

ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ НАЛОГОВОЙ БАЗЫ ПО СБОРУ АКЦИЗОВ НА СПИРТ И ЛИКЕРОВОДОЧНУЮ ПРОДУКЦИЮ И ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРОИЗВОДСТВА И ОБОРОТА АЛКОГОЛЬНОЙ ПРОДУКЦИИ

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.

Проведенная в начале 90-х гг. либерализация указанного сектора экономики, неэффективная система государственного регулирования производства и оборота алкогольной продукции привели к резкому снижению объемов легального производства и, как следствие, к уменьшению доли акцизов на спирт, водку и ликероводочные изделия (ЛВИ) в доходах бюджета России в среднем до 2 % в 1997-2000 годах.

При этом сырьевая база для производства спирта и водки не уменьшалась, производственные мощности значительно возросли, а уровень потребления крепких алкогольных напитков, и, следовательно, рынок сбыта даже увеличился.

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, о чем свидетельствуют следующие данные.

(млрд. руб.)

	1997			1998			1999			2000			2001	
	утвержденный бюджет	отчет	процент вып.	утвержденный бюджет	отчет	процент вып.	утвержденный бюджет	отчет	процент вып.	утвержденный бюджет	отчет 9 м.	процент к году	проект	процент к утв. бюджету на 2000 год
Акцизы: всего в том числе	13,4	5,3	39,6	11,9	4,9	41,2	13,0	11,2	86,2	18,0	10,2	56,7	19,9	110,6
Спирт	3,7	1,2	32,4	3,4	0,8	23,5	2,4	2,0	83,3	2,2	1,4	63,6	3,5	159,1
Водка и ЛВИ	9,7	4,1	42,3	8,5	4,1	48,2	10,6	9,2	86,8	15,8	8,8	55,7	16,4	103,8

Таким образом, в 1997-1998 гг. выполнение составило менее половины заданий, утвержденных бюджетом, в 1999 г. – 86,2 процента.

В текущем году поступление акцизов практически единственный вид налоговых доходов, сборы по которому за 9 месяцев не выполняются. При общем поступлении налоговых доходов в объеме 112,9 % от годового задания акцизов на алкогольную продукцию поступило только 56,7 %, из них на водку и ликероводочные изделия – 55,7 процента.

Хроническое невыполнение заданий бюджета по акцизам на алкогольную продукцию является следствием как необоснованного завышения доходов бюджета по указанной статье, так и недостаточной эффективности мер, принимаемых федеральными органами исполнительной власти для обеспечения поступлений в полной сумме.

Формирование доходов бюджета в части поступлений акцизов на этиловый спирт из пищевого сырья, водку и ликероводочные изделия производится на базе прогнозных показателей по производству указанной продукции (налоговой базы) и ставок акцизов.

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.

Начиная с проекта бюджета на 1997 г., в связи с изменением порядка взимания акцизов (переход от адвалорных ставок к фиксированным единым ставкам за единицу измерения)

в основу расчета акцизов закладываются объем производства алкогольной продукции и ставка в рублях за 1 литр безводного (100 %) этилового спирта, содержащегося в готовой алкогольной продукции.

Изменение ставок акцизов характеризуется следующими данными.

	1997	1998	1999	2000	2001
Ставка, руб.:					
Спирт	12,0	12,0	12,0	12,0	12,6
Водка	45,0	50,0	60,0	84,0	88,2
Темп роста, %					
Спирт	100,0	100,0	100,0	100,0	105,0
Водка и ЛВИ	100,0	111,1	133,3	186,7	196,0

Таким образом, за 4 года с 1997 по 2001 г. ставка акцизов по водке и ликероводочным изделиям возросла практически вдвое.

При этом в стране отсутствует экономически обоснованная акцизная политика, а ежегодный рост ставок акцизов объясняется необходимостью их индексации в связи с ростом цен. Вместе с тем на 2000 г. прогнозируемый рост цен составлял 19 %, тогда как ставка акцизов была увеличена на 40 процентов.

В материалах парламентских слушаний «О социально-экономических тенденциях развития алкогольного рынка России и совершенствовании законодательного механизма его регулирования», прошедших 15 июня 2000 г., представлены данные, свидетельствующие о том, что при введении в XIX веке акцизной системы в России ставки акцизов с 5 рублей с ведра водки в 1863 г. увеличились вдвое до 10 рублей только по истечении почти 20 лет - в 1892 году.

