ICAP International Center for Alcohol Policies
Analysis. Balance. Partnership.

Руководство по созданию интегрированной алкогольной политики

ICAP POLICY TOOLS SERIES POLICY GUIDES

Серия публикаций ICAP, посвященных алкогольной политике, предлагает обзор ключевых элементов, лежащих в основе подхода организации к разработке и реализации мер регулирования производства и сбыта алкоголя. Такими элементами являются модели потребления алкоголя, целевые меры и налаживание партнерских отношений между заинтересованными сторонами. Руководства, входящие в эту серию, могут быть полезными в тех случаях, когда нет необходимости в более детальной информации и подробных описаниях политических инструментов. Тем не менее, мы рекомендуем, чтобы эти руководства использовались в сочетании с другими, более всеобъемлющими публикациями ICAP об инструментах алкогольной политики, в том числе «Синей книгой ICAP».

© Международный центр алкогольной политики, 2012 г.

Международный центр алкогольной политики (International Center for Alcohol Policies, ICAP, www.icap.org) – это некоммерческая организация, спонсорами которой являются крупные международные производители алкогольных напитков. Организация, учрежденная в 1995 году, видит свою миссию в том, чтобы способствовать углублению понимания роли алкоголя в обществе и снижению злоупотребления алкоголем во всем мире. Усилия ICAP по установлению диалога и партнерских отношений при разработке и реализации политики в отношении алкоголя основаны на приверженности организации прагматичным и реалистичным решениям, которые направлены на снижение пагубных последствий злоупотребления алкоголем и могут быть адаптированы с учетом местных или социокультурных особенностей и потребностей. ICAP был признан Экономическим и Социальным Советом Организации Объединенных Наций (ЭКОСОС ООН) в качестве неправительственной организации, имеющей специальный консультативный статус.

Предлагаемая ссылка для данной публикации:
Международный центр алкогольной политики (МЦАП/ICAP). (2012). *Руководство по созданию интегрированной алкогольной политики*. Вашингтон: автор.

International Center for Alcohol Policies (ICAP)
1519 New Hampshire Avenue, NW
Washington, DC 20036 USA

Тел.: +1 202 986 1159
Факс: +1 202 986 2080

webmaster@icap.org
www.icap.org

I. Модели потребления спиртных напитков и алкогольная политика

- **Результаты потребления спиртных напитков определяются способами их употребления людьми, а не только объемами этого потребления.** Это так называемые модели потребления спиртных напитков, описывающие три важных аспекта проблемы:

  1. ***Потребители*** – характеристика лиц, потребляющих спиртные напитки (например, возраст, пол, состояние здоровья, опыт потребления алкоголя);

  2. ***Обстоятельства потребления*** – где потребляются спиртные напитки и как это потребление сочетается с повседневной жизнью (например, потребление дома, потребление в заведениях общественного питания, потребление в местах общего пользования, промышленные или самодельные спиртные напитки);

  3. ***Модели и способы потребления спиртных напитков*** – как осуществляется потребление (например, потребление во время приема пищи, чрезмерное потребление/«пьянка», употребление спиртного и последующее управление автомобилем).

- **Разные модели потребления спиртных напитков приводят к разным последствиям для здоровья, которые могут быть долгосрочными (*хронические*) и краткосрочными (*острые*).**

  Умеренное потребление алкоголя приносит определенную пользу здоровью для некоторых групп лиц. На лиц, умеренно употребляющих спиртные напитки, алкоголь оказывает следующее действие:

  - более низкая смертность по сравнению с лицами, не употребляющими алкоголь;
  - защитное действие по предотвращению коронарной болезни сердца, особенно у мужчин среднего возраста;
  - защита от определенных видов инсультов;
  - более позднее начало остеопороза у женщин в постклимактерическом периоде;
  - благоприятные эффекты при диабете II типа;
  - улучшение когнитивной функции и памяти, снижение сосудистой деменции у лиц пожилого возраста;
  - снижение риска возникновения дегенерации желтого пятна и заболеваний поджелудочной железы.

