Лада Алексей Сергеевич – доцент кафедры гражданского права, канд. юрид. наук, доцентГОУ ВПО «Дальневосточная академия государственной службы» (г. Хабаровск). Тел.: (4212) 31 59 75
Кургеева Оксана Николаевна – адъюнкт Дальневосточного юридического института МВД РФ (г. Хабаровск). E-mail: ksanak1012@mail.ru

Проблемы административно-правового регулирования оборота этилового спирта и алкогольной продукции в современной России

Данная научная статья содержит различные точки зрения и актуальные проблемы административно-правового регулирования оборота этилового спирта и алкогольной продукции в современной России.

Ключевые слова: административно-правовое регулирование, этиловый спирт, алкогольная продукция, фальсифицированные спиртосодержащие напитки, акцизы, бюджет, лицензирование, маркировка, квотирование.

Понимание сущности административно-правового регулирования производства и оборота алкогольной продукции неоднозначно в юридической литературе. Проблемы с определением сущности административно-правового регулирования обусловлены как отсутствием единого понятийно-категориального аппарата, так и антагонистическими взглядами ученых и практиков на характер административно-правового регулирования алкогольного рынка, обусловленными различным пониманием конституционных норм о свободе предпринимательства.

Некоторые представители предпринимательских структур отрицают необходимость административно-правового регулирования производства и оборота алкогольной продукции, полагая, что правила осуществления указанной деятельности достаточно подробно определены нормами гражданского законодательства. Установление государством специальных правил ведения алкогольного бизнеса является излишним, ведет к дублированию или коллизиям норм административного и гражданского права, а в некоторых случаях ограничивает сферу действий участников алкогольного бизнеса, чем нарушает принцип свободы предпринимательства, провозглашенный Конституцией Российской Федерации [1].

По мнению других специалистов, административно-правовое регулирование предпринимательской деятельности является не только целесообразным, но и необходимым элементом современной экономической жизни [2]. Алкогольный рынок не может функционировать без определенных нормативов, правил, которые организуют рынок, помогают его контролировать, создают условия для реализации экономических прав участников предпринимательских правоотношений. Полное отсутствие

административно-правового регулирования затрудняет гармоничное функционирование рынка алкогольной продукции, создает условия для его криминализации, ведет к хаосу.

С другой стороны, эффективное функционирование алкогольного рынка не только обеспечивает реализацию личных интересов участников алкогольного бизнеса, связанных с извлечением максимально возможной прибыли от производства и оборота алкогольной продукции, но и служит интересам и потребностям всего общества и государства. Интересы потребителей алкогольной продукции выражаются в хорошем качестве и невысокой стоимости алкогольной продукции, а государственные интересы – в фискальной составляющей. Ни одно государство, независимо от его идейно-политической ориентации, не может оставаться безучастным к тому, как исправно функционирует алкогольный бизнес – важный сектор экономики любой страны. Административно-правовое регулирование производства и оборота алкогольной продукции при таких условиях служит средством обеспечения интересов личности, общества, государства, а также интересов предпринимательских структур.

Целесообразность государственного регулирования рынка признается во всех развитых странах. Однако очень остро встает вопрос о принципах и методах этого регулирования. Спектр мнений экономистов здесь очень широк: от полной либерализации до тотального контроля всех транзакций экономических субъектов.

Так, время от времени в официальных кругах возникают предложения о возрождении прямой монополии государства на производство и оборот алкогольной продукции. Периодически поднимается вопрос о снижении ставки акцизов на алкогольную продукцию для достижения цели легализации этого рынка. При этом утверждается, что дешевая легальная водка может вытеснить с рынка нелегально произведенную.

Другие специалисты [3] (сторонники либерального направления административно-правового регулирования) поддерживают позицию ограниченного вмешательства государства в дела алкогольного бизнеса, отдавая приоритет регулирующей роли государства в функционировании алкогольного рынка и обосновывая целесообразность непосредственного вмешательства государства в предпринимательскую деятельность по производству и обороту алкогольной продукции, в том числе путем установления государственной монополии, исключительными мерами, обусловленными невозможностью воздействия на алкогольный рынок с помощью регулирующих рычагов.

В последнем случае административно-правовое регулирование производства и оборота алкогольной продукции рассматривается как воздействие государства на общественные отношения, складывающиеся на алкогольном рынке, осуществляемое путем установления стратегии развития алкогольного бизнеса, основных правил его осуществления, а также контроля за состоянием алкогольного рынка и эффективностью его функционирования. Целью административно-правового регулирования

представители указанной точки зрения называют упорядочивание общественных отношений по производству и обороту алкогольной продукции, обеспечивающее гармоничное и слаженное функционирование алкогольного бизнеса по установленным государством правилам.