Учитывая, что доля акцизов в отпускной цене предприятий-изготовителей составляет более 55 %, налога на добавленную стоимость, основную составляющую которого также составляют акцизы, около 17 %, рост ставок акцизов является определяющим в цене водки. Минимальные цены для розничной продажи, устанавливаемые Минэкономразвития России (бывшим Минэкономике России), возросли с 24 рублей за 1 литр в 1997 г. до 62 рублей в 2000 г., т.е. в 2,6 раза.

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 - 15-20 рублей за 0,5 литра, более чем в два раза ниже цены легальной водки.

Кроме того, неоправданный рост цен на водку приводит к ряду негативных социальных последствий. После повышения в 2000 г. ставок акцизов на 40 % цены на водку (40-50 рублей за бутылку 0,5 л) для значительной части населения стали непомерно высокими.

По материалам проверок, проведенных Счетной палатой Российской Федерации в Республике Башкортостан (одном из достаточно благополучных регионов России), покупательная способность населения снизилась на 27 %, уровень самогонварения возрос на 40 %, смертность от случайных отравлений алкоголем увеличилась на 11 процентов.

В целом по России динамика показателей смертности вследствие потребления населением фальсифицированной алкогольной продукции выглядит еще более удручающей.

	1996 г.	1997 г.	1998 г.	1999 г.	8 м. 2000 г.
Смертность от отравления алкоголем (тыс. чел.)	35,1	27,9	21,8	24,1	22,6

За 8 месяцев 2000 г. количество умерших от отравления алкоголем превысило уровень соответствующего периода прошлого года более чем на 40 процентов.

Справочно: В 1992 г. (год отмены государственной монополии на производство и оборот алкоголя) от алкогольных отравлений умерло 18 тыс. человек.

Таким образом, ежегодные потери, связанные с алкогольными отравлениями, значительно превышают людские потери за всю афганскую войну.

Прогнозные показатели объемов производства спирта, водки и ликероводочных изделий разрабатываются Минэкономразвития России (бывшим Минэкономике России) и Минсельхозом России и сообщаются Минфину России в качестве налоговой базы для формирования доходов бюджета в части акцизов на указанную продукцию.

Вместе с тем проверки, проведенные Счетной палатой Российской Федерации в указанных министерствах, свидетельствуют, что Минфин России при составлении бюджета, как правило, закладывает в расчеты объемы производства, не вытекающие из прогнозных, о чем свидетельствуют следующие данные.

(млн. дал.)

	1997 год			1998 год			1999 год			2000 год			2001 год	
	прогноз	учтено в бюджете	отчет	прогноз	учтено в бюджете	отчет	прогноз	учтено в бюджете	отчет	прогноз	учтено в бюджете	ожидаемое выполнение	прогноз	учтено в бюджете
Спирт	80,0	75,0	53,0	80,0	80,0	47,4	85,0	75,8	62,9	67,0	54,0	53,0	66,0	66,0
Водка и ЛВИ	140,0	140,0	86,6	140,0	140,0	86,4	150,0	138,5	134,6	143,0	120,0	108,0	138,0	138,0

Таким образом, только в 1998 г. и в проекте бюджета на 2001 г. прогнозные показатели Минэкономразвития России (бывшего Минэкономике России) соответствовали налоговой базе, заложенной в расчеты бюджетов на соответствующие годы.

При этом размеры поступления акцизов в расчетах сводного финансового баланса, составляемого Минэкономразвития России (бывшим Минэкономике России) исходя из объемов производства и прогнозируемого этим министерством, совпадают с суммой акцизов, рассчитываемых Минфином России в проектах бюджета, исходя, как правило, из меньших объемов производства, что является следствием манипулирования уровнем собираемости этого вида налогов.

Так, при разработке проекта на 2000 г. Минэкономразвития России (бывшее Минэкономике России), вопреки решению Правительства Российской Федерации (протокол заседания Правительства Российской Федерации № 23 от 10 июня 1999 г.), рассчитало сумму поступлений акцизов на спирт, водку и ликероводочные изделия в размере 29 млрд. рублей и не по первому (оптимистическому) варианту социально-экономического развития страны, а по второму варианту, в соответствии с которым производство прогнозировалось по спирту – 60 млн. дал., водке и ликероводочным изделиям – 130 млн. дал. (по первому варианту - 67 млн. дал. и 143 млн. дал. соответственно).

Уточненный прогноз Минэкономразвития России (бывшего Минэкономике России) составил: по производству спирта – 61 млн. дал., водки и ликероводочных изделий – 140 млн. дал. Однако при этом прогноз поступления акцизов практически не изменился, а за счет уменьшения уровня собираемости по спирту с 59 % до 58 %, водке и ликероводочным изделиям – с 76,3 % до 70,6 %, фактически подогнан под ранее рассчитанные суммы.

