



**ФЕДЕРАЛЬНАЯ
АНТИМОНОПОЛЬНАЯ СЛУЖБА**

**ДОКЛАД
«ПРЕСЕЧЕНИЕ ПРАКТИКИ РЕГИОНАЛЬНОГО
ПРОТЕКЦИОНИЗМА»**

Подготовлен совместно с Экспертным советом при ФАС России по развитию конкуренции на рынках производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции

**Москва
2015 г.**

СОДЕРЖАНИЕ

1. Общее -----	4
2. Предпосылки развития регионального протекционизма -----	5
3. Виды регионального протекционизма -----	7
3.1. Указания на увеличение объемов продаж алкогольной продукции местного производителя -----	8
3.2. Добровольная сертификация и маркировка -----	10
3.3. Установление различных запретов на реализацию алкогольной продукции в субъектах Российской Федерации -----	12
3.3.1. Установление запретов на розничную реализацию алкогольной продукции предприятиями и организациями при оказании ими услуг общественного питания-----	13
3.3.2. Реализация алкогольной продукции только в специализированных магазинах-----	19
3.3.3. Запрет реализации алкогольной продукции в жилых домах-----	21
3.3.4. Определение размеров территорий, на которых не допускается розничная реализация алкогольной продукции -----	22
3.3.5. Установление запрета на реализацию слабоалкогольных и тонизирующих напитков -----	25
3.3.6. Полный запрет реализации алкогольной продукции -----	27
3.4. Скрытое субсидирование местных производителей алкогольной продукции -----	28
4. Иные проблемы отрасли, влияющие на конкурентную среду-----	29
4.1. Запрет реализации алкогольной продукции лицам, не достигшим 21 года---	30

4.2. Запрет реализации пива и пивных напитков в нестационарных торговых объектах -----	31
4.3. Особенности лицензирования розничной продажи алкогольной продукции -----	34
4.4. Акцизная политика и минимальные розничные цены -----	35
5. Выводы и предложения -----	40
6. Используемые источники -----	46

1. Общее

В Российской Федерации гарантируется единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности (статья 8 Конституции Российской Федерации, часть 2 статьи 1 Закона о защите конкуренции).

Действия органов власти субъектов Российской Федерации по введению дополнительных запретов и ограничений реализации алкогольной продукции направлены, по их мнению, на снижение уровня алкоголизации населения и борьбу с контрафактной и нелегальной алкогольной продукцией. Однако, они не всегда достигают заявленных целей, а порой дают обратный эффект и приводят к негативным социально-экономическим последствиям.

Несовершенство законодательного регулирования алкогольной отрасли привело к тому, что в различных регионах вводятся различные запреты и ограничения. По факту мы получили 85 субъектов Российской Федерации с различными правилами игры для бизнеса на одном рынке.

14 августа 2014 года в ходе встречи с членами фракций политических партий Государственной Думы в Ялте Президент России В.В. Путин отметил: «Попытка бороться исключительно с пьянством и ограничение доступности алкоголя в прошлом привела к тому, что люди начали пить денатурат, начали гнать самогон и так далее... Простых решений здесь нет. Нужна комплексная работа. Нужно заниматься пропагандой здорового образа жизни, развивать спорт, причем не только спорт высших достижений, но и массовый спорт. Нужно давать людям какую-то альтернативу всегда».

Также Президент Российской Федерации потребовал повышения собираемости акцизов на алкогольную продукцию путем совершенствования мер по предотвращению ее нелегального производства и оборота.

В рамках совершенствования регулирования и контроля алкогольной отрасли Правительство Российской Федерации утвердило план мероприятий

(«дорожная карта») по стабилизации ситуации и развитию конкуренции на алкогольном рынке.

По мнению Федеральной антимонопольной службы, для снижения уровня нелегальной и контрафактной алкогольной продукции, снижения уровня алкоголизации населения, а также для увеличения наполняемости бюджетов всех уровней необходимо создать нормальные условия для добросовестных участников рынка, развивать здоровую конкуренцию на рынках реализации алкогольной продукции и рынке оказания услуг общественного питания.

2. Предпосылки развития регионального протекционизма

Региональный протекционизм, по мнению ФАС России, - это совместные или индивидуальные антиконкурентные действия органов власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления, хозяйствующих субъектов или их групп/союзов/сообществ, направленные на создание преимуществ, преференций для ведения хозяйственной деятельности отдельным участникам рынков и/или барьеров другим. Федеральная антимонопольная служба отмечает, что региональный протекционизм может стать угрозой единству экономического пространства, свободе перемещения товаров, свободе экономической деятельности в Российской Федерации.

Система распределения акцизов представляет собой следующее соотношение: 40 % уплаченных акцизов на крепкую алкогольную продукцию поступают в бюджет субъекта Российской Федерации, 60 % - в федеральный бюджет, 100 % уплаченных акцизов на пиво поступают в региональные бюджеты.

Исходя из данной системы распределения акцизов, субъекты Российской Федерации имеют экономическую мотивацию для увеличения объемов производства и реализации местной алкогольной продукции, в связи с чем оказывали и оказывают местным производителям различные формы поддержки.

До 02.07.2013 основным инструментом стимулирования роста объемов производства алкогольной продукции было субсидирование предприятий-производителей.

Субсидии производителям алкогольной продукции предоставлялись в виде частичного возврата уплаченных акцизов в бюджет субъекта Российской Федерации. Условия и размер предоставления субсидий определялись субъектом Российской Федерации. Производителям алкогольной продукции возвращалось от 20 % до 70 % уплаченных акцизов.

Учитывая высокую конкуренцию на рынках оборота алкогольной продукции, как на территории субъекта Российской Федерации, так и между субъектами, производители алкогольной продукции, получающие субсидии, имели дополнительные возможности повышения рентабельности производства, а также определенные преимущества в реализации собственной продукции.

Предоставление субсидий на производство алкогольной продукции в отдельных субъектах создавало конкурентные преимущества для реализации продукции местным производителям по отношению к другим хозяйствующим субъектам, что приводило к переделу рынков сбыта и оказывало негативное влияние на экономику регионов. Субсидирование производителей алкогольной продукции из региональных бюджетов приводило к «закрытию» региональных рынков сбыта от ввозимой продукции, создавая тем самым угрозу свободному перемещению товаров и единству экономическому пространству.

Сама идея субсидирования производства алкогольных напитков противоречила «Концепции реализации государственной политики по снижению масштабов злоупотребления алкогольной продукцией и профилактики алкоголизма среди населения Российской Федерации на период до 2020 года», одобренной распоряжением Правительства Российской Федерации от 30.12.2009 № 2128-р.

Указанные действия не остались без внимания Федеральной антимонопольной службы. По итогам заседания Экспертного совета при ФАС России по вопросам развития конкуренции на рынках оборота этилового

спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции (далее Экспертный совет ФАС России) в Минфин России и в Правительство Российской Федерации были направлены письма с предложениями о внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части запрета субсидирования производителей алкогольной продукции на уровне субъектов Российской Федерации, а также в части необходимости пересмотра механизма распределения акцизов на алкогольную продукцию (письма от 16.05.2013 № ЦА/18921-ПР/13, от 30.05.2013 № ПС/20953-ПР/13).

Необходимо отметить, что за отмену практики субсидирования производителей алкогольной продукции на Экспертном совете выступили также и сами получатели субсидий, например, ОАО «Росспиртпром».

2 июля 2013 года были внесены изменения в статьи 78 и 78.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации, устанавливающие прямой запрет на субсидирование юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, производящих подакцизные товары.

Вместе с тем, механизм распределения акцизов на алкогольную продукцию между бюджетами различных уровней изменен не был.

3. Виды регионального протекционизма

Субъекты Российской Федерации, заинтересованные в пополнении своих бюджетов, стали использовать различные способы скрытой поддержки местных производителей алкогольной продукции.

С целью установления видов регионального протекционизма, а также локации их проявления Федеральная антимонопольная служба в июле 2015 года провела очередное заседание Экспертного совета ФАС России.

В заседании приняли участие представители федеральных и региональных органов власти, крупнейшие ассоциации алкогольного рынка и представители алкогольных компаний.

Среди проявлений регионального протекционизма Экспертный совет ФАС России выделил следующие:

- указания на увеличение объемов продаж товаров местного производителя;
- добровольная сертификация и маркировка алкогольной продукции;
- установление отдельных запретов (временных, территориальных, ассортиментных, в каналах дистрибьюторской сети, в общественном питании, по расстоянию от социальных объектов);
- скрытое субсидирование производителей алкогольной продукции.

Кроме того, по информации Росалкогольрегулирования, существуют и иные способы поддержки:

- квотирование ввоза алкогольной продукции из других субъектов Российской Федерации;
- установление минимальных цен на розничную продажу алкогольной продукции, ввозимой из других регионов, которые превышают минимальные цены, установленные на федеральном уровне.