  Модели **злоупотребления спиртными напитками** соотносятся с увеличением риска для здоровья, включая следующее:

  - повышение риска возникновения несчастных случаев и травматизма;
  - кардиомиопатия, приводящая к острой сердечной недостаточности;
  - определенные виды инсультов;
  - риск возникновения рака молочных желез у некоторых женщин, особенно у имеющих данное заболевание в семейном анамнезе;
  - цирроз печени;
  - алкогольная зависимость для некоторых лиц;
  - синдром «пьяного зачатия» и разные врожденные пороки;
  - рак ротовой полости и верхних отделов желудочно-кишечного тракта;
  - интеллектуальные расстройства, алкогольная деменция и неврологические расстройства.

- **Модели потребления спиртных напитков также оказывают влияние на общество и социальное поведение.**

  Умеренное потребление алкоголя ассоциируется с определенными социальными выгодами:

  - расслабление и снятие стресса;
  - улучшение субъективного представления о качестве жизни;
  - повышение коммуникабельности и облегчение общения;
  - позитивная корреляция между умеренным потреблением алкоголя, потенциалом для заработка и выполнением работы.

  Модели злоупотребления спиртными напитками оказывают негативное влияние на общество и социальное поведение:

  - ухудшение качества работы и снижение производительности труда;
  - потенциальное увеличение рисков межличностного насилия и агрессии;
  - проблемы в межличностных отношениях;
  - увеличение потерь и затрат для общества.

- **Модели потребления спиртных напитков являются важными факторами разработки политики.**

  Анализ всего населения предоставляет только усредненные данные по потреблению алкоголя. Важно знать, как люди потребляют алкоголь на

индивидуальном или групповом уровне, и что определяет характерные для них стили потребления алкоголя.

Эффективное предотвращение злоупотреблений требует ясного понимания того, как люди на самом деле потребляют спиртные напитки. Не все потребляющие алкоголь лица испытывают одинаковые последствия. Поэтому с учетом конкретных моделей потребления спиртных напитков некоторым лицам следует уделять особое внимание, которое может и не требоваться (или не предназначаться) в отношении других лиц.

Рекомендации по дополнительной литературе:

Ellison, R. C. (Ed.) (2007, May). Health Risks and Benefits of Moderate Alcohol Consumption: Proceedings of an International Symposium. *Annals of Epidemiology, 17*(Suppl.), S1–S116. Источник: http://www.annalsofepidemiology.org/issues.

Ellison, R. C., & Martinic, M. (2007). *The Harms and Benefits of Moderate Drinking: Findings of an International Symposium*. Elsevier Monograph Series.

ICAP (2005). *ICAP Blue Book. Practical Guides for Alcohol Policy and Targeted Interventions* [*Синяя книга МЦАП: Практическое руководство по алкогольной политике и целенаправленным мерам воздействия*]. Вашингтон: автор.

ICAP (2008). *ICAP Policy Tools Series: Health Briefings. Drinking Patterns and Health Outcomes: An Overview* [*Модели употребления алкоголя и последствия для здоровья: обзор*]. Вашингтон: автор.

II. Подходы к алкогольной политике

Спиртные напитки, как и любая другая продукция, являются потребительскими товарами, и на них распространяются требования, предъявляемые к торговле и уплате налогов. Данное положение применимо для всех стран, регионов и всего мира в целом, особенно в свете глобализации торговли.

Как и в случае с другими потребительскими товарами, спиртные напитки могут приносить удовольствие и выгоду при их ответственном потреблении, но также могут становиться причиной возникновения вреда для личности и всего общества при злоупотреблении ими.

Таким образом, алкогольная политика должна соответствовать разумной нормативно-правовой базе, сочетающей в себе права отдельного гражданина и благополучие общества в целом. Чтобы быть успешной, она должна быть реалистичной, прагматичной и обоснованной.

Рекомендации по дополнительной литературе:

ICAP (2007). *ICAP Policy Tools Series. Policy Planning and Choice: Guide to Feasible Interventions*. [*Описания средств осуществления политики ICAP. Планирование и выбор политики: Руководство по выполнению практически осуществимых мер*]. Вашингтон: автор.

Stimson, G., Grant, M., Choquet, M., and Garrison, P. (Eds.) (2007). *Drinking in Context: Patterns, Interventions and Partnerships*. [*Всесторонний анализ потребления спиртных напитков: модели потребления, меры воздействия и сотрудничество*]. Нью-Йорк, издательство Routledge.