В расчетах к проекту федерального бюджета на 2000 г. объем поступлений акцизов от производства этилового спирта из пищевого сырья, водки и ликероводочных изделий определен в сумме 14,5 млрд. рублей.

При этом, по расчетам Минфина России, сумма акцизов, подлежащих зачислению в федеральный бюджет, по этиловому спирту – 2,0 млрд. рублей рассчитана исходя из объема его производства – 54,0 млн. дал., облагаемого оборота – 52 млн. дал. и коэффициента собираемости акцизов – 0,64. Сумма поступлений в федеральный бюджет акцизов по водке и ликероводочным изделиям – 12,4 млрд. рублей сформирована с учетом объема производства – 120,0 млн. дал., облагаемого оборота – 117 млн. дал. и коэффициента собираемости – 0,91.

В то же время объем валового внутреннего продукта в размере 5100 млрд. рублей, принимаемый Минфином России для расчетов к бюджету на 2000 г., был рассчитан по первому (оптимистическому) варианту прогноза.

Приведенные данные свидетельствуют о том, что прогнозы объемов производства алкогольной продукции, закладываемых в расчеты доходов бюджета в качестве налоговой базы по сбору акцизов на спирт, водку и ликероводочные изделия, не могут считаться экономически обоснованными.

При этом центральные экономические ведомства фактически признавая невозможность с помощью административных мер обеспечить увеличение объемов легального производства и сокращение нелегального производства при непрерывном повышении цен на легальную алкогольную продукцию, связанным с ростом ставок акцизов, в расчеты прогнозов легального производства закладывает уровень 120-130 млн. дал., тогда как в 1984 г. объем производства составлял 196 млн. дал., в 1993 г. – 157 млн. дал. при расчетной емкости рынка – около 220 млн. дал.

В прогнозе на 2001 г. при росте ставок акцизов на водку и ликероводочные изделия на 5 % проектируется увеличение поступления акцизов только на 3,8 %, т.е. предусматривается снижение объемов производства по сравнению с утвержденными в 2000 году.

Счетная палата Российской Федерации в заключении на проект закона «О федеральном бюджете на 2000 год», направленном в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации (исх. № 01-1161/15 от 20 сентября 1999) обращала внимание на то, что предлагаемое без должного экономического обоснования значительное увеличение ставок акцизов на водку и ликероводочные изделия может привести к росту цен на эту продукцию на 50-60 %, что в условиях низкой покупательной способности населения серьезно подорвет наметившуюся в конце 1998 г. и в 1999 г. тенденцию к повышению объемов производства указанной продукции, существенно сократит налогооблагаемую базу, поставит под угрозу выполнение заданий по сбору акцизов.

Оценка Счетной палаты Российской Федерации подтверждается ходом исполнения бюджета в текущем году. Ожидаемое производство водки и ликероводочных изделий в 2000 г. составит 108-110 млн. дал., что примерно на 25 млн. дал. или почти на 20 % ниже уровня, достигнутого в 1999 г., в федеральный бюджет поступит акцизов на 5 млрд. рублей меньше утвержденных в бюджете.

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

Размер недоимки по налоговым платежам и другим доходам на 1 октября 2000 г. составил 9,5 млрд. рублей и увеличился по сравнению с 1 октября 1999 г. на 10,3 %, в т. ч. по ликероводочной промышленности соответственно 6,4 млрд. рублей и почти на 28 процентов.

Недоимка по платежам в федеральный бюджет на 1 октября 2000 г. по предприятиям ликероводочной промышленности составила 3,8 млрд. рублей, в т. ч. по акцизам 2,2 млрд. рублей и возросла по сравнению с 1 октября 1999 г. соответственно на 24,8 % и 21,4 процента.

Общая сумма задолженности по налоговым платежам с учетом пени и штрафов по предприятиям спиртовой и ликероводочной промышленности на 1 октября 2000 г. составила 21,2 млрд. рублей, в т. ч. в федеральный бюджет – 13,9 млрд. рублей, что в 2,1 раза больше, чем на соответствующую дату прошлого года. По предприятиям

ликероводочной промышленности задолженность возросла с 5,8 млрд. рублей до 12,9 млрд. рублей, в т. ч. в федеральный бюджет – с 3,4 млрд. рублей до 7,9 млрд. рублей.

Значительный рост задолженности во многом связан с недостатками существующего механизма взимания акцизов на алкогольную продукцию.