3.1. Указания на увеличение объемов продаж алкогольной продукции местного производителя

Органы власти субъектов Российской Федерации могут непосредственно влиять на состояние конкуренции на рынках реализации алкогольной продукции путем указания на необходимость увеличения объемов продаж товаров местного производителя. Указанные действия могут осуществляться путем принятия нормативных правовых актов, направления рекомендательных писем, протоколов совещаний, устных указаний.

Например, в Самарской области в начале 2013 года на официальном сайте Правительства было опубликовано послание Губернатора Самарской области Н.И. Меркушкина депутатам Самарской Губернской Думы и жителям региона. В послании содержалось следующее указание Правительству и Министерству

экономики Самарской области: «...Доля самарских напитков за 2-3 года должна возрасти до 80 % за счет совершенствования системы продаж, элементов монопольного статуса региональных производителей». По данному факту ФАС России было возбуждено дело о нарушении антимонопольного законодательства. В ходе рассмотрения все ответчики по указанному делу признали свою вину и устранили выявленное нарушение, создав конкурентные условия для всех участников рынка.

В Нижегородской области 20 мая 2015 года состоялось выездное совещание под председательством Губернатора В.П. Шанцева по вопросу «О выполнении прогнозных показателей производства алкогольной продукции по итогам 4 месяцев 2015 года». В совещании приняли участие представители Правительства Нижегородской области, руководители пивоваренных предприятий, организаций оптовой торговли алкогольной продукцией, торговых сетевых компаний.

По результатам совещания руководителям торговых сетевых компаний рекомендовалось:

- принять меры по увеличению доли алкогольной продукции и пива нижегородских производителей;
- обеспечить размещение нижегородской продукции на «золотой полке» и выделить ее шелфтокерами;
- совместно с руководителями ликероводочных и пивоваренных заводов Нижегородской области организовать проведение промоакций;
- пересмотреть коммерческие условия поставки нижегородской алкогольной продукции и пива на региональный рынок.

Несмотря на рекомендательный характер перечисленных мер, Министерство поддержки и развития малого предпринимательства, потребительского рынка и услуг Нижегородской области направило в адрес руководителей оптовых организаций и сетевых компаний, осуществляющих оборот алкогольной продукции, письмо с просьбой представить информацию о мероприятиях, проводимых в рамках исполнения указанных мер (письмо от 15.06.2015 № 303-06-504/15).

Также в адрес органов местного самоуправления Нижегородской области были направлены «Методические рекомендации по проведению органами МСУ

мероприятий, направленных на стабилизацию алкогольного рынка Нижегородской области».

В свою очередь, органы местного самоуправления Нижегородской области во исполнение письма Министерства предложили хозяйствующим субъектам, реализующим алкогольную продукцию на подведомственной им территории, ежемесячно направлять информацию по ассортименту алкогольной продукции нижегородских товаропроизводителей.

По данному факту Федеральная антимонопольная служба направила губернатору Нижегородской области В.П. Шанцеву письмо об угрозе нарушения действующего законодательства.

Министерство поддержки и развития малого предпринимательства, потребительского рынка и услуг Нижегородской области в ответ на письмо ФАС России сообщило о проведении мероприятий с муниципальными образованиями с целью недопущения нарушения антимонопольного законодательства при реализации алкогольной продукции. ФАС России продолжит мониторить ситуацию на алкогольном рынке Нижегородской области.

По данным экспертов существует практика региональных властей по прямым указаниям и рекомендациям хозяйствующим субъектам увеличить долю реализации местной алкогольной продукции (Красноярский край – не менее 25 %, Ульяновской, Оренбургской областях - не менее 50 %, Республика Чувашия – не менее 60 %, Республика Башкортостан – 70-80 %, Республика Татарстан – 90 %), заключать договор с местным производителем (Саратовская область). Чаще всего указания даются устно и при личных встречах, ведении переговоров или на совещаниях.

3.2. Добровольная сертификация и маркировка

В целях увеличения доли реализации местной алкогольной продукции органами власти субъектов Российской Федерации устанавливаются требования по прохождению дополнительной сертификации (маркировки) алкогольной продукции. Учитывая дополнительные затраты для ввозимой алкогольной продукции (доставка до места сертификации, хранение) в отличие от местной (дополнительную сертификацию проводят сразу на заводе), конечная цена на

ввозимую продукцию увеличивается по сравнению с местной. Региональные власти и хозяйствующие субъекты обосновывают данную необходимость тем, что дополнительная сертификация позволяет выявить контрафактный алкоголь. ФАС России установлено ряд регионов, практикующих принуждение прохождения «добровольной» сертификации.

Например, в Оренбургской области был установлен запрет на реализацию алкогольной продукции без прохождения дополнительной добровольной сертификации. ФАС России в ходе рассмотрения дела был установлен факт нарушения антимонопольного законодательства. Суды всех инстанций подтвердили законность решения антимонопольного органа.

На территории Белгородской области создана система реализации алкогольной продукции через единственного поставщика - ООО «Добрыня». Вся реализуемая им алкогольная продукция проходит обязательную «добровольную» сертификацию в Ассоциации «Качество жизни». За годы осуществления деятельности данной организации возврат не прошедшей сертификацию алкогольной продукции от общего объема составил 0,26 % (в данную незначительную долю входит и возврат по испорченной таре). ФАС России по итогам рассмотрения дела признала нарушение антимонопольного законодательства. В настоящее время решение ФАС России оспаривается в судебном порядке.

Администрацией Псковской области было принято Постановление, в соответствии с которым не допускалась реализация алкогольной продукции без «добровольного» сертификата соответствия услуг общественного питания требованиям технических регламентов. Псковским УФАС России действия Администрации были признаны не соответствующими антимонопольному законодательству, выдано предписание о прекращении нарушения. Арбитражный суд Псковской области подтвердил законность действий Псковского УФАС России.

По информации СМИ в Тверской области существует знак качества «Народная Дружина Афанасий». Под руководством депутата Законодательного

собрания Тверской области Максима Ларина (генеральный директор ОАО «Афанасий-пиво») на территории Тверской области функционирует объединение добровольцев под названием «Дружина Афанасий».

На сайте «Дружина Афанасий» в разделе «Продукты холдинга» призывают покупать продукты и услуги, удостоенные знака качества «Народная Дружина Афанасий». Например, на бутылке пива «Афанасий» размещена надпись следующего характера: «Каждая проданная бутылка нашей продукции приносит «Дружина Афанасий» 5 рублей».

Таким образом, методы, которые использует «Дружина Афанасий», по факту направлены на увеличение объема реализации алкогольной продукции ОАО «Афанасий-пиво». Кроме этого, «Дружина Афанасий» берет на себя роль правоохранительного органа.

Это прямое проявление регионального протекционизма, но в достаточно необычной форме.

Экспертный совет ФАС России отмечает, что добровольная сертификация и маркировка алкогольной продукции направлена исключительно на увеличение объемов реализации местной алкогольной продукции. Также отсутствуют объективные данные о том, что она способствует выявлению нелегальной и контрафактной продукции.

3.3. Установление различных запретов на реализацию алкогольной продукции в субъектах Российской Федерации

Запреты могут носить различный характер: временной, ассортиментный, территориальный, запрет в каналах дистрибьюторской сети и предприятиях общественного питания. Все запреты региональные власти обосновывают необходимостью деалкоголизации населения и имеющимися полномочиями в соответствии с Федеральным законом от 22.11.1995 № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта

алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» (далее – ФЗ № 171).

По оценке членов Экспертного совета ФАС России данные меры не способствуют снижению потребления алкогольной продукции, а оказывают негативное влияние на соответствующие рынки и способствуют увеличению доли контрафактной продукции.

3.3.1. Установление запретов на розничную реализацию алкогольной продукции предприятиями и организациями при оказании ими услуг общественного питания

В соответствии с п. 4.1 ГОСТ Р 50762-2007 «Услуги общественного питания. Классификация предприятий общественного питания» (далее – ГОСТ) к предприятиям общественного питания относятся предприятия, организующие производство, реализацию продукции общественного питания и обслуживание потребителей с потреблением на месте и на вынос (вывоз) с возможностью доставки (рестораны, кафе, бары, закусочные, столовые, предприятия быстрого обслуживания, кофейни). ГОСТ устанавливает классификацию предприятий общественного питания по следующим типам: ресторан, бар, кафе, столовая, закусочная, предприятие быстрого обслуживания, буфет, кафетерий, кофейня, магазин кулинарии (п. 4.2). Такие типы предприятий общественного питания как «ресторан», «бар», «кафе», «закусочная», «кофейня» в ГОСТе определены как предприятия общественного питания, имеющие возможность реализации алкогольной продукции (п.п. 4.3, 4.4, 4.7, 4.9, 4.13).

Согласно пункту 5 статьи 16 ФЗ № 171 не допускается розничная продажа алкогольной продукции с 23 часов до 8 часов по местному времени, за исключением розничной продажи алкогольной продукции, осуществляемой организациями, крестьянскими (фермерскими) хозяйствами, индивидуальными предпринимателями, признаваемыми сельскохозяйственными товаропроизводителями, и розничной продажи пива и пивных напитков, сидра,

пуаре, медовухи, осуществляемой индивидуальными предпринимателями, при оказании такими организациями, крестьянскими (фермерскими) хозяйствами и индивидуальными предпринимателями услуг общественного питания, а также розничной продажи алкогольной продукции, осуществляемой магазинами беспошлинной торговли.