Существуют два подхода к алкогольной политике:

1. **меры на уровне всего общества/меры контроля;**
2. **целенаправленные меры воздействия.**

Оба подхода не являются взаимоисключающими и могут дополнять друг друга при условии, что они будут разумным образом сбалансированы.

1. Меры на уровне всего общества/меры контроля

- **Меры контроля направлены на ограничение доступа к спиртным напиткам и их доступности при помощи набора мер, направленных на общество в целом.**

  Целью мер контроля является сокращение общего уровня потребления на душу населения для снижения вреда от алкоголя. Подход «контроля потребления» основан на том представлении, что существует установленная линейная взаимосвязь между уровнем потребления спиртных напитков в обществе в целом и уровнем вреда для данного общества.

  Политика контроля входит в сферу деятельности государства и осуществляется при помощи следующих мер:

  - налогообложение и ценообразование;
  - ограничение плотности размещения торговых точек;
  - ограничение на обслуживание торговых точек и мест продажи спиртных напитков (например, алкогольные монополии);
  - ограничение времени продажи спиртных напитков;

- возрастные ограничения на покупку/употребление спиртных напитков;
- предельные значения концентрации алкоголя в крови у водителей;
- ограничение коммерческой рекламы.

- **Меры на уровне всего общества имеют широкий охват и являются неспецифическими.** В результате они:
  - не могут провести различие между теми, кто потребляет алкоголь ответственно, и теми, кто не делает этого;
  - не принимают во внимание особенности и культурные отличия в отношении роли спиртных напитков в обществе;
  - требуют для своего осуществления наличия нормативно-правовой базы и ее структурных изменений;
  - основываются на мерах принуждения для обеспечения своей эффективности;
  - не согласуются с реальностями потребления спиртных напитков;
  - не являются гибкими к изменениям общественных потребностей.
- Подход к политике на уровне всего общества имеет ряд **недостатков**:
  - меры скорее всего окажут воздействие больше на непроблемных потребителей алкоголя, чем на потребителей, входящих в группы риска;
  - потребители спиртных напитков имеют возможность использовать замещающие продукты: при отсутствии коммерческой и легальной продукции спрос перемещается на черный рынок;
  - эффективность мер контроля сильно зависит от средств принуждения, которые являются дорогими и трудоемкими, требуют привлечения значительных ресурсов и наличия соответствующих структур и механизмов;
  - рынок некоммерческого алкоголя находится вне пределов досягаемости для властей и регуляторных органов, и его продукты не рекламируются.
- Меры на уровне общества в целом могут привести к появлению **незапланированных результатов**. Например:
  - рост цен и налогов скорее всего приведет к возрастанию конкуренции со стороны более дешевых некоммерческих продуктов;
  - высокая степень регулирования вероятно будет поощрять трансграничные потоки легальной продукции, а также производство и продажу нелегальной продукции (контрабанда и подделки);
  - рост нерегламентированной торговли особенно значителен в случае применения в соседних юрисдикциях разных политик и наличия значительных отличий в степени доступности спиртных напитков.
- Меры контроля (например, налогообложение и ценообразование, плотность размещения торговых точек и мест продажи спиртных напитков, время продажи спиртных напитков, ограничения на рекламу и пропаганду) окажут **незначительное влияние на рынки с превалированием некоммерческого алкоголя**.
- На развитых рынках **незапланированные результаты от мер контроля и ограничений также могут перевесить попытки снизить приносимый злоупотреблениями вред**.

2. Целенаправленные меры воздействия и снижение вреда

- **Целью целенаправленных мер воздействия является сделать потребление алкоголя более безопасным, что не обязательно должно приводить к сокращению общих объемов потребления.**

  Целенаправленные меры воздействия направлены на сокращение потенциала для вреда при помощи специфического и выборочного сосредоточения внимания на проблематичных моделях потребления спиртных напитков: на тех **личностях, обстоятельствах и моделях поведения, где возрастает риск возникновения вреда от потребления алкоголя**.

  Целенаправленные меры воздействия включают в себя:
  - предоставлении информации, оповещение о возможных рисках и обучение культуре потребления алкоголя, особенно в группах риска;
  - пропаганда социальных норм и обучение навыкам для жизни;
  - кратковременное вмешательство в отношении проблемных потребителей алкоголя;
  - меры противодействия пьянству за рулем (в совокупности с мерами измерения уровня алкоголя в крови);
  - обучение принципам ответственного гостеприимства и обслуживания;
  - местные нормы и действия на уровне местных сообществ.