При действующем порядке вся налоговая нагрузка ложится на производителей, при этом уплата акцизов производится по факту отгрузки продукции (с отсрочкой до 45 дней), а не по фактическому поступлению средств на счета предприятий.

В этих условиях несвоевременное поступление средств за отгруженную продукцию приводит к образованию недоимки, погасить которую зачастую не представляется возможным, так как единственным источником погашения может служить только прибыль, поскольку увеличение объемов выпуска продукции приводит к соответствующему росту суммы акцизов, подлежащей к уплате.

Учитывая, что прибыль в отпускной цене предприятия на водку составляет 15-17 %, акцизы – около 55 %, НДС – свыше 17 %, погасить задолженность за счет прибыли невозможно, так как ее, с учетом уплаты налога на прибыль, просто не хватит, чтобы перекрыть недоимку по акцизам.

Одним из важнейших элементов государственного регулирования производства и оборота алкогольной продукции должно было стать 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 по предприятиям, выпускающим водку и ликероводочные изделия, о чем свидетельствуют следующие данные МНС России.

	01.01.97	01.01.98	01.01.99	01.01.2000	окт. 2000
1. Количество лицензий на производство водки и ЛВИ	435	703	858	833	953
2. Мощности по производству водки и ЛВИ (млн. дал.)	x	245,8	332,32	383,84	465,4
3. Количество предприятий по производству водки и ЛВИ	423	656	742	730	828

При этом действующие мощности предприятий используются крайне неэффективно.

Коэффициент использования мощностей по выпуску спирта в 1998 г. составил 41,5 %, а по выпуску алкогольной продукции 22,7 процентов. С учетом увеличения объемов производства спирта, водки и ликероводочных изделий в 1999 г. улучшилось и использование мощностей: по производству спирта составило – 56 %, по водке и ликероводочной продукции – 35 процентов. По предварительной оценке коэффициент использования мощностей по производству водки и ликероводочной продукции в 2000 г. составит менее 30 процентов.

Как показывают материалы проверок Счетной палаты Российской Федерации, на отдельных предприятиях, получивших лицензию федеральных органов (что предусматривает производство в объемах свыше 20 тыс. дал. в год в пересчете на абсолютный алкоголь), использование мощностей составляет от 0,5 до 6,1 процента.

Так, ООО «Маркос» (Московская область) при мощности 250 тыс. дал. выпустило за 9 месяцев 1998 г. 2,6 тыс. дал. водки, в том числе за III квартал произведено всего 170 литров водки или 340 бутылок при производительности установленной линии 6000 бутылок в час.

В Республике Северная Осетия-Алания по состоянию на 1 января 1998 г. зарегистрировано 78 предприятий, производящих водку и ликероводочные изделия с общей мощностью 25,6 млн. дал., при этом производство составило только 0,11 млн. дал., то есть мощности использовались лишь на 0,4 процента.

Вместе с тем, по расчетам Минэкономразвития России (бывшего Минэкономики 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.

При этом в ряде случаев, при формально правильном обосновании аннулирования лицензии не учитываются социально-экономические последствия и потери бюджета, к которым может привести остановка предприятий-производителей спирта и алкогольной продукции.

В августе 1998 г. была аннулирована лицензия ООО «Серебряно-Прудский ликероводочный завод», являющегося крупнейшим налогоплательщиком, формирующим 52,5 % доходов районного бюджета. Лицензия была аннулирована по результатам проверки, проведенной работниками налоговых органов совместно с УФНСИ по Московской области. Было выявлено 67 бутылок водки с предположительно поддельными марками (экспертиза этих марок не произведена). Кроме того, по декларациям производства и оборота спирта этилового и алкогольной продукции ООО «Серебряно-Прудский ликероводочный завод» за I полугодие 1998 г. более 90 % продукции отгрузил в адрес ЗАО «Кампания Агент», у которого 20 марта 1998 г. была аннулирована лицензия, о чем ООО «Серебряно-Прудский ликероводочный завод» не был поставлен в известность (отгрузка производилась начиная с января, когда лицензия действовала).

По расчетам комитета по финансовой и налоговой политике района, только за два месяца простоя после аннулирования лицензии потери бюджета района от непоступления акцизов составили около 5 млн. рублей.