По мнению ФАС России, пункт 5 статьи 16 ФЗ № 171 не ограничивает торговлю алкогольной продукцией на предприятиях общественного питания по времени и не разделяет их по типам, которые утверждены ГОСТом.

Вместе с тем, региональные власти пытаются ограничить деятельность указанных выше субъектов, устанавливая запреты на реализацию алкогольной продукции при оказании ими услуг общественного питания. Основные ограничения вводятся по типам общественного питания, их площади и удаленности от социально-значимых объектов. А в последнее время – и по времени работы.

Пунктом 6 статьи 16 ФЗ № 171 установлен минимальный размер площади предприятия, осуществляющего розничную реализацию алкогольной продукции (50 кв. м. и 25 кв. м. для предприятий, расположенных в сельских поселениях). При этом, для реализации пива и других слабоалкогольных напитков данное ограничение не установлено, что позволяет осуществлять торговлю на любой площади. Иные ограничения по площади могут устанавливаться только Федеральным законодательством. Поэтому ограничения по площади торговли, устанавливаемые в субъектах Российской Федерации и отличающиеся от норм пункта 6 статьи 16 ФЗ №171, являются недопустимыми.

Вместе с тем, Арбитражный суд Республики Чувашии вынес решение о том, что в соответствии с нормами ФЗ № 171 органы власти субъектов Российской Федерации наделены полномочиями по введению дополнительных запретов и ограничений реализации алкогольной продукции, в том числе в местах общественного питания.

ФАС России выявлены аналогичные запреты в Новосибирской, Рязанской, Амурской, Иркутской областях, Еврейском Автономном округе, Приморском и

Ставропольском крае, Республике Саха (Якутия), а также в других субъектах Российской Федерации.

Например, в Республике Саха (Якутия) с периодичностью вводят запреты реализации алкогольной продукции в местах общественного питания, разделяя их по типам, местонахождению и ограничивая по времени реализации алкогольной продукции.

Однако предприниматели Республики Саха (Якутия) нашли выход. Так как доля выручки от реализации алкогольной продукции составляет от 20 до 40 процентов, они ввели «пробковый сбор». По факту это сервисное обслуживание алкоголя, принесенного гостем. По новым правилам гость может предоставлять только закрытые бутылки в заводской упаковке, а в ресторане их будут «обслуживать». «Обслужить» бутылку пива в ресторанах Республики Саха (Якутия) стоит 100 рублей, шампанского – 200, вина – 300. «Обслуживание» поллитровой бутылки крепкого алкоголя обойдется его владельцу в 300 рублей, а литра – в 650. После уплаты «пробкового сбора» из бутылки можно пить на территории заведения.

Таким образом, законодатели Республики Саха (Якутия) собственноручно загоняют в тень сектор общественного питания, открывая дорогу нелегалам-бутлегерам.

Аналогичные запреты в местах общественного питания с 2013 года устанавливаются в Республике Коми. Вместе с тем, несмотря на снижение численности населения Коми (до 7-8 тысяч человек в годовом исчислении), продажи алкоголя ежегодно увеличиваются на 10 %. Таким образом, указанные запреты доказывают свою несостоятельность.

В Омской области продавать спиртное ночью разрешают лишь в тех заведениях, где одновременно выполняются следующие условия: наличие в зале как минимум 32 мест и наличие не менее 10 столиков или кронштейнов. По мнению омских депутатов, нововведение поможет снижению алкоголизации населения.

В Архангельской и Псковской областях планируется запретить реализацию алкогольной продукции в местах общественного питания с 23 до 11 часов.

Народный Хурал Бурятии также поддержал идею о запрете реализации алкогольной продукции в кафе, ресторанах и магазинах, расположенных в жилых домах с 21 часа до 9 утра. Инициатором закона выступила Прокуратура Бурятии, мотивируя данное решение тем, что необходимо бороться с преступлениями, совершенными в алкогольном опьянении.

Таким образом, субъекты Российской Федерации, используя противоречия ФЗ № 171 и неоднозначную судебную практику, устанавливают запреты и ограничения реализации алкогольной продукции в предприятиях общественного питания. Важно отметить, что данные запреты приводят не к снижению масштабов злоупотребления алкогольной продукцией, а просто к закрытию точек общественного питания, что негативно влияет на отрасль в целом, а также ведет к росту нелегальных продаж.

По данным Центра исследований федерального и региональных рынков алкоголя «ЦИФРА», через предприятия общественного питания проходит реализация только 3 % физического объема алкоголя (пива — до 7 %), в мире этот объем составляет около 40 %. Необходимо отметить, что даже при проведении антиалкогольной компании в СССР время реализации алкогольной продукции в предприятиях общественного питания не ограничивалось, а наоборот, стимулировалось развитие сектора общественного питания. В Российской Федерации большинство населения относится к посещению предприятий питания как к отдыху, проведению досуга, праздничного события. По оценкам экспертов в настоящее время значительная часть предприятий питания находится на грани выживания в современных экономических условиях, так как выручка от реализации алкогольной продукции соизмерима с размером арендной платы и составляет около 30 % дохода предприятия питания. При этом:

- стоимость алкогольной продукции в предприятиях питания существенно выше, нежели в торговле;
- алкогольная продукция предлагается гостю предприятия порционно и

потребляется в момент оказания услуги, что предопределяет высокие требования к качеству указанной продукции;

- предприятия питания способствуют развитию культуры потребления алкогольной продукции совместно с кулинарными блюдами, что позволяет говорить о предприятиях питания как об инструменте, который может повлиять на изменение структуры потребления алкоголя в стране;
- прививая культуру потребления вина и пива, предприятия питания являются реальным рынком для продукции отечественного виноделия и пивоварения, в том числе для его малых форм;
- потребление алкоголя в предприятиях питания происходит в публичном месте, что, с одной стороны, предполагает соблюдение общепринятых правил общественного поведения самим потребителем, с другой, контролируется обслуживающим персоналом предприятия питания.

ФАС России поддерживает обеспокоенность региональных властей, попытками предпринимателей обойти запреты при реализации алкогольной продукции, установленные федеральным законодательством, однако предостерегает от чрезмерного регионального регулирования этого сектора.

Экспертный совет ФАС России выступает за изменение формулировок в ФЗ № 171 для однозначного прочтения условий реализации алкогольной продукции при предоставлении услуг общественного питания на федеральном уровне.

Решением данной проблемы может служить внесение изменений в ГОСТ Р 50762-2007 «Услуги общественного питания. Классификация предприятий общественного питания» в части четкого определения места общественного питания, его классов, типов, требований к таким местам с целью установления единых требований по реализации ими алкогольной продукции, которые будут отвечать сложившейся ситуации на соответствующем рынке и включение обязательности исполнения положений ГОСТ в лицензионные требования.

Данные изменения позволят прекратить практику открытия лже-кафе, целью деятельности которых является только круглосуточная реализация

алкогольной продукции.

Вместе с тем, Минэкономразвития России отмечает, что не представляется выделить критерии, которые при включении в лицензионные требования позволят предотвратить массовое перепрофилирование нестационарных торговых объектов (киосков и павильонов) в торговые объекты, оказывающие услуги общественного питания, быстрого обслуживания (бистро, закусочные).

Минэкономразвития России обращает внимание, что хозяйствующие субъекты, планирующие оказывать услуги общественного питания, должны зарегистрировать указанный вид деятельности в налоговой инспекции, подать уведомление в Роспотребнадзор и создать условия, установленные санитарно-эпидемиологическими требованиями СП 2.3.6.1079-01 «Санитарно-эпидемиологические требования к организациям общественного питания, изготовлению и оборотоспособности в них пищевых продуктов и продовольственного сырья», утвержденными постановлением главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 08.11.2001 № 31 (далее – СП 2.3.6.1079-01).

Согласно СП 2.3.6.1079-01 для осуществления услуг общественного питания, предприятия должны соответствовать минимальным требованиям, которые предусматривают подвод воды и канализации, наличие туалета, раковины для мытья рук, договоров на вывоз мусора и дезинсекцию, дератизацию, оборудование производственной зоны с установкой технологического оборудования, организацию условий для приема пищи и распития напитков и т.п.

В случае нарушения требований, указанных в СП 2.3.6.1079-01, КоАП предусмотрено наложение административного штрафов размере от тридцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей или административное приостановление деятельности на срок до девяноста суток.

Таким образом, Минэкономразвития России считает целесообразным включить в порядок выдачи лицензии на розничную продажу алкогольной продукции, при оказании услуг общественного питания, обязательное предоставление копии уведомления о начале предоставления услуг

общественного питания, предусмотренного Федеральным законом от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» в уполномоченный орган.

Указанный подход создаст единые условия для деятельности предприятий общественного питания, что в дальнейшем позволит предотвратить массовое перепрофилирование НТО в торговые объекты, оказывающие услуги общественного питания, быстрого обслуживания (псевдо-кафе).