Конституция Российской Федерации провозглашает свободу предпринимательской деятельности. Под свободой предпринимательской деятельности (по смыслу норм Конституции Российской Федерации и Гражданского кодекса Российской Федерации) понимается самостоятельная, осуществляемая на свой страх и риск и под свою ответственность деятельность, направленная на систематическое извлечение прибыли. Государство, коммерческие и некоммерческие организации, граждане не вправе вмешиваться в предпринимательскую деятельность организаций.

Устанавливая правовые основы осуществления предпринимательской деятельности, Конституция Российской Федерации применяет термин «регулирование прав и свобод» исключая формулировки «управление» или «администрирование». Термин «управление» применяется в Конституции Российской Федерации лишь относительно управления государственной и муниципальной собственностью.

Несмотря на то, что Конституция Российской Федерации не содержит норм о государственном управлении предпринимательской деятельностью и возможностей непосредственного участия государства в функционировании алкогольного рынка, свободу предпринимательской деятельности не следует толковать как вседозволенность организаций. Границы легального осуществления предпринимательской деятельности, в соответствии с Конституцией Российской Федерации, очерчиваются необходимостью соблюдения и защиты основополагающих прав и свобод человека и гражданина, а также экономических интересов государства и общества. Каждая организация вправе заниматься любой не запрещенной законом предпринимательской деятельностью, если такая деятельность не нарушает прав и законных интересов других лиц (в том числе других организаций) [4].

Поскольку государство является гарантом провозглашаемых Конституцией Российской Федерации прав и законных интересов граждан и организаций, оно не может абстрагироваться от участия в процессах, происходящих на алкогольном рынке. Административно-правовое регулирование производства и оборота алкогольной продукции выражает сущность такого участия, выступая необходимым элементом организованной экономической деятельности, обеспечивающим ее слаженное функционирование.

Основной проблемой государственного регулирования рынка алкогольной продукции является соотношение баланса между сочетанием доступности легальной продукции для всего населения (а это уже аспекты здоровья и безопасности) с неизбежной государственной «фискальностью». К сожалению, в настоящее время не выполняется ни одна из указанных задач.

Спирто-водочная промышленность традиционно формировала значительную часть доходов российского бюджета. Так, в 1984 г. только налог с оборота по этой продукции указанной отрасли составлял более 10% доходов бюджета России [5].

В соответствии с действующим законодательством, в федеральный бюджет поступает 50% акцизов на этиловый спирт из пищевого сырья, водку и ликероводочные изделия, задания, по сбору которых систематически не выполняются. Около четверти всех поступлений акцизов в консолидированный бюджет РФ составляют акцизы на алкогольную продукцию. Основная их часть приходится на группу «спирт питьевой, водка и ликероводочные изделия».

Сегодня алкоголь дает всего 5% бюджета, потому и повышается ежегодно акциз на алкоголь, однако, результатов нет.

С другой стороны, при постоянном удорожании алкогольной продукции, развивается рынок нелегальной алкогольной продукции, при употреблении которой с каждым годом возрастает смертность среди потребителей. В настоящее время смертность от употребления суррогатного алкоголя составляет в среднем 40 тыс. человек в год. К примеру, в 1992 г. (год отмены государственной монополии на производство и оборот алкоголя) от алкогольных отравлений умерло 18 тыс. человек.

В настоящее время административно-правовое регулирование предпринимательской деятельности проводится государством в трех направлениях использования административных инструментов: первое направление связано с созданием предприятия (регистрация, лицензирование, аттестация, аккредитация); второе связано с организацией доступа на рынок продукции предприятий (подтверждение соответствия, в формах декларирования и сертификации); третье направление административного регулирования – это контроль за оборотом продукции на рынке.

Одним из важнейших элементов государственного регулирования производства и оборота алкогольной продукции является лицензирование.

Однако без видимого увеличения объемов легального производства количество предприятий, выпускающих алкогольную продукцию и имеющих соответствующие лицензии, с каждым годом растет. Особенно значительный рост наблюдается на предприятиях, выпускающих водку и ликероводочные изделия.

Вместе с тем, по расчетам Минэкономразвития России, при использовании мощностей менее чем на треть, производство алкогольной продукции становится нерентабельным и экономически бессмысленным.

Исходя из статистических данных о загрузке производственных мощностей спиртовых и ликероводочных заводов, можно предположить, что официально зарегистрированные мощности указанных предприятий используются для нелегального производства алкогольной продукции, уровень которого в последние годы составляет от 40 до 50% общего объема потребления в стране.

Одним из недостатков существующей системы лицензирования является относительно несложный порядок получения лицензий и большой перечень оснований для ее приостановления или аннулирования.