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

Из числа аккредитованных организаций по данным МНС России за 9 месяцев 1999 г. налоговыми органами и госторгинспекциями проверены 1407, или 62,3 % организаций, при этом в 132 (или 9,4 % от числа проверенных) организаций установлены нарушения Правил аккредитации организаций, осуществляющих поставки алкогольной продукции для розничной торговли и общественного питания, в 319 или 22,7 % выявлены нарушения условий лицензируемой деятельности, в том числе в 265 организациях (83,1 %) установлены нарушения, связанные с качеством и легальностью находящейся в обороте алкогольной продукции.

Таким образом, систематические нарушения организациями правил аккредитации и условий лицензирования говорит о том, что прошедший процесс аккредитации носил формальный характер и не обеспечил концентрации объемов поставок алкогольной продукции, осуществляемых организациями – поставщиками в оптовую торговлю, контроля за качеством и объемами алкогольной продукции, поставляемой для розничной торговли и общественного питания.

Этот вопрос становится тем более актуальным в связи с введением с 2001 г. порядка взимания части акцизов в оптовом звене.

В значительной степени формальным является утверждение Правительством Российской Федерации Перечней организаций, имеющих право на производство этилового спирта, поскольку в него включены практически все организации-

производители спирта, имеющие лицензии на данный вид деятельности: и государственные унитарные предприятия, и общества с преобладающей долей федеральной собственности, и иные общества. Следует отметить, что в соответствии с Федеральным законом «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» наличие лицензии уже дает право организации (независимо от формы собственности) на осуществление указанного вида деятельности.

Введение указанных дополнительных форм регулирования производства и оборота алкогольной продукции (аккредитация, перечни), практически дублирующих лицензирование, делает его более громоздким, но отнюдь не более эффективным.

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

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 (бывшего Минэкономики России) и Минсельхоза России к процессу формирования и выделения квот действующая система квотирования не обеспечивает эффективного регулирования и контроля в сфере оборота алкогольной продукции.

При выделении квот закупки этилового спирта на очередной год основным критерием является квота текущего года. При этом фактические объемы производства и предложения субъектов Российской Федерации практически не учитываются.

Проверками Счетной палаты Российской Федерации установлено, что квоты закупки на предстоящий год выделяются всем субъектам Российской Федерации, независимо от наличия их заявок. Минэкономразвития России (бывшее Минэкономики России) и Минсельхоз России не установили единые требования к представляемым заявкам. В результате, одними субъектами Российской Федерации расчеты и обоснования к заявке представляются в разрезе предприятий и номенклатуры выпускаемой продукции (Ульяновская область), другими заявки представлены без каких-либо расчетов (Республика Дагестан, Приморский край, Сахалинская и Оренбургская области).

Отсутствие экономически обоснованных расчетов при распределении квот приводит практически к ежеквартальным их корректировкам. В 1998 г. квоты корректировались трижды и всего 9 субъектам Российской Федерации, в 1999 г. - четырежды, но уже 47 субъектам Российской Федерации, за истекший период 2000 г. квота корректировалась дважды.

В соответствии с поручением Правительства Российской Федерации от 14 октября 1998 г. № ГК-П1-29093 по представлению Счетной палаты Российской Федерации от 5 октября 1998 г. № 01-1029/03 Минэкономразвития России (бывшее Минэкономики России) сообщило, что ужесточены требования к заявкам на выделение квот, представляемым федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. На самом деле ужесточение требований свелось к первоначальному уменьшению квоты закупки этилового спирта для производства алкогольной продукции на 1999 г. на 25 %, однако в последующем она была увеличена на 21 процент.

Необходимо отметить, что квота закупки спирта, единственный, утверждаемый Правительством Российской Федерации показатель по алкогольной продукции не используется при формировании прогнозов социально-экономического развития и составлении расчетов к проекту федерального бюджета. Исходя из утвержденной квоты закупки:

- на 1998 г. - 77,1 млн. дал. объем производства водки по экспертной оценке должен был составить 155-160 млн. дал., объем производства водки, учтенный при составлении бюджета - 140 млн. дал.;

- на 1999 г. квота закупки утверждена в размере – 57, 8 млн. дал., рассчитанный исходя из нее объем производства водки - 115-120 млн. дал., а учтено в расчетах к бюджету – 138,5 млн. дал.;

- на 2000 г. установлена квота закупки - 64,3 млн. дал., рассчитанный исходя из нее объем производства водки – 130-135 млн. дал., учтено в бюджете – 120 млн. дал.

При корректировке квот также не учитываются объемные показатели производства водки, заложенные в бюджете. В 2000 г. несмотря на падение объемов производства водки (во 2 кв. 2000 г. по сравнению с I кв. 2000 г. объемы снизились на 2,9 %) квота на закупку спирта увеличена на 2,6 процента.