3.3.2. Реализация алкогольной продукции только в специализированных магазинах.

Одним из методов борьбы с алкоголизацией населения региональные власти считают создание специализированных магазинов по продаже алкогольной продукции (алкомаркеты). По мнению ряда региональных законодателей, реализация алкогольной продукции исключительно в алкомаркетах позволит достигнуть заявленной цели – снижение употребления алкогольных напитков.

Например, в соответствии с Законом Республики Саха (Якутия) розничная продажа алкогольной продукции допускается только в алкомаркетах. Необходимо отметить, что данная норма, направленная, по мнению законодателя, на снижение уровня потребления алкогольной продукции, приводит к обратному результату. Магазины, реализующие продовольственные товары, в том числе легальную алкогольную продукцию, закрываются и на их месте открываются специализированные магазины по продаже алкогольной продукции, так как содержать обычные продовольственные магазины становится нерентабельно. В настоящее время в городе Якутске количество алкомаркетов стало превышать количество кафе и ресторанов.

В Туле количество алкомаркетов с января 2014 года увеличилось с 54 до 86. Управление Роспотребнадзора по Тульской области за 9 месяцев 2015 года проверило 110 магазинов, продающих алкоголь в розницу. Результат инспекции –

нарушения выявлены в 81 % торговых объектов. Значительное увеличение количества магазинов, реализующих только алкогольную продукцию, свидетельствует о том, что алкоголь пользуется большим спросом и запретительные меры, принимаемые региональными властями, по сути, являются неэффективными и стимулируют к реализации и потреблению нелегальной и контрафактной алкогольной продукции.

Необходимо отметить, что идею реализации алкогольной продукции только в специализированных магазинах неоднократно пытались реализовать на федеральном уровне, но ни один из соответствующих законопроектов не был поддержан Правительством Российской Федерации (законопроект № 145393-6, законопроект № 558532-6). По мнению Правительства Российской Федерации, установление запрета на розничную продажу алкогольной продукции совместно с любой другой продукцией может привести к сокращению количества торговых объектов, реализующих продукты питания, а также к стимулированию их перепрофилирования в пользу алкогольной продукции, что противоречит целям законопроекта в части снижения потребления алкогольной продукции населением и сокращения количества продаваемой алкогольной продукции.

Тем не менее, несмотря на официальную позицию Правительства Российской Федерации, региональные власти создают условия для реализации алкогольной продукции только в специализированных магазинах.

Например, летом 2015 года Мосгордума поддержала предложение запретить продажу алкоголя в продуктовых магазинах и разрешить только в специализированных. Комиссия по здравоохранению столичного парламента апеллирует к успешной практике Швеции. Однако, в скандинавских странах более 30 тыс. кафе и ресторанов, в России более 70 тыс. (с учетом Крыма). То есть Скандинавия в 6 раз превышает российский показатель на душу населения.

По мнению экспертов, мировая практика борьбы с алкоголизмом направлена, в первую очередь, на борьбу с безработицей, развитие культуры употребления алкогольной продукции, развитие предприятий общественного питания, борьбу с контрафактной продукцией, но не на борьбу с легальным

бизнесом. Важно отметить, что мировой опыт борьбы с контрафактной продукцией сводится к упрощению условий для легального бизнеса.

3.3.3. Запрет реализации алкогольной продукции в жилых домах

В настоящее время запрет на розничную продажу алкогольной продукции, в том числе пива и пивных напитков, во встроенных, встроенно-пристроенных к жилым домам помещениях, в состав которых входят стационарные торговые объекты и складские помещения, набирает популярность во многих субъектах Российской Федерации. Идея запрета, как обычно, проводится под эгидой борьбы с алкоголизацией населения и соблюдением общественного порядка.

Общероссийская общественная организация «Российская наркологическая лига» направила в Государственную Думу Российской Федерации петицию с инициативой остановить продажу алкоголя в магазинах, расположенных в жилых домах.

В Государственной Думе Российской Федерации поддержали предложение «Российской наркологической лиги» о запрете на продажу алкоголя в магазинах, расположенных на первых этажах зданий жилых домов, о чем сообщил средствам массовой информации заместитель председателя Государственной Думы Российской Федерации Сергей Железняк. Минпромторг России и ФАС России данную инициативу не поддержали.

Ранее в Москве в 2012 году также был подготовлен законопроект, согласно которому планировалось с 1 сентября 2014 г. установить запрет на розничную продажу алкогольной продукции, в том числе пива и пивных напитков, во встроенных, встроенно-пристроенных к жилым домам помещениях, в состав которых входят стационарные торговые объекты и складские помещения общей площадью менее 200 кв. м. Затем было принято решение отказаться от этой идеи, поскольку, по оценкам экспертов рынка, это могло коснуться от 1,5 до 2 тысяч объектов потребительского рынка, которые просто прекратили бы свое существование.

В данном вопросе заслуживает внимания позиция Департамента торговли и услуг города Москвы: полный запрет на продажу алкоголя в помещениях, расположенных на первых этажах жилых домов, в условиях нынешней экономической ситуации абсолютно несвоевременен. Такая инициатива приведет к массовому закрытию объектов торговли и общественного питания. Тем более, что сегодня стоит задача снизить ограничительную нагрузку на малый и средний бизнес. Кроме того, наличие магазинов в шаговой доступности по-прежнему является приоритетной задачей в рамках программы развития розницы в крупных городах.

По мнению Экспертного совета ФАС России, запрет на розничную продажу алкогольной продукции, в том числе пива и пивных напитков, во встроенных, встроенно-пристроенных к жилым домам помещениях, в состав которых входят стационарные торговые объекты и складские помещения приведет к негативным последствиям для малого и среднего бизнеса, при этом не окажет существенного влияния на снижение употребления алкогольной продукции.

3.3.4. Определение размеров территорий, на которых не допускается розничная реализация алкогольной продукции

В настоящее время расстояние от социальных объектов в субъектах Российской Федерации определяется абсолютно по-разному, в отсутствие единой методики. Например, в Архангельской области запрещается реализовывать алкогольную продукцию в 10 метрах при наличии обособленной территории социального объекта, а в Астраханской и Тверской – до 150 м. В Республике Марий Эл определены различные расстояния от социальных объектов до мест общественного питания в зависимости от наличия горячего цеха приготовления блюд (от 50 до 300 метров). Марийским УФАС России был установлен факт нарушения антимонопольного законодательства в результате данных действий региональных властей. Необходимо отметить, что запреты, вводимые властями Республики Марий Эл, не достигают заявленной цели – снижения потребления

алкогольной продукции. Так, согласно данным Роспотребнадзора, число смертельных случаев от употребления алкоголя и его суррогатов увеличилось в Республике по сравнению с 2014 годом.

В результате введения данной нормы появилась проблема так называемого «соседства» организаций, реализующих алкогольную продукцию, и медицинских, образовательных, социальных учреждений.

На практике часто возникает такая ситуация, когда организация, осуществляющая розничную реализацию алкогольной продукции, получила лицензию в соответствии с действующим законодательством, на момент получения лицензии обособленный объект, реализующий алкоголь, в границы прилегающих территорий к образовательным, медицинским и подобным организациям не входил, сама организация работает длительный период времени. При этом, в период действия у данной организации лицензии на реализацию алкогольной продукции в том же здании или в границах прилегающей территории открывается, например, стоматологический кабинет. В данной ситуации организация, реализующая алкогольную продукцию, в дальнейшем не имеет возможности продлить соответствующую лицензию, что приводит к негативным последствиям вплоть до закрытия.

Например, в Тверской области под возможные запреты попали 954 организации, которые в соответствии с разработанными правилами торговли попадают в границы территорий, на которых не допускается продажа алкоголя. Необходимо отметить, что это магазины, рестораны, бары, кафе, реализующие алкогольную продукцию легально. Аналогичные ситуации происходят во всех субъектах Российской Федерации.

Бюджет Приморского края в этом году может недосчитаться как минимум 12 млн. руб. из-за риска неполучения лицензий на розничную продажу алкогольной продукции торговыми точками. Планка максимальной суммы бюджетных потерь вполне может дойти и до 60 млн., если в крае будут введены дополнительные ограничения на реализацию алкогольной продукции в зданиях, в которых расположены детские, образовательные и медицинские учреждения.

Такие негативные последствия подсчитали специалисты Общественного экспертного совета по развитию малого и среднего предпринимательства в Приморском крае, изучив поправки в пункт 2 части 1 статьи 6 закона Приморского края от 02.12.2009 г. № 536-КЗ «О регулировании розничной продажи алкогольной продукции, безалкогольных тонизирующих напитков и профилактике алкоголизма на территории Приморского края». Из 3391 лицензированных точек 183 могут лишиться главной статьи расходов, а почти 900 объектов находятся в зоне риска. Лидером по количеству лицензий и наиболее проблемным муниципалитетом является Владивосток — 892 лицензии из 3391, что составляет 25% от общего количество выданных лицензий в Приморском крае.

