

УДК 351.761(4)

АЛКОГОЛЬНАЯ ПОЛИТИКА В ЕВРОПЕЙСКОЙ ПЕРСПЕКТИВЕ

Ю.Е. Разводовский

Лаборатория медико-биологических проблем наркологии
УО «Гродненский государственный медицинский университет»

В настоящей работе проведен сравнительный анализ алкогольной политики в странах Западной Европы и Беларуси. Во второй половине 20-го века отмечалась тенденция к унификации и усилению алкогольных законодательств в странах Западной Европы. Беларусь относится к странам со средним уровнем строгости алкогольной политики. Высокий уровень связанных с алкоголем проблем в Беларуси обуславливает необходимость дальнейшего совершенствования алкогольного законодательства в нашей стране.

Ключевые слова: алкогольная политика, Беларусь, Западная Европа, сравнительный анализ.

This article is dedicated to comparative analysis of alcohol policy in Western European countries and Belarus. There was convergence of alcohol policy in the Western European countries during the second half of the 20th century. Belarus belongs to medium alcohol control countries. The high level of alcohol related problems in Belarus necessitates the importance of further improvement of alcohol policy in our country.

Key words: Alcohol policy, Belarus, Western Europe, comparative analysis.

Широкий спектр связанных с алкоголем проблем в современном обществе, который определяется социально-экономическими и культуральными факторами, требует комплексной программы их профилактики [1, 2]. Комплекс мер, направленных на снижение уровня связанных с алкоголем проблем в настоящее время принято называть алкогольной политикой. В своей монографии К. Брун дает следующее определение алкогольной политики: «правовые, экономические и физические факторы, которые влияют на доступность алкоголя индивидууму» [3]. Соответственно к алкогольной политике относятся все стратегии и меры, применяемые правительством или местными администрациями, которые влияют на доступность алкоголя. Это определение не является полным, поскольку не учитывает неформального социального контроля, антиалкогольного образования, т.е. меры, направленные на снижение спроса на алкоголь. Г. Эдвардс определяет алкогольную политику как ответ общественного здравоохранения на тот ущерб, который наносит обществу алкоголь [4]. Соответственно алкогольная политика в данном случае трактуется более широко и включает законодательный контроль доступности (государственная монополия, налогообложение), меры, связанные со снижением спроса на алкоголь (образование), меры, направленные на конкретные, связанные с алкоголем проблемы (например, вождение в пьяном виде).

Алкогольная политика в странах Западной Европы в начале 50-х годов 20-го века. В начале 50-х годов прошлого века алкогольная политика сильно различалась в странах Западной Европы. В то время как в Скандинавских странах доступ-

ность алкоголя строго контролировалась, в странах Средиземноморья алкогольная политика практически отсутствовала [7]. Условно страны Западной Европы можно разделить на страны с высоким, средним и низким уровнем контроля алкоголя. В 50-х годах прошлого века к странам с высоким уровнем контроля (т.е. с жесткой алкогольной политикой) относились Финляндия, Норвегия и Швеция. Алкогольная политика в этих странах была всесторонней и включала государственную монополию на производство, импорт, экспорт, оптовую и розничную торговлю алкоголем [8]. Так, например, в Швеции действовала система рационирования Братта, согласно которой существовала определенная ежемесячная квота (четыре литра абсолютного алкоголя на человека) на приобретение алкогольных напитков. Каждый гражданин имел специальную книжку, в которой регистрировалось количество купленного им алкоголя. Для молодых мужчин и незамужних женщин квота была ниже, а беременным женщинам алкоголь не продавался вообще. В Финляндии женщинам было запрещено посещать рестораны без сопровождения мужчин, а мужчины в таких случаях должны были надеть костюм и галстук. К странам со средним уровнем контроля относились Бельгия, Ирландия, Италия, Нидерланды, Англия, Австрия, Дания, Германия. В этих странах существовала система лицензирования производства алкоголя, а также ограничения оптовой и розничной торговли алкоголем. Так, например, в Бельгии водка не продавалась в ресторанах, а минимальное количество розничной продажи водки «на вынос» было два литра. Франция, Греция, Португалия и Испания относились к странам с низким уровнем контроля ал-