Анализ использования выделенной квоты закупки показывает, что квота на протяжении 1997-1999 г. 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.

Следует также отметить, что Правительство Российской Федерации вводит элементы регулирования алкогольного рынка, не предусмотренные федеральными законами.

Так, постановлением Правительства Российской Федерации от 6 октября 1998 г. № 1159 «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».

При этом Правительство Российской Федерации не предусмотрело порядок утверждения квот на производство этилового спирта с распределением по предприятиям – производителям или субъектам Российской Федерации даже хотя бы на уровне Минсельхоза России, что позволяет изменять ее и выдавать спецразрешения на поставку этилового спирта без достаточных обоснований, как со стороны предприятий-производителей спирта, так и со стороны потребителей спирта. Квота, устанавливается без учета фактического производства спирта и без увязки с объемами производства спирта, заложенными в бюджет на очередной год. Объем производства спирта, учтенный при составлении бюджета на 1999 г. составил 75,8 млн. дал., первоначально установленная Минсельхозом России квота производства этилового спирта на 1999 г. – 61,1 млн. дал. при фактическом объеме производства спирта в 1998 г. 47,4 млн. дал.

По отдельным предприятиям установленная квота производства значительно превысила фактический объем производства за 1998 г. – в среднем в 4,5 раза, а по другим наоборот значительно ниже фактических объемов производства, что привело к многократным ее корректировкам - за 1999 г. квоты корректировались 26 раз. Скорректированная квота производства этилового спирта составила 73,2 млн. дал., фактически произведено- 62,9 млн. дал.

В целях предотвращения производства и оборота на территории Российской Федерации нелегальных спиртных напитков постановлением Правительства Российской Федерации от 3 августа 1996 г. № 938 «О введении специальной маркировки алкогольной продукции, производимой на территории Российской Федерации» введена с 1 января 1997 г. обязательная маркировка алкогольной продукции, производимой и реализуемой на территории Российской Федерации, специальной маркой, подтверждающей легальность ее производства. Используемый тип специальных марок предусматривал возможность их нанесения на любые виды алкогольной продукции и тару любой емкости, что затрудняло

контроль за их использованием. В связи с этим с 1 апреля 1998 г. на крепкие алкогольные напитки введены специальные марки с указанием пределов емкости тары.

Для дальнейшего совершенствования контроля за производством и оборотом крепких алкогольных напитков постановлением Правительства Российской Федерации от 23 декабря 1999 г. № 1428 «О маркировке алкогольной продукции, производимой на территории Российской Федерации» введены специальные марки, предусматривающие дальнейшее деление по пределам емкости и увеличение количества типоразмеров с 10 до 13.

Следует отметить, что наличие множества типоразмеров специальных марок, с делением их по пределам емкости, по содержанию спирта в готовой продукции, по размерам усложняет формирование заявок, учет специальных марок, отчетность об их использовании. Кроме того, предприятия-производители не могут оперативно реагировать на изменения конъюнктуры рынка, поскольку специальные марки с указанием пределов емкости ограничивают возможность изменять емкость тары, исходя из существующего на данный момент спроса, в то же время использование нетрадиционной тары делает возможным создание для недобросовестных производителей неучтенных запасов марок. Во избежание дальнейшего увеличения градаций емкостей, указанных в специальных марках для маркировки алкогольной продукции, целесообразно рассмотреть вопрос об установлении стандартов тары для алкогольной продукции.

Несвоевременное и неполное обеспечение предприятий необходимыми типоразмерами марок ставит производство под угрозу остановки или вынуждает выпускать продукцию в таре, имеющей ограниченный сбыт, увеличивает сроки расчетов, ведет к росту задолженности бюджету.

Как показала проведенная в 1998 г. Счетной палатой Российской Федерации проверка в Московской области, из-за недостатков в обеспечении спецмарками в области не произведено в 1998 г. алкогольной продукции в количестве 5,2 млн. дал. и в бюджеты всех уровней недопоступило более 600 млн. рублей, из-за отсутствия специальных марок во II квартале 1998 г. простаивали 34 предприятия от 9 до 66 дней, 7 предприятий не работали вообще. В III квартале 8 предприятий простаивали от 5 до 28 дней.

Только имеющийся запас спецмарок на складе УМНС России по Республике Башкортостан, а также резкий спад производства алкогольной продукции и ее скопление на складе в I полугодии 2000 г. позволил не допустить простоев в производстве из-за отсутствия спецмарок у предприятий-производителей республики. Однако для маркировки алкогольной продукции емкостью тары 0,25-0,36 организациями-производителями алкогольной продукции было получено 1,6 млн. шт. П и Г-образных марок литража 0,25-0,49. При этом из-за отсутствия необходимого оборудования некоторыми организациями П-образные марки наклеивались вручную.