Представители торговой отрасли города Якутска направили обращение к главе Республики Саха (Якутия) по поводу усиления антиалкогольных мер (подписало более 300 предпринимателей). По словам предпринимателей, подсчитавших риск от нововведения, запрет продажи алкоголя в радиусе 300 метров от образовательных учреждений приведет к выносу продажи спиртного за черту города. По расчетам авторов письма, в одном только Якутске эта мера приведет к сокращению более трех тысяч рабочих мест. Предприниматели Якутска отметили, что им придется повысить цены на продукты питания, чтобы компенсировать понесенные убытки.

Необходимо отметить, что данная проблема является актуальной не только для торговых объектов, но и для мест общественного питания.

Экспертный совет ФАС России считает, что определение размеров территорий, на которых не допускается розничная реализация алкогольной продукции, не привело к снижению алкоголизации населения, а только создало дополнительные административные барьеры для малого и среднего бизнеса и поставило под угрозу наполнение бюджетов. Последствием таких ограничений стало увеличение реализации контрафактного алкоголя.

3.3.5. Установление запрета на реализацию слабоалкогольных и тонизирующих напитков

Данный запрет действует уже более чем в 40 субъектах Российской Федерации. Местные власти запрещают реализацию слабоалкогольных и тонизирующих напитков, объясняя это необходимостью борьбы с алкоголизмом среди молодежи и опасностью для здоровья данной продукции. Вместе с тем, вред для здоровья слабоалкогольных и тонизирующих напитков не доказан, а потенциальные потребители в случае запрета могут перейти на другие виды алкогольной продукции, в том числе на более крепкий алкоголь.

Необходимо отметить, что действующее законодательство Российской Федерации не содержит запретов либо ограничений на розничную реализацию безалкогольных напитков.

Неурегулированность данного вопроса на федеральном уровне приводит к отсутствию единого подхода к регламентации оборота (розничной реализации) слабоалкогольной и безалкогольной продукции на региональном уровне.

Установление органом государственной власти субъекта Российской Федерации на своей территории запрета (ограничения) на розничную продажу отдельного вида продукции создает ситуацию, при которой с товарного рынка определенного региона исчезают товары, которые находятся в свободном обращении в других субъектах Российской Федерации.

Позиция антимонопольного органа по данному вопросу неоднократно озвучивалась - введение запрета (ограничения) на реализацию отдельного вида продукции может привести к нарушению антимонопольного законодательства и Конституции Российской Федерации.

Вместе с тем, в определении Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 03.03.2014 № ВАС - 17535/13 указано, что разработка и принятие субъектом Российской Федерации нормативного правового акта, устанавливающего запрет на розничную продажу слабоалкогольной продукции осуществляется субъектом Российской Федерации в пределах полномочий,

предусмотренных статьей 16 ФЗ № 171.

Верховный Суд Российской Федерации в апелляционном определении от 16.10.2015 № 83-АПГ 15-6 принял иную позицию и указал, что ФЗ № 171 не исключает возможность установления органами государственной власти субъектов Российской Федерации дополнительных ограничений, но не полный запрет на розничную продажу одного вида алкогольной продукции с определенным содержанием этилового спирта, кофеина и (или) других тонизирующих веществ, исключив её из оборота на всей территории области, что было сделано законодателем субъекта Российской Федерации.

За последние несколько лет в Государственную Думу Российской Федерации вносили шесть законопроектов о запрете безалкогольных тонизирующих напитков на федеральном уровне, но все они получали отрицательный отзыв Правительства Российской Федерации — в итоге ни один из них не был принят даже в первом чтении.

В регионах, которые ввели запрет производства и реализации слабоалкогольных и тонизирующих напитков, указанная продукция продолжает выпускаться и реализовываться, только уже под названием «винные напитки».

По информации экспертов, бизнес-омбудсмен Борис Титов также усомнился в законности региональных ограничений на продажу тонизирующих напитков. Он считает, что власти регионов нарушают права производителей безалкогольных тонизирующих напитков, фактически приравняв их продукцию к алкоголю.

Необходимо отметить, что названная продукция регистрируется в Роспотребнадзоре и проходит проверку качества и опасности для здоровья по методикам, утвержденным Минздравом России.

Экспертный совет ФАС России отмечает, что запрет на производство и реализацию продукции, в том числе слабоалкогольных и тонизирующих напитков, должен вводиться не в отдельных субъектах, а на всей территории Российской Федерации, при установлении Роспотребнадзором и Минздравом России их вреда для здоровья граждан. Введение запрета на производство и

реализацию продукции в отдельных субъектах Российской Федерации может привести к нарушению положений действующего законодательства Российской Федерации, в частности, Конституции Российской Федерации, Закона о защите конкуренции, Закона о торговой деятельности.

3.3.6. Полный запрет реализации алкогольной продукции

Отдельные регионы России в борьбе за деалкоголизацию населения применяют крайнюю меру – полный запрет реализации алкогольной продукции или ее отдельных видов.

Например, Правительство Республики Саха (Якутия) стимулировало сельские поселения к принятию сухого закона. Руководство республики в своем обращении гарантировало селам, где отказались от розничной продажи алкоголя, преимущественное право на строительство объектов культуры и спорта в рамках реализации мероприятий «Моя Якутия в XXI веке». Ил Тумэн законодательно поддержал инициативу жителей четырех сел Кобяйского улуса – Мастах, Кальвица, Люксюгюн и Аргас, объявив на их территориях полный запрет на продажу алкоголя. Но 6 июля глава Республики Саха (Якутия) наложил вето на принятие «сухого закона» в селе Люксюгюн. В данном сельском поселении действовал всего один продуктовый магазин, руководство которого сообщило о немедленном закрытии в случае введения «сухого закона».

Необходимо отметить, что ни один «сухой закон» не привел к достижению своей цели, все они провалились, включая американский, шведский, финский и два российских.

По мнению Экспертного совета ФАС России, введение «сухого закона» неминуемо ведет к увеличению доли контрафактного и нелегального алкоголя, росту преступности и повышению уровня смертности из-за употребления различных суррогатов.

3.4. Скрытое субсидирование местных производителей алкогольной продукции.

В настоящее время субсидирование производителей алкогольной продукции прямо запрещено Бюджетным кодексом Российской Федерации. Однако, несмотря на указанный запрет, региональные власти продолжают практику предоставления субсидий, опосредованно направленных на стимулирование производства алкоголя.

Например, «гостевой разлив». Субсидии выделяются из регионального бюджета производителю алкогольной продукции под увеличение объема продаж по товарным знакам, не принадлежащим производителю в соответствии с лицензионными договором. При этом товарный знак должен быть обязательно зарегистрирован по нескольким классам, например, по классу «Ликеро-водочные изделия» и «Пиво и безалкогольные напитки». Суммы субсидий выделяются без привязки к ставке акциза, а зависят от объемов производства и предоставляются за определенное количество продукции.

Предоставление субсидий на расширение рынков сбыта алкогольной продукции того или иного региона, когда по договору одна из сторон якобы осуществляет действия, направленные на повышение имиджа продукции, произведенной на территории отдельно взятого региона, ее конкурентоспособности и продвижения на всей территории РФ. За оптовую и розничную реализацию, за установление и обеспечение непрерывности и продолжительности договорных отношений выплачивается вознаграждение и компенсация расходов.

Предоставление субсидий на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным в российских организациях, с целью пополнения оборотных средств при производстве пищевых напитков, включая пиво и солод.

Предоставление субсидий на развитие производства, расширение и модернизацию при реализации инвестиционных проектов.

Например, по информации Росалкогольрегулирования, в Тульской области субсидирование осуществляется через Региональный фонд «Агентство экономического развития Тульской области». Аналогичным образом субсидируются производители и в Белгородской области. По обоим случаям ФАС России в настоящее время проводит расследование.

Эксперты отмечают, что данный метод применяется также в Рязанской, Ярославской областях, Республике Татарстан.

4. Иные проблемы отрасли, влияющие на конкурентную среду

ФАС России считает целесообразным также обратить внимание на особенности регулирования и проблемы, напрямую не связанные с фактами проявления регионального протекционизма, однако оказывающие существенное влияние на состояние рынков алкогольной продукции.

К их числу можно отнести:

- запрет реализации алкогольной продукции лицам, не достигшим 21 года;
- запрет реализации пива и пивных напитков в нестационарных торговых объектах;
- особенности лицензирования розничной продажи алкогольной продукции;
- механизм поступления в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации доходов от акцизов на алкогольную продукцию;
- соотношение акцизов на алкогольную продукцию;
- минимальные розничные цены на алкоголь.

4.1. Запрет реализации алкогольной продукции лицам, не достигшим 21 года

В настоящее время на законодательном уровне обсуждается возможность запрета реализации алкогольной продукции лицам, не достигшим 21 года. Предлагается внести в действующее законодательство Российской Федерации изменения, устанавливающие, что розничная продажа алкогольной продукции, а также потребление (распитие) алкогольной продукции лицами, не достигшими 21 года, не допускается. Как следует из пояснительной записки к законопроекту, запрет на продажу алкоголя молодежи до 21 года является наиболее эффективной мерой по борьбе с алкоголизмом.