Практически дублирует процесс лицензирования введенная Правительством Российской Федерации в декабре 1998 г. система аккредитации организаций, осуществляющих оптовую торговлю алкогольной продукции для розничной торговли и общественного питания.

Повышение уровня требований, предъявляемых к организациям при выдаче лицензий, должно сделать лицензирование универсального механизма допуска предприятий в сферу производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, при котором отпадет надобность в введении других форм регулирования.

В целях предотвращения производства и оборота на территории Российской Федерации нелегальных спиртных напитков Постановлением Правительства Российской Федерации № 785 от 21.12.2005 г. «О маркировке алкогольной продукции федеральными специальными марками» предусмотрена обязательная маркировка алкогольной продукции, производимой и реализуемой на территории Российской Федерации, специальной маркой, подтверждающей легальность её производства.

Поскольку с ввозимой продукции в бюджет субъекта Российской Федерации акцизы не поступают, региональные власти в целях устранения ненужной, с их точки зрения, конкуренции местным производителям под благовидным предлогом борьбы с нелегальным алкоголем широко практикуют введение идентификационных марок, стоимость которых для ввозимой продукции (в некоторых регионах до 10 рублей на бутылку 0,5 литра) значительно выше, чем для продукции собственного производства.

Таким образом, спецмарка, первоначально призванная подтверждать легальность произведенной алкогольной продукции, наделяется функцией контроля за поступлением акцизов и становится в ряде случаев фактором, сдерживающим объемы производства.

В соответствии с действующим законодательством, одним из элементов государственного регулирования оборота этилового спирта призвано было стать квотирование его закупки. Однако вследствие формального подхода Минэкономразвития России и Минсельхоза России к процессу формирования и выделения квот действующая система квотирования не обеспечивает эффективного регулирования и контроля в сфере оборота алкогольной продукции.

Анализ использования выделенной квоты закупки показывает, что квота на протяжении 1999 – 2009 гг. использовалась лишь на 45 – 55%, то есть квота закупки не отражает реальных потребностей предприятий-производителей алкогольной продукции в спирте.

Таким образом, сложившаяся практика формирования и использования квот ставит под сомнение необходимость самого квотирования закупки этилового спирта.

Так, Постановлением Правительства Российской Федерации № 1159 от 6 октября 1998 г. «Об усилении государственного регулирования в сфере производства и оборота этилового спирта и алкогольной продукции» введено квотирование производства этилового спирта, не предусмотренное Федеральным законом «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции».

Решающим фактором, влияющим как на формирование доходов бюджета от поступления акцизов на спирт, водку и ликероводочные изделия, так и на их фактический сбор, является ставка акцизов.

Сложившаяся система постоянного увеличения акцизных ставок и, как следствие, роста цен носит угнетающий, чисто фискальный характер в отношении легального производства, а также создает благоприятные экономические условия для нелегального, криминального производства и насыщения алкогольного рынка более дешевой нелегальной и фальсифицированной продукцией, стоимость которой, по экспертной оценке, более чем в полтора раза ниже цены легальной водки.

Наряду с этим, серьезно осложнилось финансовое положение предприятий спиртовой и ликероводочной промышленности – производителей легальной продукции – ухудшилось состояние расчетов с бюджетом.

С 2010 г. ставки ряда акцизов, в частности на табак и алкогольную продукцию, снова увеличены. Рост процентных ставок акциза и самой составляющей акциза в бюджете ведет к росту цен на легальном алкогольном рынке, о чем говорится уже много лет (за последние 6 лет минимальная легальная цена на водку выросла более, чем в 2 раза), делая легальную продукцию все менее доступной (борьба за жизнь малообеспеченных слоев населения должна стать целью акцизной политики грамотного государства) [5]. Пьют они суррогаты из-за высокой стоимости легальной продукции, в 2 – 2,5 раза превышающей их финансовые возможности (но и здесь проблему усложняет то, что одного снижения цены все равно будет недостаточно; и здесь надо что-то делать комплексно).

Основным недостатком этой системы является непродуманная, экономически необоснованная акцизная политика, которая носит характер чисто фискальный, угнетающий в отношении легального производства. Тем самым создаются экономические предпосылки насыщения рынка значительно более дешевым нелегальным и фальсифицированным алкоголем. Цена подобного подхода к установлению ставок акцизов – 70 – 80 млн. дал. производства нелегального алкоголя; потери бюджета (по экспертной оценке, около 25 млрд. рублей); десятки тысяч смертельных случаев от отравления фальсифицированными спиртосодержащими напитками [6].