При формировании заказа на изготовление спецмарок и их выделение одним из основных критериев является требование постановления Правительства Российской Федерации от 15 августа 1997 г. № 1018 «О введении отчетности об использовании специальных марок организациями-производителями алкогольной продукции», устанавливающее ограничения на продажу специальных марок предприятиям, выпускающим алкогольную продукцию, если сумма фактически уплаченных ими акцизов не превышает 60 % от суммы акцизов, рассчитанной исходя из количества приобретенных предприятием специальных марок.

В соответствии с письмом МНС России от 14 апреля 2000 г. № АП-6-31/287 ужесточены требования к организациям-производителям алкогольной продукции, не обеспечившим фактическое поступление в бюджет денежных средств в счет уплаты акцизов на алкогольную продукцию за предыдущий период в полном объеме, специальные марки таким организациям реализуются ежемесячно исходя из фактически поступивших акцизов за предыдущий отчетный месяц, с учетом имеющихся у организаций неиспользованных специальных марок. Вместе с тем, Правительством Российской Федерации, постановление № 492 «О внесении

изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 15 августа 1997 г. № 1018», предусматривающее указанное ужесточение требований принято только 5 июля 2000 года.

Действующий порядок уплаты акцизов по отгрузке и существующая практика обеспечения предприятий спецмарками в зависимости от уплаты ими акцизов зачастую ограничивают возможности предприятий в увеличении объемов производства и погашения задолженности. Таким образом, создается порочный круг, при котором задолженность не гасится, ограничения в выдаче спецмарок ужесточаются, а предприятие не может производить немаркированную продукцию и вынуждено сокращать объемы легального 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.

Действующая система распределения акцизов поровну между федеральным бюджетом и бюджетом региона, в котором производятся спирт, водка и ликероводочные изделия, приводит к «водочному сепаратизму». 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.

Решающим фактором роста правонарушений в сфере производства и оборота алкогольной продукции явился значительный рост цен на алкогольную продукцию, обусловленный в первую очередь резким повышением ставок акцизов на водку.

Контроль за производством и оборотом алкогольной продукции наряду с налоговыми органами осуществляется органами внутренних дел, налоговой полицией, госторгинспекциями Минторга России.

В 1999 г. в результате проверок, предприятий, производящих и реализующих этиловый спирт и алкогольную продукцию, проведенных вышеназванными органами было выявлено 752982 правонарушений, в I полугодии 2000 г. – 319302 правонарушений, из них 76,7 % правонарушений выявлено на предприятиях розничной торговли (в сфере производства только 0,3 процента). Большую часть правонарушений составляли нарушения, связанные с отсутствием лицензий (в 1999 г. - 17,4 %, в I полугодии 2000 г. - 15,7 %), наличием немаркированной продукции (13,8 % и 10,7 % соответственно).

В ходе проверок органами МВД России в I полугодии 2000 г. пресечена деятельность 1585 подпольных цехов и 115 организованных групп. Изъято из незаконного оборота 220 тыс. дал этилового спирта на сумму 92 млн. рублей и 1020 тыс. дал алкогольной продукции на сумму 501 млн. рублей, в том числе на 21 млн. рублей недоброкачественного этилового спирта и алкогольной продукции, не отвечающей требованиям безопасности и вредной для здоровья населения.

При этом необходимо отметить, что подпольные цеха – это не массовое производство, а примитивный, технологически упрощенный процесс розлива водки из нелегального спирта или спиртосодержащих растворов, производимых на предприятиях по производству технического спирта, который не может обеспечить производство 70-80 млн. дал. нелегальной алкогольной продукции в год.

Работа контролирующих органов по выявлению нелегальной алкогольной продукции и пресечению ее производства и оборота осуществляется зачастую обособленно друг от друга. Проверки проводятся разрозненно, с неоправданными остановками производства, эффективность их невысока.

В течение 1997 г. и 9 месяцев 1998 г. на ООО «ОСТ-АЛКО» было проведено 40 проверок по вопросам финансово-хозяйственной деятельности. В результате

доначисления за этот период составили только 0,6 млн. рублей или 0,01 % от внесенных за этот период платежей в бюджет, а потери из-за остановки предприятия только при проведении одной проверки в августе 1998 г. составили почти 1 млн. рублей.