Экспертный совет ФАС России считает, что внесение указанных изменений в действующее законодательство Российской Федерации нецелесообразно по следующим причинам.

Статьей 60 Конституции Российской Федерации предусмотрено, что гражданин Российской Федерации может самостоятельно осуществлять в полном объеме свои права и обязанности с 18 лет.

Пунктом 1 статьи 21 Гражданского кодекса Российской Федерации установлено, что гражданская дееспособность гражданина, то есть способность гражданина своими действиями приобретать и осуществлять гражданские права, создавать для себя гражданские обязанности и исполнять их, возникает в полном объеме с наступлением совершеннолетия (по достижении гражданином восемнадцатилетнего возраста).

Таким образом, установление запрета на продажу алкогольной продукции и ее потребление (распитие) лицами, не достигшими 21 года, противоречит положениям Конституции Российской Федерации, Гражданского кодекса РФ и может привести к ограничению прав совершеннолетних граждан.

ФАС России, поддерживая государственную политику по снижению масштабов злоупотребления алкогольной продукцией, отмечает, что ее эффективность зависит от комплексного подхода. Принятие мер исключительно

запретительно - ограничительного характера (повышение возрастного ценза потенциальных покупателей алкогольной продукции) не будет способствовать снижению уровня алкоголизации.

Также необходимо учесть, что принятие законопроекта может привести к росту потребления лицами, не достигшими возраста 21 года, нелегальной алкогольной продукции, суррогатов, а также к замещению алкоголя наркотическими средствами, психотропными веществами и их прекурсорами.

Таким образом, учитывая возможные риски, а также недостижение заявленных в подобных инициативах целей, ФАС России не поддерживает подобных ограничений.

Вместе с тем, данная норма уже начинает применяться различными субъектами Российской Федерации.

Например, в Республике Мордовия был принят закон в соответствии с которым жители и гости региона младше 21 года не могли купить спиртное в магазинах. Указанный закон стал предметом рассмотрения в Арбитражном суде Республики Мордовия, который указал на то, что право увеличивать возрастной ценз для покупателя алкоголя лежит лишь на федеральном законодателе, и к полномочиям органов государственной власти субъектов не относится.

Необходимо отметить, что запретить продажу алкоголя до 21 года предлагали в 2012, 2013 и 2014 годах, однако закон так и не был принят. Согласно действующему законодательству, граждане России вправе покупать алкоголь с 18 лет.

4.2. Запрет реализации пива и пивных напитков в нестационарных торговых объектах.

С 1 января 2013 года на территории Российской Федерации введен запрет на розничную реализацию пива и слабоалкогольной продукции в нестационарных торговых объектах (ларьках, киосках).

ФАС России предупреждало, что указанный запрет в первую очередь может привести к негативным социальным последствиям для населения страны:

- потере рабочих мест (совокупные потери на российском рынке труда составили до 350 000 тысяч человек);
- потере источников существования 50 000 - 70 000 семей индивидуальных предпринимателей.

Данный запрет может негативно отразиться на пополнении бюджетов разных уровней:

- недополучение налоговых отчислений в федеральный бюджет и бюджеты субъектов Российской Федерации от запрета продажи пива и пивных напитков за период с 2015 по 2020 гг. может составить порядка 71 млрд. руб.);

В итоге введенный запрет повлиял на состояние товарных рынков:

- увеличилась доля нелегальной продажи алкогольной продукции;
- снизился уровень деловой активности в сегменте малого предпринимательства (до введения запретов структура оборота НТО составляла: пиво - 40%, табачная продукция - 40%, другие товары - 20%);
- за счет закрытия НТО торговые сети получили конкурентное преимущество, так как произошло перераспределение объемов продаж из мелкой розницы в пользу торговых сетей.

Возобновление продажи отдельных видов алкогольной продукции (пиво и пивные напитки) в НТО будет способствовать расширению развития малых и средних форм торговли, увеличению налоговых отчислений в бюджет, созданию рабочих мест, в том числе для социально незащищенных слоев населения (инвалидов, многодетных семей), развитию ярмарочной и мобильной торговли.

В свою очередь, отмена запрета продажи алкогольной продукции в НТО, возможно, повлечет за собой следующие риски:

- увеличение объемов реализации нелегальной продукции;
- повышение уровня доступности пива и пивных напитков

В целях предотвращения вышеуказанных рисков целесообразно:

- ✓ усиление контроля должностных лиц сотрудников МВД России, ответственных за предупреждение и пресечение правонарушений, связанных с незаконной реализацией нелегальной продукции;
- ✓ увеличение размера штрафных санкций за совершение правонарушений, связанных с незаконной реализацией нелегальной алкогольной продукции, в том числе несовершеннолетним;
- ✓ в случае выявления неоднократного совершения правонарушений, связанных с незаконной реализацией алкогольной продукции, принятие мер по аннулированию соответствующей лицензии или расторжению договора аренды земельного участка;
- ✓ усиление общественного контроля на основе ФЗ «Об основах общественного контроля в РФ»;
- ✓ проведение рекламных компаний по борьбе с алкоголизмом за счет средств производителей пива и пивных напитков;
- ✓ инициирование в СМИ программ, содержащих проблемный материал по вопросам, связанным со злоупотреблением алкоголя.

ФАС России поддерживает позицию Минпромторга, озвученную на заседании рабочей группы профильной Правительственной комиссии, о целесообразности вернуться к обсуждению вопроса о торговле пивом в нестационарной торговле, с разумными ограничениями незапретительного характера.

Однако, Минэкономразвития России полагает, что вопрос запрета реализации пива и пивных напитков в НТО выходит за рамки проекта доклада, поскольку данный запрет установлен на Федеральном уровне, а, следовательно, не нарушает равные конкурентные условия на алкогольном рынке и не является инструментом регионального протекционизма.

Кроме того, данные особые требования к розничной продаже и потреблению алкогольной продукции установлены с целью выполнения Концепции реализации государственной политики по снижению масштабов

злоупотребления алкогольной продукцией и профилактики алкоголизма среди населения Российской Федерации на период до 2020 года.

4.3. Особенности лицензирования розничной продажи алкогольной продукции.

Согласно пункту 2 статьи 18 Закона № 171 - ФЗ розничная продажа алкогольной продукции отнесена к видам деятельности, на осуществление которой выдается лицензия. Законом установлены определенные требования, предъявляемые к соискателям лицензий на право осуществления розничной торговли алкогольной продукцией (далее - лицензия). В частности, предъявляются требования к организационно-правовой форме соискателя лицензии, лицензия может быть выдана только организации (юридическому лицу). Исходя из вышеизложенного, лицензии выдаются организациям (конкретным юридическим лицам) на определенный вид деятельности, в данном случае, на осуществление розничной продажи алкогольной продукции, а не на объект (обособленное помещение), где эта деятельность осуществляется. В соответствии с абзацем 19 подпункта 94 статьи 333.33 Налогового кодекса Российской Федерации размер пошлины за предоставление (продление) лицензии на розничную продажу алкогольной продукции составляет 65 000 рублей за каждый год срока действия лицензии. При этом размер пошлины за предоставление (продление) вышеуказанной лицензии не зависит от количества обособленных объектов (помещений), имеющих у организации.

Таким образом, создается ситуация, когда крупная торговая сеть из 10 обособленных подразделений и один сельский магазин платят одну и ту же пошлину, что ставит последнего в неравные условия.

Учитывая изложенное, Экспертный совет ФАС России считает целесообразным рассмотреть возможность внесения изменений в действующее законодательство Российской Федерации в части установления

дифференцированной пошлины за право организации осуществлять розничную торговлю алкогольной продукцией в обособленном объекте (помещении), то есть облагать пошлиной каждый обособленный объект (помещение), в котором осуществляется розничная продажа алкогольной продукции. Внесение указанных изменений в законодательство Российской Федерации будет способствовать увеличению поступлений в бюджетную систему Российской Федерации, а также будет направлено на развитие малого и среднего предпринимательства, обеспечение равных условий деятельности между участниками рынка, что приведет к улучшению состояния конкурентной среды.

Минэкономразвития России считает целесообразным рассмотреть возможность дифференцирования стоимости государственной пошлины за выдачу лицензии на розничную продажу алкогольной продукции в зависимости от объема реализованной продукции. Это позволит предпринимателям самостоятельно рассчитывать затраты на получение лицензии и не уплачивать значительный размер государственной пошлины единовременно, а распределить расходы в зависимости от объемов прогнозируемой деятельности. Такой подход положительно отразится на деятельности малого и среднего предпринимательства, а также будет способствовать развитию конкуренции на алкогольном рынке.

4.4. Акцизная политика и минимальные розничные цены

Последовательное увеличение ставок акциза на алкогольную продукцию создало предпосылки к уменьшению объемов производства легальной продукции и увеличению доли нелегального рынка.

В настоящее время уровень контрафактного алкоголя в России приблизился к критическим отметкам. Одним из факторов, влияющих на этот рост, является низкая стоимость контрафактного алкоголя по сравнению с легальным.