коголя. В 50-е годы прошлого века страны Западной Европы также классифицировались на основе преимущественно потребляемых алкогольных напитков. Все страны с жесткой алкогольной контрольной политикой относились к «спиртным», т.е. с преимущественным потреблением крепких алкогольных напитков. В большинстве стран со средним уровнем контроля преимущественно потребляли пиво. Страны с низким уровнем контроля относились к «винным».

Алкогольная политика в странах Западной Европы в конце 20-го века. К 2000 году классификация стран согласно строгости алкогольной политики и предпочтению алкогольных напитков изменилась. Классификация на страны с преимущественным потреблением крепких алкогольных напитков, вина и пива утратила свою актуальность, поскольку все страны, ранее относившиеся к «спиртным» странам, стали «пивными». Три Скандинавские страны по-прежнему относились к странам со строгим контролем, несмотря на то, что к середине 90-х годов они отказались от государственной монополии, кроме монополии на розничную торговлю алкоголем. По сравнению с началом 50-х годов, в 2000 году отмечалась тенденция к унификации алкогольной политики в странах Западной Европы [6]. Так, Бельгию, Францию, Ирландию, Италию, Нидерланды, Испанию и Англию можно отнести к странам со средним уровнем строгости алкогольной политики. К странам с мягкой алкогольной политикой и, соответственно, низким контролем алкоголя относятся Австрия, Греция, Германия и Дания. В целом, по сравнению с началом 50-х годов отмечалась унификация, а также усиление алкогольных законодательств [8]. Усиление алкогольной политики происходило в различных ее областях. Так, контроль над производством и распространением алкогольных напитков даже несколько снизился. Это значит, что из двух основных составляющих алкогольной политики – снижение доступности и снижение спроса – роль первой составляющей уменьшилась. Снижение контроля над производством и распространением алкоголя в Финляндии, Норвегии и Швеции было связано с отменой государственной монополии на производство, импорт, экспорт и оптовую торговлю в связи с соглашением о едином экономическом Европейском пространстве, которое было принято в 1995 году. В 2000 году только Норвегия сохранила монополию на производство крепких алкогольных напитков. В то же время практически во всех странах производство всех алкогольных напитков стало лицензированным. Что касается розничной торговли, то в скандинавских странах существует государственная монополия на торговлю крепкими спиртными напитками и вином, а

торговля пивом лицензирована. В большинстве стран Западной Европы торговля алкоголем лицензирована. Не требуется лицензии на торговлю алкогольными напитками в Австрии, Дании, Германии, Португалии, Испании. В большинстве стран Западной Европы, кроме Австрии, Франции, Германии, Португалии и Испании, торговля алкогольными напитками в помещениях (на разлив) лицензирована. В дополнение к лицензированию существует много других способов, которыми правительство может регулировать продажу алкоголя. Контроль за распространением включает различные виды ограничения торговли как, например, ограничение дней, часов и мест продажи, регулирование числа магазинов и ресторанов, где разрешена торговля алкоголем. Так, например, в Испании алкогольные напитки запрещено продавать на стадионах. В Бельгии продажа крепких алкогольных напитков запрещена в гостиницах, школах. В Финляндии за один раз можно купить максимум два литра алкогольных напитков в пересчете на абсолютный алкоголь. В Нидерландах магазины, где продаются алкогольные напитки, не должны быть в непосредственной близости от продовольственных магазинов. Кроме того, запрещена продажа алкоголя на стадионах, в школах и больницах. В Ирландии и Англии запрещена торговля алкоголем на заправочных станциях, а также в столовых на предприятиях. В то же время в большинстве стран число дней и часов розничной торговли в настоящее время увеличилось по сравнению с началом 50-х годов. Персональный контроль предусматривает ограничение возраста, с которого разрешена продажа алкоголя. Персональный контроль в 2000 году в странах Западной Европы был строже, чем в начале 50-х годов. На практике усиление персонального контроля означает введение возрастного ценза на продажу алкоголя в тех странах, где это ограничение отсутствовало, и его повышение в остальных странах. Как правило, возрастная ценз выше для продажи крепких алкогольных напитков. В большинстве стран Западной Европы продажа крепких алкогольных напитков разрешена лицам, достигшим 18-летнего возраста, а в скандинавских странах – 20-летнего возраста. В большинстве стран существует официальное правило не продавать алкоголь лицам в состоянии алкогольного опьянения. Швеция отказалась от системы Братта в 1955 году, а в Финляндии схожая система окончательно перестала действовать в 1971 году. Таким образом, Скандинавские страны снизили строгость персонального контроля, в то время как остальные страны его повысили. Контроль рекламы алкогольных напитков был усилен в странах Западной Европы в период с 1950 по 2000 годы. В начале 50-х годов контроль за рекламой

