являются стратегическими целями обеспечения национальной безопасности, а алкоголизм назван одной из главных угроз национальной безопасности в сфере здравоохранения.

Таким образом, алкоголизм как один из факторов демографического и социального кризиса в России представляет собой общенациональную угрозу на уровне личности, семьи, общества, государства.

III. Цели и задачи реализации государственной политики по снижению масштабов злоупотребления алкогольной продукцией и профилактике алкоголизма среди населения Российской Федерации

Целями реализации государственной политики по снижению масштабов злоупотребления алкогольной продукцией и профилактике алкоголизма среди населения Российской Федерации являются:

- значительное снижение уровня потребления алкогольной продукции;
- повышение эффективности системы профилактики злоупотребления алкогольной продукцией;
- повышение эффективности регулирования алкогольного рынка.

Достижение указанных целей базируется на следующих принципах:

- обеспечение приоритетности защиты жизни и здоровья граждан по отношению к экономическим интересам участников алкогольного рынка;
- взаимодействие органов государственной власти, общественных организаций и религиозных объединений, представителей бизнеса и граждан, не связанных с алкогольной индустрией;
- информационная открытость результатов проведения мер, направленных на снижение масштабов злоупотребления алкогольной продукцией.

Приоритетными задачами в реализации поставленных целей являются:

- создание системы мониторинга и анализа динамики показателей уровня злоупотребления алкогольной продукцией;
- изменение структуры потребления населением алкогольной продукции за счет уменьшения доли потребления крепких спиртных напитков при одновременном существенном снижении общего уровня потребления алкогольной продукции;
- переориентирование населения на ведение трезвого и здорового образа жизни;
- формирование нетерпимости общества к проявлениям злоупотребления алкогольной продукцией;
- разработка и внедрение программ:
- профилактики злоупотребления алкогольной продукцией и возникновения алкогольной зависимости;
- информирования населения о негативных последствиях злоупотребления алкогольной продукцией;
- создания стимулов для проявления общественных инициатив, направленных на укрепление здоровья населения, и механизмов их поддержки государством;
- совершенствование организации оказания наркологической медицинской помощи лицам, злоупотребляющим алкогольной продукцией, и больным алкоголизмом;
- привлечение детей и молодежи к занятиям физической культурой, туризмом и спортом с ориентацией на формирование ценностей здорового образа жизни;
- организация новых видов отдыха и досуга для молодежи и взрослого населения, исключая традицию употребления алкогольной продукции;
- повышение трудовой занятости и мотивации к трудовой деятельности, обеспечение культурного досуга населения, проживающего в малых городах и сельской местности;

- противодействие нелегальному производству и обороту алкогольной продукции, в том числе путем повышения эффективности регулирования алкогольного рынка;
- применение ценовых и налоговых мер с целью снижения доступности алкогольной продукции для населения, особенно для молодежи;
- создание механизмов применения мер социальной ответственности к производителям алкогольной продукции.

IV. Информационное обеспечение реализации Концепции

Информационное обеспечение реализации определенных настоящей Концепцией целей и задач предполагает использование данных государственной статистики, итогов переписей населения, данных социологических и медицинских исследований, а также информации правоохранительных органов о состоянии преступности, возникающей на почве злоупотребления алкогольной продукцией.

Для получения достоверных сведений из указанных источников предусматривается создание единой системы государственного статистического наблюдения за потреблением алкогольной продукции населением страны, в том числе молодежью, на основе современных информационных технологий и с учетом международного опыта.

Также необходимо обеспечить информационную поддержку проведения реализации государственной политики по снижению масштабов злоупотребления алкогольной продукцией и профилактике алкоголизма среди населения Российской Федерации, расширить социальную рекламу в средствах массовой информации, увеличить выпуск тематических теле- и радиопрограмм, газет и журналов, наладить разработку и осуществлять популяризацию учебных программ, проводить широкое информирование населения о возможной опасности для жизни и здоровья людей в связи со злоупотреблением алкогольной продукцией, о мерах, позволяющих предупредить вредное воздействие алкогольной продукции на здоровье человека.

Кроме того, необходимо разработать нормативную правовую базу для проведения государственной информационно-просветительской кампании, направленной на пропаганду ценностей здорового образа жизни, включая разработку и реализацию специальных медиапроектов для различных групп населения (молодежь, работники сферы образования, женщины, политики и руководящие работники) с использованием средств коммуникации (почта, пресса, телевидение, радио, транзитная антиреклама, сеть Интернет, открытая консультативная телефонная линия и т. п.).