Необходимо упорядочить систему проверок предприятий, производящих алкоголь, свести к минимуму основания для вмешательства проверяющих в технологические и производственные процессы.

Для координации деятельности органов, осуществляющих регулирование и контроль за производством и оборотом этилового спирта и алкогольной продукции постановлением Правительства Российской Федерации от 24 октября 1998 г. № 1248 «О Межведомственной комиссии по проведению единой государственной политики по предупреждению и пресечению незаконного производства и оборота этилового спирта и алкогольной продукции» создана Межведомственная комиссия, предусмотренная данным постановлением Правительства Российской Федерации и утверждено Положение о ней. Постановлением Правительства Российской Федерации от 25 июля 2000 г. № 559 «Об образовании Правительственной комиссии Российской Федерации по регулированию алкогольного рынка» в этих же целях образована Правительственная комиссия. Аналогичные межведомственные комиссии, коллегии по контролю за оборотом алкогольной продукции, межведомственные рабочие группы по борьбе с незаконным производством и оборотом алкогольной продукции создаются и в регионах.

В ситуации, складывающейся на алкогольном рынке России, настоятельно необходимым является создание специального федерального органа по комплексному решению вопросов государственного регулирования производства и оборота этилового спирта и алкогольной продукции. На эту роль вряд ли может претендовать федеральное государственное унитарное предприятие «Росспиртпром», которое было образовано почти два года спустя после выхода Указа Президента Российской Федерации от 18 июля 1998 г. № 852 «Об учреждении федерального государственного унитарного предприятия «Росспиртпром» постановлением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2000 г. № 390 «Об учреждении федерального государственного унитарного предприятия «Росспиртпром», функции его пока не определены.

В целях решения проблемы нелегального производства и оборота алкогольной продукции предусматриваются меры регулирования и в других отраслях производства, сопряженных с производством и использованием спирта, спиртосодержащей и алкогольной продукции.

Однако как показали проверки, проведенные Счетной палатой Российской Федерации, эффективность этих мер невысока.

Так, введение акциза на технический спирт привело к резкому снижению объемов производства технического спирта и переходу гидролизных и биохимических заводов на производство неподакцизной, и в силу этого сравнительно недорогой спиртосодержащей денатурированной продукции. Если до введения акцизов гидролизными и биохимическими заводами Красноярского края и Архангельской области было произведено 4618,4 тыс. дал. спирта, а спиртосодержащей продукции всего 397 тыс. дал., то в 1999 г. произведено 51,7 тыс. дал. спирта и 8107,7 тыс. дал. спиртосодержащей продукции.

Вместе с тем денатурированная продукция, выпускаемая гидролизными и биохимическими заводами, имеет высокое содержание этилового спирта (92-95 %) и может быть использована для производства фальсифицированных спиртных напитков.

Материалы проверок Счетной палаты Российской Федерации, а также статистические данные свидетельствуют о неэффективности сложившейся системы государственного регулирования производства и оборота этилового спирта, водки и ликероводочной продукции, несмотря на то, что за последние годы принято две редакции федерального закона о государственном регулировании производства и оборота алкоголя, несколько редакций федерального закона об акцизах, три указа Президента Российской

Федерации, более ста постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, а также различных нормативных актов федеральных органов исполнительной власти.

Основным недостатком этой системы является непродуманная, экономически необоснованная акцизная политика, которая носит характер чисто фискальный, угнетающий в отношении легального производства.

В связи с постоянным экономическим и социально неоправданным ростом ставок акцизов на водку и ликероводочную продукцию (за 4 года почти в 2 раза), происходит значительный рост цен на легальную алкогольную продукцию (минимальные цены, установленные Минэкономразвития России (бывшим Минэкономки России), возросли с 1997 по 2000 гг. в 2,6 раза, которые для значительной части населения становятся непомерно высокими.

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.

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, чиновникам ведомств, осуществляющих это регулирование, что создает питательную среду для коррупции.

Учитывая изложенное и в целях наведения должного порядка на алкогольном рынке, сокращения объемов производства нелегального и фальсифицированного алкоголя, устранения негативных социальных последствий от его употребления, повышения уровня доходов бюджета, формируемых за счет производства легальной алкогольной продукции, Счетная палата Российской Федерации считает настоятельно необходимым принять ряд срочных мер по повышению эффективности государственного регулирования производства и оборота этилового спирта и алкогольной продукции, в числе которых предлагается рассмотреть следующее:

- 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;

- 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.

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

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации
ПАНСКОВ**

В. Г.