алкогольных напитков практически не существовало. В 60-70-х годах реклама алкогольных напитков стала контролироваться строже. В то же время только в Норвегии и Швеции реклама алкоголя запрещена полностью. Контроль вождения в пьяном виде усилился к 2000 году по сравнению с концом 50-х годов. В конце 70-х годов в странах Западной Европы не существовало ограничения допустимого предела содержания алкоголя в крови водителей. Фактором, способствующим введению допустимого уровня алкоголя в крови водителей, было увеличение числа дорожно-транспортных происшествий. В Швеции и Норвегии предельно допустимое содержание алкоголя в крови (САК) составляет 0,02%. В большинстве стран этот показатель составляет 0,05%. Максимально допустимое САК в Англии и Ирландии – 0,08%. В Финляндии в 1926 году была введена уголовная ответственность за вождение в пьяном виде, а в 1950 году максимальный срок заключения за это преступление был увеличен до 4 лет. Если в начале 50-х годов национальная программа профилактики связанных с алкоголем проблем была только в некоторых странах Западной Европы, то в настоящее время такая программа имеется в большинстве стран. В начале 50-х годов наблюдались значительные различия в алкогольной политике между странами Западной Европы. В Скандинавских странах она основывалась на государственной монополии, высоких акцизах и строгом персональном контроле. В странах Средиземноморья, так же, как и в некоторых странах Центральной Европы, алкогольная политика практически отсутствовала. Во второй половине 20-го века отмечалась унификация алкогольной политики в странах Западной Европы. В целом контроль за производством, оптовой и розничной торговлей алкоголем снизился. Во многом это объясняется развитием рыночной экономики, а также ростом потребительской активности населения (консюмеризм). Образование единого европейского рынка, предполагающего свободное течение капитала, товаров, рабочей силы, отмену барьеров, привело к снижению контроля за доступностью алкоголя. В настоящее время в большинстве стран Западной Европы лицензирование производства и продажи алкоголя является формальной процедурой. Часто государственная алкогольная политика является противоречивой. Так, министерство сельского хозяйства, защищая интересы фермеров, производящих виноград, старается расширить рынок вина. Промышленное лобби защищает

интересы производителей крепких алкогольных напитков. С другой стороны, Министерство здравоохранения старается проводить политику, направленную на снижение уровня потребления алкоголя и, соответственно, уровня связанных с ним проблем.