- **Сокращение вреда при помощи целенаправленных мер воздействия является прагматичным подходом.** Целенаправленные меры воздействия:
  - предотвращают вред там, где он возникает;
  - могут быть скорректированы с учетом индивидуальных, социальных и культурных особенностей и различий;
  - не требуют для своего осуществления структурных изменений в нормативно-правовой базе;
  - используют имеющиеся ресурсы;
  - позволяют избежать появления незапланированных результатов благодаря избирательности своего действия;
  - позволяют немедленно реагировать на нужды местного сообщества.

Рекомендации по дополнительной литературе:

ICAP (2007). *ICAP Policy Tools Series. Targeted Alcohol Policies: Quick Reference Guide to the ICAP Blue Book*. [*Описания средств осуществления политики ICAP. Целевая алкогольная политика: Краткое справочное руководство по Синей книге ICAP*]. Вашингтон: автор.

ICAP (2005). *ICAP Blue Book. Practical Guides for Alcohol Policy and Targeted Interventions* [*Синяя книга МЦАП: Практическое руководство по алкогольной политике и целенаправленным мерам воздействия*]. Вашингтон: автор.

Stimson, G., Grant, M., Choquet, M., and Garrison, P. (Eds.) (2007). *Drinking in Context: Patterns, Interventions and Partnerships*. [*Всесторонний анализ потребления спиртных напитков: модели потребления, меры воздействия и сотрудничество*]. Нью-Йорк, издательство Routledge.

III. Применение целенаправленных мер воздействия

- **Применение целенаправленных мер воздействия требует обращения внимания на несколько ключевых положений:**
  1. Упор в осуществлении превентивных мер должен делаться на моделях опасного или чрезмерного потребления спиртных напитков, но не на всем их потреблении.
  2. Потребление спиртных напитков и связанная с этим деятельность могут быть более безопасными как для потребляющих алкоголь лиц, так и для их окружения.
  3. Целенаправленные меры воздействия для снижения вреда делают упор на обстоятельства потребления спиртных напитков.
  4. Целенаправленные меры основываются на просвещении и воспитании, являющихся подходом к изменению поведения.
  5. Целенаправленные меры зависят от культурных особенностей и окружающей обстановки.

- **Партнерство является важным краеугольным камнем для целенаправленных мер воздействия.**

  Те виды политики, которые пользуются широкой поддержкой общества, имеют больше шансов на успех и более высокую вероятность признания со стороны тех лиц, для которых они предназначаются.

  Все партнеры по внедрению политики должны признавать и разделять общую точку зрения на свои права и обязанности.

  Устойчивые подходы к политике основаны на привлечении к работе всех указанных ниже заинтересованных лиц:
  - государственные органы на региональном, национальном и местном уровнях;
  - межгосударственные организации;
  - частный сектор, включая служащих и работодателей;
  - негосударственные организации и организации гражданского общества;
  - профессионалы в области здравоохранения и члены научного сообщества;
  - члены общества на индивидуальном и групповом уровне, включая работников образования, членов семей, священнослужителей и работников правоохранительных органов;
  - средства массовой информации.

Рекомендации по дополнительной литературе:

ICAP (2007). *ICAP Policy Tools Series. A Guide to Partnership Development* [*Описания средств осуществления политики МЦАП. Руководство по развитию партнерских отношений*]. Вашингтон: автор.

ICAP (2005). *ICAP Blue Book. Practical Guides for Alcohol Policy and Targeted Interventions* [*Синяя книга МЦАП: Практическое руководство по алкогольной политике и целенаправленным мерам воздействия*]. Вашингтон: автор.

ICAP (2000). *Geneva Partnership on Alcohol: Towards a Global Charter* [*Женевское партнерство по алкогольной политике: к всеобщей хартии*]. Вашингтон: автор.

International Center for Alcohol Policies
Analysis. Balance. Partnership.

1519 New Hampshire Avenue, NW
Washington, DC 20036 USA

Тел.: +1.202.986.1159
Факс:+1.202.986.2080

www.icap.org