V. Меры по реализации государственной политики по снижению масштабов злоупотребления алкогольной продукцией и профилактике алкоголизма среди населения Российской Федерации

Мерами по реализации государственной политики по снижению масштабов злоупотребления алкогольной продукцией и профилактике алкоголизма среди населения Российской Федерации являются:

- организация в средствах массовой информации кампаний, направленных на укрепление общественной поддержки существующих или новых стратегий борьбы со злоупотреблением алкогольной продукцией;
- разработка и установление механизма координации информационных и обучающих программ и проведение кампаний по формированию здорового образа жизни среди различных слоев населения и возрастных групп;
- пропаганда здорового образа жизни среди детей и молодежи;

- укрепление нравственности и самосознания у детей и молодежи в целях развития у них способности эффективно противостоять употреблению алкогольной продукции;
- включение в основные и дополнительные общеобразовательные программы тематических вопросов по профилактике употребления алкогольной продукции среди обучающихся, воспитанников образовательных учреждений;
- обеспечение широкой доступности лечебно-профилактических программ, нацеленных на семью;
- совершенствование и развитие организации оказания медицинской наркологической помощи лицам, злоупотребляющим алкогольной продукцией и больным алкоголизмом;
- создание реабилитационных и психологических центров по профилактике алкоголизма для работы с населением, особенно с молодежью, в том числе центров по подготовке специалистов-психологов;
- разработка и реализация мер антиалкогольной политики в местах работы граждан, основанной на просвещении, профилактике, раннем выявлении и лечении алкогольной зависимости;
- осуществление политики ценообразования, обеспечивающей установление потребительских цен на алкогольную продукцию с учетом содержания в ней этилового спирта;
- разработка и принятие технических регламентов о требованиях к безопасности алкогольной и спиртосодержащей продукции;
- снижение доступности алкогольной продукции путем ограничения ее розничной продажи по месту и времени;
- ограничение (вплоть до полного запрета) скрытой рекламы алкогольной продукции, привлекающей общественное внимание, особенно детей и молодежи;
- запрещение использования информации о наличии биологически активных веществ, в том числе витаминов, в алкогольной продукции в целях рекламы такой продукции как обладающей лечебными и иными оздоравливающими свойствами;
- ограничение проведения нацеленных на содействие потреблению алкогольной продукции мероприятий, в том числе винных, пивных фестивалей и конкурсов;
- в целях формирования культуры потребления алкогольной продукции создание условий для развития российского виноделия и увеличения производства российских качественных вин;
- усиление административной ответственности за нарушения в области производства и оборота алкогольной продукции, в том числе установленных ограничений на розничную продажу алкогольной продукции несовершеннолетним, а также установление уголовной ответственности за неоднократное совершение указанных деяний;
- разработка и осуществление мер по противодействию реализации нелегально произведенной алкогольной продукции, по усилению государственного контроля за производством и оборотом алкогольной продукции;
- принятие мер по поддержке общественных и религиозных организаций в пропаганде и осуществлении инициатив, направленных на противодействие злоупотреблению алкогольной продукцией;
- совершенствование системы мониторинга потребления алкогольной продукции и оценки эффективности реализации мер государственной политики по снижению масштабов злоупотребления алкогольной продукцией;
- разработка и осуществление субъектами Российской Федерации региональных программ (пилотных проектов) в целях реализации настоящей Концепции.

VI. Механизм реализации Концепции

Механизм реализации настоящей Концепции предусматривает применение программно-целевого метода.

На федеральном уровне реализацию целей и задач настоящей Концепции предусматривается обеспечивать путем осуществления разработки ведомственных программ в сферах регулирования производства и оборота алкогольной продукции, здравоохранения и социального развития, развития физической культуры и спорта.

Наряду с этим в рамках нормативного правового регулирования алкогольного рынка предусматривается обеспечение качества, безопасности алкогольной продукции и противодействия реализации нелегально произведенной алкогольной продукции, а также усиление правоохранительной деятельности в части выявления правонарушений и преступлений.

Осуществление межведомственной координации деятельности федеральных органов исполнительной власти по обеспечению эффективности государственного регулирования алкогольного рынка возложено на Правительственную комиссию по регулированию алкогольного рынка, образованную постановлением Правительства Российской Федерации от 29 октября 2009 г. № 856.

Мониторинг хода реализации задач, определенных настоящей Концепцией, предусматривается осуществлять путем анализа данных сводной межведомственной отчетности.

Также предусматривается обеспечить широкую поддержку общественным и религиозным организациям в проведении ими мероприятий по пропаганде и реализации инициатив, направленных на борьбу со злоупотреблением алкогольной продукции.

На уровне субъектов Российской Федерации предусматривается осуществить разработку и реализацию региональных программ (пилотных проектов) с учетом специфики традиций употребления алкогольной продукции и масштабы алкоголизации различных слоев населения.