Алкогольная политика в странах Западной Европы и Беларуси в сравнительном аспекте. В свете вышеизложенного представляется интересным сравнить алкогольную политику в странах Западной Европы и Беларуси. С этой целью мы воспользовались адаптированной версией шкалы для оценки адекватности алкогольной политики, которая была разработана в рамках проекта «Сравнительное изучение алкоголя в Европе» (ECAS) [5, 8]. Основными принципами создания этой шкалы были всесторонность оценки и в то же время простота. Шкала учитывает такие аспекты алкогольной политики, как контроль над производством и торговлей алкоголем, персональный контроль, контроль рекламы, социальный контроль, общественная политика. Недостатком шкалы является то, что она не учитывает всех аспектов алкогольной политики (в первую очередь, неформальный социальный контроль), которых насчитывается около сотни. Балльная оценка показала, что Беларусь относится к странам со средним уровнем строгости алкогольной политики (рис. 1). В Беларуси существует государственная монополия на производство и оптовую торговлю алкоголем, а розничная торговля лицензирована. Реклама алкогольных напитков запрещена. Предельно допустимым уровнем алкоголя в крови у водителей является 0,05%. За вождение в нетрезвом виде предусмотрены достаточно жесткие санкции (денежные штрафы, лишение водительского удостоверения сроком до 5 лет). В Беларуси существует национальная программа, а также межведомственный совет по профилактике связанных с алкоголем проблем. Исходя из формальных критериев алкогольная политика в Бела-

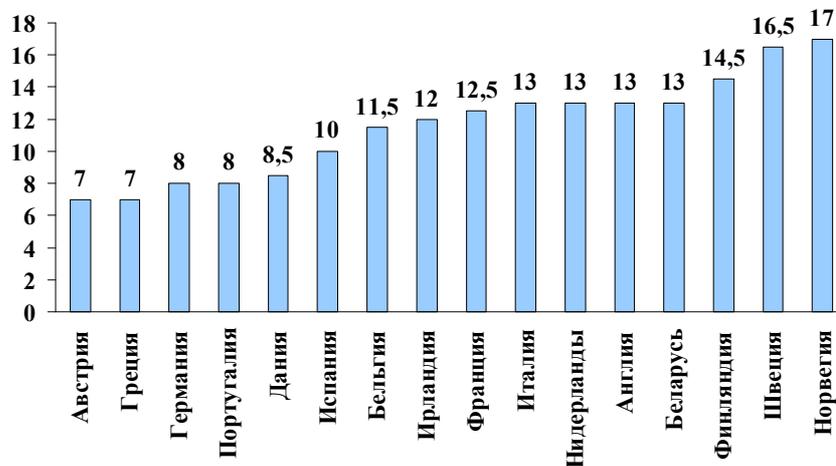


Рис. 1. Распределение стран по уровню строгости алкогольных законодательств

Шкала оценки адекватности алкогольной политики

Контроль над производством алкоголя

1. Государственная монополия на производство водки – 1 пункт, вина – 1 пункт, пива – 1 пункт.
2. Государственная монополия отсутствует. Для производства алкогольных напитков необходима лицензия – 1 пункт.

Контроль над торговлей алкоголем

3. Государственная монополия на розничную торговлю водкой – 1 пункт, вином – 1 пункт, пивом – 1 пункт.
4. Государственная монополия отсутствует. Для розничной торговли алкогольными напитками необходима лицензия – 1 пункт.
5. Ограничение дней и часов розничной торговли алкогольными напитками – 1 пункт.
6. Другие ограничения розничной торговли алкогольными напитками (например, алкогольные напитки запрещено продавать в киосках, на заправочных станциях, вблизи школ и детских садов) – 1 пункт.
7. Ограничение дней и часов продажи алкогольных напитков внутри помещений (на разлив) – 1 пункт.
8. Другие ограничения продажи алкогольных напитков внутри помещений (на разлив) (торговля алкоголем запрещена в столовых на предприятиях, в больницах) – 1 пункт.

Персональный контроль

9. Возрастной ценз продажи алкоголя: 20 лет – 0,5 пункта, 18 лет – 1 пункт, 16 лет – 1,5 пункта.
10. Ограничение продажи алкоголя на разлив внутри помещений: 20 лет – 0,5 пункта, 18 лет – 1 пункт, 16 лет – 1,5 пункта.

Контроль рекламы

11. Ограничение рекламы алкогольных напитков, установленное в законодательном порядке – 2 пункта.