В 2015 году произошло снижение минимальной розничной цены (далее – МРЦ) на водку объемом 0,5 л. с 220 до 185 руб. Разница в 35 рублей

должна была обеспечить допуск к розничной продаже недорогой водки. Это было первое снижение, направленное на борьбу с контрафактной продукцией и ростом потребления суррогатов. Вместе с тем, эксперты отрасли отмечают, что со всеми издержками производителя, включая высокий уровень ставки акциза, «выставить на полку» легальную водку за 185 руб. практически невозможно. Цена складывается из себестоимости, акциза и НДС, наценки дистрибьютора и розницы. В итоге получается, что средняя минимальная стоимость легальной водки в рознице варьируется в диапазоне от 220 до 240 рублей. Таким образом, контрафактный алкоголь, по прежнему, имеет «конкурентное преимущество» по цене.

В европейских странах популярностью пользуется «некрепкая водка» от 34 до 38 % за счет более низкой цены.

По мнению некоторых экспертов целесообразно обсудить возможность регулирования крепких спиртных напитков: от 34 % до 38 % и от 38 % до 56 %.

В первой категории возможно установить МРЦ 150 рублей с резким снижением акцизной ставки, а во второй - оставить прежнюю акцизную ставку с заморозкой до 2018 года и увеличить МРЦ до 240 руб.

Данное предложение позволит сделать более привлекательным по цене менее крепкий алкоголь и дать возможность легальным производителям занять нишу эконома сегмента качественным продуктом, хотя бы частично вытеснив при этом контрафактный алкоголь.

Вместе с тем, некоторые эксперты отмечают, что для эффективной борьбы с контрафактом необходимо более значительное снижение МРЦ.

Указанное предложение не поддерживается Росалкогольрегулированием, так как пересмотр структуры МРЦ, по мнению ведомства, не окажет влияние на сокращение практики регионального протекционизма.

По мнению Минэкономразвития России остается неясным принцип формирования новой классификации видов алкогольной продукции по фиксированному содержанию этилового спирта. С одной стороны, такой подход

может привести к смещению производства алкогольной продукции в сторону продукции с пониженным содержанием этилового спирта. С другой стороны, это может привести к непредсказуемому сокращению доходов всех уровней бюджетной системы.

Также Минэкономразвития России отмечает, что предложение о введении новой классификации алкогольной продукции по содержанию этилового спирта с целью пересмотра МРЦ на отдельные виды такой продукции в сторону понижения и повышения требуют дополнительной проработки и обсуждения с участием представителей органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, экспертного и бизнес-сообщества.

По данным различных источников, в европейских странах среднее соотношение стоимости бутылки пива к бутылке водки 1:15, в Российской Федерации - 1:5. В связи с этим возможно рассмотреть вопрос о гармонизации уровней акцизной нагрузки на различные виды алкогольной продукции, учитывая европейский опыт.

По аналогии с крепкими алкогольными напитками возможно рассмотреть вопрос дифференциации ставки акциза на пиво с различным содержанием этилового спирта в готовой продукции. Например, до 4,6 % и выше 4,6 %. Снижение акцизной ставки на слабоалкогольное пиво позволит снизить его цену «на полке», сохранить динамику развития рынка и гарантировать поступления акцизных платежей. Данная мера позволит переориентировать потребителя с более крепкого на слабоалкогольное пиво, что будет отвечать целям государства по деалкоголизации населения.

В рамках поддержки малого и среднего бизнеса считаем возможным обратить внимание на опыт Великобритании. Там ввели дифференцированный подход по установлению акцизов на пиво для малых пивоварен с возможностью платить вдвое меньший акциз тем, кто производят до 50 тыс. декалитров в год. Британские пивовары платят £18.37 за градус алкоголя в расчете на гектолитр (или 1615 рублей). Пиво крепостью до 2,8 % акцизом не облагается, а для пива крепостью свыше 7,5 % применяется дополнительный акциз в £5.48 за

градус на гектолитр (или 482 рубля). Данные меры позволили увеличить количество малых пивоварен в Великобритании и перераспределить спрос с крепкого пива на слабоалкогольное.

Только в одном сегменте отрасли в рамках поддержки отечественного виноделия установлены допустимые ставки акциза на отечественные вина в размере 5 рублей в 2016-2017 годах. Эксперты отрасли предлагают в качестве временной меры для возрождения винодельческой отрасли России, повышения ее конкурентоспособности, поддержке малого и среднего бизнеса обнулить ставки акциза на отечественные вина и передать часть полномочий по регулированию рынка в субъекты Российской Федерации, в которых развивается винодельческая отрасль. Росалкогольрегулирование предлагает полностью зачислять доходы от акцизов на вино и винные напитки в бюджеты субъектов Российской Федерации.

Необходимо отметить, что акцизные платежи позволяют не только пополнить бюджет, но и оценить объем легально реализованного алкоголя. В настоящее время существует ряд схем по уходу от уплаты акцизов: уничтожение марок, фиктивное банкротство, возврат товара. Экспертный совет ФАС России поддерживает необходимость переноса уплаты акциза с момента реализации на момент приобретения специальной федеральной марки.

14 мая 2015 года Председатель Правительства Российской Федерации Д.А. Медведев утвердил новую редакцию «Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года».

Среди основных направлений, переработанных с учетом изменившихся экономических условий, — пересмотр механизма поступления в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации доходов от акцизов на алкогольную продукцию.

Позиция о необходимости пересмотра действующей системы распределения акцизов поддерживается Заместителем Председателя Правительства Российской Федерации А.Г. Хлопониным.

ФАС России и Росалкогольрегулирование предлагают рассмотреть различные варианты распределения доходов от уплаты акцизов между регионами

– по общему количеству населения, по количеству населения старше 18 лет и другие.

Росалкогольрегулирование обращает внимание, что необходим двухлетний переходный период.

В течение переходного периода предлагается зачислять акцизы в бюджеты субъектов Российской Федерации в пропорции 50:50 (по численности населения конкретного субъекта Российской Федерации и по месту производства алкогольной продукции соответственно) – в первый год, и в пропорции 75:25 – во второй год, что позволит осуществить плавный переход к предлагаемой системе перераспределения акцизов.

Для создания дополнительного стимула по борьбе с контрафактной алкогольной продукцией возможно обсудить вариант распределения доходов от уплаты акцизов в зависимости от объемов легальных продаж. Данное условие позволит создать дополнительный стимул региональным властям в борьбе с контрафактной продукцией.

ФАС России отмечает, что алкогольные акцизы играют значимую роль в наполнении бюджетов субъектов Российской Федерации. Методика распределения акцизов должна быть тщательно проработана Минфином России совместно с представителями субъектов Российской Федерации и заинтересованными федеральными ведомствами. Для решения указанного вопроса ФАС России считает целесообразным создать соответствующую рабочую группу. Переход к новой системе распределения акцизов должен быть поэтапным и последовательным без ущерба экономическим интересам субъектов Российской Федерации.

Экспертный совет ФАС России отмечает возможность целевого направления части алкогольных акцизов на развитие спорта, науки и культуры.

5. Выводы и предложения

По мнению Минэкономразвития России, Росалкогольрегулирования и ФАС России, решение задач, определенных Концепцией государственной политики по снижению масштабов злоупотребления алкоголем и профилактике алкоголизма среди населения Российской Федерации на период до 2020 года, требует комплексного подхода и координации действий законодательных и исполнительных органов государственной власти не только на федеральном, но и на региональном и муниципальном уровнях.

В настоящее время установлено достаточное количество запретов и ограничений на федеральном уровне, позволяющих контролировать рынки оборота алкогольной продукции.

ФАС России отмечает крайнюю необходимость разработки и осуществления комплекса мер для сокращения избыточных требований и ограничений, создания легальным участникам рынка условий для развития бизнеса и здоровой конкуренции.

Внутренний список запретов и ограничений применяется в отдельных регионах. Вместо того, чтобы концентрировать усилия на профилактике употребления алкогольной продукции, развитии спорта, культивировании здорового образа жизни, развитии культуры употребления алкогольной продукции, применяются порой радикально-популистские меры запрета и ограничения реализации алкогольной продукции.

В борьбе за наполняемость бюджетов акцизами «закрываются» региональные рынки сбыта. Продавцам и потребителям ограничивают право выбора путем навязывания продукции регионального производства.

Повсеместно вводятся ограничения по площади, месту, времени, объему, таре и иные. Все это приводит не к снижению масштабов злоупотребления алкогольной продукцией, а к серьезному удару по легальным предприятиям алкогольной отрасли и смежным отраслям.

В целях создания благоприятной конкурентной среды на всей территории

Российской Федерации и предсказуемого развития рынков базовые ограничения и правила игры должны устанавливаться только на федеральном уровне и быть едиными для всех.

Необходимо отметить, что после введения запретов и ограничений на реализацию алкогольной продукции региональные власти констатируют значительное снижение уровня потребления алкогольной продукции. Вместе с тем, происходит одновременное увеличение уровня контрафактной продукции, изымаемой правоохранительными органами. Таким образом, наблюдается практика замещения, когда создаются благоприятные условия для участников теневого рынка и неблагоприятные – для легальных игроков.