В социальной сфере на основе инициатив общественных и религиозных организаций предусматривается создание общественных движений, обществ, клубов, специализированных общественных фондов, в том числе ассоциированных с международными организациями.

VII. Основные этапы и ожидаемые результаты реализации государственной политики по снижению масштабов злоупотребления алкогольной продукцией и профилактике алкоголизма среди населения Российской Федерации

Реализацию государственной политики по снижению масштабов злоупотребления алкогольной продукцией и профилактике алкоголизма среди населения Российской Федерации предусматривается проводить в два этапа.

На первом этапе (2010 - 2012 годы) предполагается создать условия для уменьшения остроты сложившейся негативной ситуации, сформировать правовую, организационную и финансовую базы для наращивания дальнейших усилий по поддержке и закреплению позитивных тенденций.

Созданные условия позволят реализовать меры по преодолению сложившихся негативных тенденций, связанных с большим объемом потребления алкогольной продукции, в том числе осуществить основную часть мероприятий по внесению в законодательство Российской Федерации изменений в части:

- ужесточения требований к розничной продаже алкогольной продукции (в том числе слабоалкогольной);
- усиления ответственности за нарушения в сфере производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, включая продажу алкогольной продукции несовершеннолетним;

- увеличения акциза на этиловый спирт и алкогольную продукцию в целях снижения их ценовой доступности;
- установления минимальных розничных цен на алкогольную продукцию.

Кроме того, на первом этапе предусматривается разработка специальных мер по профилактике злоупотребления алкогольной продукцией, а также внедрение программ и проектов, направленных на популяризацию здорового образа жизни.

В субъектах Российской Федерации предусматривается разработать региональные программы, направленные на снижение объемов потребления алкогольной продукции, профилактику злоупотребления алкогольной продукцией и алкоголизма с учетом специфики каждого региона (доли сельского населения, обычаев и традиций) и в соответствии с мероприятиями, реализуемыми в сфере образования и здравоохранения.

Реализация региональных программ должна обеспечить сокращение уровня распространенности распития алкогольной продукции в общественных местах, особенно в местах проведения досуга и осуществления спортивных мероприятий, а также в семьях.

Важным результатом выполнения мероприятий первого этапа реализации настоящей Концепции будет снижение уровня смертности населения в связи со злоупотреблением алкогольной продукцией.

На втором этапе (2013 - 2020 годы) предусматривается продолжение выполнения мероприятий по сокращению уровня потребления алкогольной продукции. Основными мероприятиями данного этапа будут реализация программ по формированию традиции здорового образа жизни, развитию спорта и физической культуры, осуществление специальных мер по своевременному выявлению заболеваний, связанных со злоупотреблением алкогольной продукцией, обеспечение эффективной профилактики возникновения алкогольной зависимости в отношении лиц (их семей), которые употребляют алкогольную продукцию в объемах, опасных возникновением такой зависимости.

В результате осуществления комплекса мер по повышению эффективности регулирования алкогольного рынка и противодействию нелегальному производству и обороту этилового спирта и алкогольной продукции доля нелегально произведенной алкогольной продукции должна быть значительно снижена.

К 2020 году предусматривается значительно сократить потребление алкогольной продукции населением, особенно детьми и молодежью, а также снизить уровень смертности в связи со злоупотреблением алкогольной продукцией.

Реализация второго этапа позволит обеспечить устойчивую тенденцию к закреплению достигнутых результатов и дальнейшее развитие программ, направленных на снижение уровня потребления алкогольной продукции на основе научно обоснованных критериев.

В рамках реализации Концепции предусматривается продолжить реализацию на федеральном уровне общего образования в части основных и дополнительных образовательных программ, касающихся формирования культуры здорового и безопасного образа жизни, в том числе профилактики употребления алкогольной продукцией учащимися и воспитанниками образовательных учреждений.

Индикаторами достижения результатов реализации настоящей Концепции являются:

- на первом этапе (2010 - 2012 годы):

- снижение уровня потребления алкогольной продукции на душу населения на 15 процентов;
- снижение уровня потребления крепких спиртных напитков в структуре потребления алкогольной продукции при общем существенном снижении уровня потребления алкогольной продукции;
- повышение уровня вовлечения детей и молодежи в занятия спортом;

на втором этапе (2013 - 2020 годы):

- ликвидация нелегального алкогольного рынка;
- снижение уровня потребления алкогольной продукции на душу населения на 55 процентов, а также создание условий для дальнейшего постоянного снижения потребления алкогольной продукции;
- снижение первичной заболеваемости и смертности от алкоголизма, включая алкогольные психозы;
- снижение уровня смертности, связанной с острым отравлением алкогольной продукцией.

Федеральная служба по регулированию алкогольного рынка РФ

28 января 2010 года