Попытки решения проблемы чисто административными методами (лицензирование, квотирование, усиление административной ответственности) не приводят и не могут привести к нормализации алкогольного рынка, поскольку во многом они половинчаты, противоречивы

и неэффективны. Следует также отметить, что многочисленные нормативные акты, регулирующие производство и оборот алкогольной продукции (лицензирование, выделение специальных марок, декларирование, квотирование и т. д.), позволяют принимать конкретные решения, жизненно важные для участников алкогольного рынка, чиновников ведомств, осуществляющих это регулирование, что создает питательную среду для коррупции.

Учитывая изложенное и в целях наведения должного порядка на алкогольном рынке: сокращение объемов производства нелегального и фальсифицированного алкоголя; устранение негативных социальных последствий от его употребления; повышение уровня доходов бюджета, формируемых за счет производства легальной алкогольной продукции), Счетная палата Российской Федерации вполне обосновано предлагала принять ряд срочных мер по повышению эффективности государственного регулирования производства и оборота этилового спирта и алкогольной продукции:

– внести изменения в акцизную политику, проводимую государством. Необходимо отказаться от механического, экономически и социально необоснованного увеличения ставок акцизов на алкогольную продукцию и, в первую очередь, на водку, как наиболее употребляемый вид алкоголя, с тем, чтобы сделать цены на нее приемлемыми для большинства населения.

Представляется, что целесообразно было бы введение акцизного обложения крепких сортов пива с содержанием алкоголя от 5% до 8 – 9 процентов, а также исключение из перечня алкогольной продукции натуральных вин для стимулирования роста объемов их производства с целью замещения ими потребления крепких алкогольных напитков. Тем более имеется и позитивный опыт акцизной политики. Так, в течение нескольких последних лет не менялась ставка акциза на шампанские и игристые вина, как результат – темпы роста их производства и продаж впечатляют, а количество нелегальной продукции указанных видов существенно уменьшилось.

– рассмотреть вопрос об изменении порядка взимания акцизов. В качестве альтернативных можно было бы рассмотреть предложения о переносе всей суммы акциза на спирт и введение государственной монополии на этиловый спирт или о замене акциза на вмененный налог на производственные мощности предприятий, производящих алкогольную продукцию;

– в целях создания условий для финансового оздоровления предприятий-производителей алкогольной продукции проработать вопрос об изменении порядка уплаты акцизов не по отгрузке продукции, а по ее оплате;

– рассмотреть вопрос о целесообразности создания специального федерального органа по комплексному решению вопросов государственного регулирования производства и оборота этилового спирта и алкогольной продукции либо о наделении этими функциями одного из действующих федеральных органов исполнительной власти [6].

Таким образом, проблемы административно-правового регулирования оборота этилового спирта надо решать комплексно с каждым сегментом этого очень многогранного рынка: с заводской доброкачественной нелегальной водкой; с «гаражным» водочным самопалом; с аптечными вполне приличными и не представляющими вреда настойками (да пусть лучше малообеспеченное население пьет эти аптечные и, отчасти, полезные для здоровья жидкости, чем отраву); а также с прочими многочисленными и многообразными продуктами полураспада человеческой личности, среди которых есть и опасные для здоровья и безопасные; а также – самогон.

С решением этих главных вопросов отпадет необходимость в значительной части элементов государственного регулирования, а эффективность других, и в частности лицензирования, существенно повысится.

Литература и источники:

1. Королева, И. Б. Сущность административно-правового регулирования производства и оборота алкогольной продукции / И. Б. Королева // КонсультантПлюс, 2007. – Режим доступа: http//www.consultant.ru.

2. Шамхалов, Ф. Теория государственного управления. / Ф. Шахмалов. – М., 2002. – С. 428.

3. Андрюшин, В. Г. Административный контроль в алкогольном вопросе / В. Г. Андрюшин // ЭЖ-Юрист. – 2008. – №3. – С. 23 ; Прохоров, С. С. Проблемы развития рынков алкогольной продукции в Российской Федерации / С. С. Прохоров // Финансовый Директор. – 2008. – № 5. – С. 15.

4. Ведяхин, В. М. О роли решений Конституционного суда РФ в утверждении принципов рыночной экономики / В. М. Ведяхин, С. Н. Ревина // Российская юстиция. – 2008. – № 4. – С. 45.

5. Источник: «Foodmarket» // http://www.svvr.ru/statistica_potrebleniya_alkogolya_v_Rossiis

6. Пансков, В. Г. Проблемы развития налоговой базы по сбору акцизов на спирт и ликероводочную продукцию и пути совершенствования государственного регулирования производства и оборота алкогольной продукции / В. Г. Пансков // Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации. – 2001. – №1 (37). эл. ресурс http://www.budgetrf.ru/Publications/Schpalata/2001/bulletin/schpal1372001bull1-13.htm