Социальный контроль

12. Предельно допустимый уровень содержания алкоголя в крови водителей (САК): САК ниже 0,005% – 3 пункта, САК ниже 0,08% – 2 пункта, САК выше 0,08% – 1 пункт.

Общественная политика

13. Наличие национальной программы (или агенства) по профилактике связанных с алкоголем проблем – 1 пункт.
14. Наличие национальной образовательной программы (или агенства) – 1 пункт.

руси может считаться достаточно строгой и всесторонней, по крайней мере, в сравнительном аспекте с западно-европейскими аналогами. В этой связи естественным образом возникает вопрос: почему уровень связанных с алкоголем проблем значительно выше в Беларуси, чем в странах Западной Европы? Среди множества возможных причин такой ситуации наиболее вероятными являются несовершенство алкогольной политики и чрезвычайно слабый неформальный социальный кон-

троль. Что касается непосредственно алкогольной политики, то в существующем варианте она не обеспечивает ни снижения доступности алкоголя, ни снижения спроса на него. Несмотря на государственную монополию, цены на алкогольные напитки относительно цен на продукты питания невысоки. Кроме того, существует плохо контролируемый со стороны государства нелегальный рынок алкоголя, который составляет от 30 до 50% от объемов государственной торговли. С целью снижения спроса на алкоголь адекватная алкогольная политика должна предусматривать систему образовательных мероприятий, а также пропаганду здорового образа жизни. Под неформальным социальным контролем подразумевается совокупность общепринятых норм и обычаев, регламентирующих отношение к алкоголю. Реальностью нашей повседневной жизни стало практически полное отсутствие правил и обычаев, носящих антиалкогольную направленность, и обилие в полном смысле алкогольных обычаев. Критерием эффективности любой политики, в том числе и алкогольной, является практика. Высокий уровень связанных с алкоголем проблем в нашей стране свидетельствует о необходимости совершенствования алкогольной политики с учетом международного опыта, а также собственного исторического опыта.

Литература

1. Разводовский Ю.Е. Проблемы связанные с потреблением алкоголя в Беларуси / Ю.Е. Разводовский // Мед. новости. - 2001. - N. 7. - С. 41-43.
2. Разводовский Ю.Е. Алкогольная политика / Ю.Е. Разводовский // Мед. новости. - 2002. - N11. - С. 15-20.
3. Bruun K., Edwards G., Lumio. Alcohol Control Policies in Public health Perspective / K. Bruun, G. Edwards, Lumio-Helsinki, 1975. - 106 p.
4. Edwards G., Anderson P., Babor T. Alcohol Policy and the Public Good. Oxford / G. Edwards, P. Anderson, T. Babor. - 1994. - 316 p.
5. Karlson T., Osterberg E. A scale of formal alcohol control policy in 15 European Countries / T. Karlson, E. Osterberg // Nordic Studies on Alcohol and Drugs. - 2001. - N. 18. - P. 117-131.
6. Leifman H. Homogenisation in alcohol consumption in the European Union / H. Leifman // Nordic Studies on Alcohol and Drugs. - 2001. - N.18. - P. 15-30.
7. Norstrom T. Alcohol in Postwar Europe. Consumption, drinking patterns, consequences and policy responses in 15 European countries / T. Norstrom. - Stockholm, 2002. - 236 p.
8. Osterberg E., Karlsson T. Alcohol Policies in EU Member State and Norway. A Collection of Country Report / E. Osterberg, T. Karlsson. - Helsinki, 2002. - 76 p.

Resume

ALCOHOL POLICY IN EUROPEAN PERSPECTIVE

Yu.E. Razvodovsky

Grodno State Medical University

This article gives comparative analysis of alcohol policy in Western European countries and Belarus. There was convergence of alcohol policy in the Western European countries within the second half of the 20th century. Belarus exercises medium alcohol control policy. It is actual to improve alcohol policy in Belarus in order to reduce rate of alcohol related problems.