В настоящее время отсутствуют точные данные по теневому рынку алкогольной продукции. По информации из разных источников, теневой оборот варьируется от 40 % до 60 % рынка. Невозможно точно определить количество употребляемого алкоголя на душу населения. Эти данные составляют от 8 до 13 литров. Отсутствует методика расчета доли конфискованного алкоголя от общей доли реализуемого легального алкоголя. По мнению экспертов, долю контрафактного рынка можно оценивать с помощью объема контрафактной алкогольной продукции, изъятой правоохранительными органами. Существуют и косвенные показатели, которые можно использовать для этой цели. Например, сумма, не поступивших в бюджетную систему Российской Федерации акцизных платежей (это касается случаев, когда федеральные специальные марки выдаются, а деньги в бюджет не поступают). Экспертный совет ФАС России считает, что необходимо осуществить анализ объемов, не поступивших в федеральный бюджет платежей по каждому субъекту Российской Федерации.

По официальным данным Министерства здравоохранения Российской Федерации наиболее высокая смертность приходится на регионы с высоким уровнем распространенности хронического алкоголизма и алкогольных психозов. В связи с этим, по мнению Минздрава России, необходимо срочное принятие общегосударственных мер по борьбе с суррогатным алкоголем и его нелегальным оборотом, по активному противодействию бытовому пьянству и поддержанию

трезвого образа жизни. Требуется подключение к их реализации и контролю всего российского общества, религиозных конфессий и гражданских активистов. Федеральная антимонопольная служба полностью поддерживает данную точку зрения Минздрава России и отмечает, что бороться с алкоголизмом необходимо не только ограничительными и запретительными мерами, которые ведут к проявлению регионального протекционизма и «закрытию» региональных рынков, а использовать системный подход, в том числе путем реализации мероприятий «дорожной карты».

В настоящее время легальный бизнес становится неконкурентоспособен по сравнению с нелегальным, который не платит акцизы и не связан никакими ограничениями. Легальные производители и розничная торговля вынуждены уходить с рынка или уходить «в тень», падают доходы бюджетов всех уровней.

Приоритетной задачей дня является вернуть потребителя в легальный сектор. Это потребует принятия комплекса мер, направленных на лишение нелегального бизнеса его «конкурентных преимуществ», и как следствие, увеличение продаж качественной легальной продукции, увеличение наполняемости бюджетов всех уровней, снижение отравлений от контрафактного и нелегального алкоголя.

Органы власти субъектов Российской Федерации находят выход из этой ситуации и, несмотря на законодательный запрет субсидирования производителей алкогольной продукции, изыскивают способы финансовой и иной поддержки местных производителей. Иногда это проявляется в виде прямого вмешательства в работу рынка в форме письменных и устных указаний, распоряжений должностных лиц органов власти. Вводятся дополнительные, избыточные формы контроля (сертификация, маркировка продукции), полные или частичные запреты легальной продукции на отдельных территориях. Создаются дискриминационные условия для работы предприятий общественного питания.

Самые большие потери от запретов и ограничений продолжает нести малый и средний предприниматель. Это явилось следствием отсутствия дифференцированного подхода к регулированию малых и больших форматов

предпринимательской деятельности, в том числе при лицензировании розничной торговли, запретов на реализацию алкогольной продукции в НТО. По информации Минпромторга России алкоголь является товаром-драйвером и составляет до 40 % оборота малого торгового бизнеса. Это дает возможность небольшим магазинам продавать низкомаржинальные товары, такие как овощи, колбаса, молоко, хлеб и другое. Невозможность продажи алкоголя, как правило, означает, что магазин не может обеспечить окупаемость и вынужден прекратить свою деятельность.

По мнению ФАС России необходимо ликвидировать все перекосы и негативные изменения в структуре региональных рынков. Для снижения уровня нелегальной и контрафактной алкогольной продукции, а также для увеличения наполняемости бюджетов всех уровней необходимо развивать здоровую конкуренцию на рынках производства и оборота алкогольной продукции и рынках оказания услуг общественного питания.

ФАС России отмечает необходимость обсуждения вопроса о раздельном регулировании алкогольных рынков в зависимости от видов продукции. По мнению Росалкогольрегулирования для этого потребуется разработать три Федеральных закона. Эта ситуация может привести к нарушению конкуренции на алкогольных рынках в случае, если у субъектов Российской Федерации останется право устанавливать различные запреты и ограничения розничной продажи алкогольной продукции на территории региона. Эксперты отмечают, что для осуществления целей раздельного регулирования достаточно одного Федерального закона, в котором будут учтены особенности производства и оборота различных видов алкогольной продукции.

Для достижения указанных целей предлагаем рассмотреть следующие меры:

1. Сокращение полномочий субъектов Российской Федерации по введению дополнительных запретов и ограничений реализации алкогольной продукции. Правила и принципы должны быть закреплены на федеральном уровне и носить обязательный характер для всех.

2. Взимание всех акцизных платежей в федеральный бюджет в момент получения акцизных марок в федеральный бюджет с последующим распределением между субъектами Российской Федерации.
3. Пересмотр ставок акцизов на все виды алкогольной продукции и спирт на предмет их снижения, заморозки, изменения размеров акцизов в зависимости от крепости алкогольной продукции внутри одного вида.
4. Изменение в статью 16 ФЗ № 171 для однозначного прочтения условий реализации алкогольной продукции при предоставлении услуг общественного питания на федеральном уровне.
5. Раздельное регулирование в зависимости от видов алкогольной продукции.
6. Значительное увеличение размера штрафных санкций в отношении юридических и физических лиц за совершение правонарушений, связанных с незаконной реализацией нелегальной продукции, в том числе полный запрет на осуществление лицензируемой деятельности при повторном нарушении.
7. Пересмотр структуры минимальных розничных цен на отдельные виды алкогольной продукции в сторону понижения и повышения в зависимости от содержания этилового спирта.
8. Введение новой классификации по содержанию этилового спирта в алкогольных напитках разных видов. Пиво и пивные напитки до 4,6 % и свыше 4,6 %, крепкие напитки от 34 % до 38 % и от 38 % до 56 % (для реализации п.п.3, 4).
9. Анализ последствий запрета реализации пива и пивных напитков в малых формах торговли и возможность смягчения данного запрета.
10. Разработка методики оценки доли нелегальной контрафактной продукции, используя данные МВД России (изъятие контрафактной продукции) и ФНС России (объем неуплаченных акцизных платежей).
11. Введение в систему оценки деятельности высших должностных субъектов Российской Федерации показателя качества контроля розничной реализации алкогольной продукции с передачей, при необходимости, дополнительных полномочий.

12. Установление контроля за работой предприятий на смежных рынках, участвующих в цепочке производства контрафактной алкогольной продукции. Дать поручение федеральным органам исполнительной власти, в сфере ведения которых находятся соответствующие предприятия, по анализу ситуации и проведении контрольных мероприятий. Обращение в отраслевые союзы производителей для сбора информации о возможных участниках цепочки производства контрафактной продукции (производители стеклотары, этилового спирта, полиграфической продукции).

Вышеперечисленные проблемы и предложения затрагивают не только особенности регионального регулирования алкогольных рынков, но системные вопросы федерального уровня, которые необходимо обсудить для того, чтобы обеспечить прогнозируемое развитие конкуренции на алкогольных рынках.

Настоящий Доклад направлен в Рабочую группу по повышению эффективности государственного регулирования и конкуренции на алкогольном рынке при Правительственной комиссии по повышению конкурентоспособности и регулированию алкогольного рынка и будет рассмотрен в январе 2016 года, а в июне 2016 - на заседании Правительственной комиссии.

13. Используемые источники:

1. Конституция Российской Федерации.
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации.
3. Налоговый кодекс Российской Федерации.
4. Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».
5. Федеральный закон от 22.11.1995 № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции».
6. Федеральный закон от 28.12.2009 № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации».
7. Письмо Росалкогольрегулирования от 04.12.2015 № 23534/07-04.
8. Материалы заседания рабочей группы по повышению эффективности государственного регулирования и конкуренции на алкогольном рынке при Правительственной комиссии от 08.12.2015.
9. ГОСТ Р 50762-2007 «Услуги общественного питания. Классификация предприятий общественного питания».
10. Материалы Центра исследований федерального и региональных рынков алкоголя «ЦИФРА».
11. Информация и материалы, представленные членами Экспертного совета при ФАС России по вопросам развития конкуренции на рынках производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции.
12. Концепция реализации государственной политики по снижению масштабов злоупотребления алкогольной продукцией и профилактики алкоголизма среди населения Российской Федерации на период до 2020 года.
13. Общественный экспертный совет по развитию малого и среднего предпринимательства в Приморском крае.
14. <http://www.kremlin.ru/>, <http://www.duma.gov.ru/>, <http://www.arbitr.ru/>,
<http://www.rosminzdrav.ru/>.
15. Средства массовой информации.