

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА
к проекту федерального закона
«О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном
регулировании производства и оборота этилового спирта,
алкогольной и спиртосодержащей продукции» и в Федеральный
закон «Об ограничениях розничной продажи и потребления
(распития) пива и напитков, изготавливаемых на его основе»

Законопроект направлен на совершенствование государственного регулирования производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, а также пива и напитков, изготавливаемых на его основе, путем внесения изменений в Федеральный закон «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» (далее – Закон) и в Федеральный закон «Об ограничениях розничной продажи и потребления (распития) пива и напитков, изготавливаемых на его основе» в целях усиления государственного контроля за производством и оборотом указанной продукции.

Законопроект подготовлен в соответствии с поручениями Президента Российской Федерации от 10 сентября 2009 г. Пр-2426 и поручениями Правительства Российской Федерации от 8 июля 2009 г. №ВЗ-П11-43пр, от 23 июля 2009 г. № ВП-П11-27-пр и от 2 октября 2009 г. № ВП-П11- 5674.

В настоящее время имеющиеся производственные мощности организаций позволяют выработать этилового спирта намного больше, чем декларируется самими организациями (согласно данным ФНС России в 2008 г. мощности спиртзаводов использовались, в среднем, на 37 %, при

этом диапазон использования производственных мощностей варьировался от 11,16 % до 76,17 %).

Отсутствие законодательно установленной нормы минимального использования мощностей по производству спирта, как одного из условий осуществления лицензируемой деятельности, создает объективную возможность для производства неучтенной продукции. В связи с этим законопроектом предлагается производственную мощность основного технологического оборудования для производства этилового спирта указывать в лицензии на производство, хранение и поставки этилового спирта, а также предоставить лицензирующему органу право приостанавливать лицензию в случае производства спирта в объеме, меньшем установленного Правительством Российской Федерации.

В целях обеспечения контроля за использованием производственной мощности, предлагается введение государственного реестра мощностей по производству этилового спирта и алкогольной продукции, произведенной с использованием спирта, для формирования которого в лицензирующий орган будут представляться расчет производственной мощности и схема оснащения основного технологического оборудования средствами измерения, а также предлагается ввести учет и декларирование указанных мощностей.

Законопроектом предусмотрено, что поставки (закупка) этилового спирта и нефасованной спиртосодержащей продукции с содержанием этилового спирта более 25% объема готовой продукции будет осуществляться при условии представления организациями уведомления - документа, который подтверждает закупку (в том числе для собственных нужд), поставки указанной продукции.

Вместе с тем при наличии такой формы контроля, как уведомление о закупках и поставках сырья, введенного в 2005 г. в качестве информирования контролирующих органов о намерениях поставщика, существует оборот неучтенного сырья (прежде всего этилового спирта), который оценивается в размере 50% от задекларированного объема.

Существующий порядок не предусматривает представление сведений о фактическом объеме поставки или закупки сырья, сведения из уведомлений не дают дополнительной информации к сведениям об объеме оборота этилового спирта и спиртосодержащей продукции, содержащимся в декларациях и в ЕГАИС.

Таким образом, как показала практика, уведомления не являются эффективной формой государственного контроля.

Однако возможность неучтенной перевозки сырья способствует его использованию для производства неучтенной алкогольной продукции.

Обеспечение полноты учета фактического оборота и использования сырья может быть достигнуто за счет получения сведений о перевозчиках сырья и объемах перевозки. В связи с чем законопроектом предлагается ввести лицензирование перевозок этилового спирта и нефасованной спиртосодержащей продукции с содержанием этилового спирта более 25% объема готовой продукции.

Согласно данным Росстата России в 2008 г. было установлено 120 тысяч фактов оборота алкогольной продукции с нарушениями правил торговли, в том числе без документов или с поддельными

документами, подтверждающих легальность указанного оборота, из которых 101 тыс. приходится на организации розничной торговли.

Одной из первых проверок Росалкогольрегулирования в сфере контроля и надзора за оборотом этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции был установлен факт продажи в крупной розничной сети более 100 тыс. бутылок алкогольной продукции, с документами, имеющими признаки подделки, так как сам поставщик от них отказался.

В целях введения мер, направленных на противодействие нелегально произведенной алкогольной продукции, законопроектом предлагается введение обязательного нанесения организациями на сопроводительные документы (товарно-транспортную накладную) средств идентификации документа, для возможности обнаружения контролирующим органом подделки товарно – транспортной накладной.

На данный момент оборот слабоалкогольной продукции крепостью 9 процентов при схожести технологии ее производства, например, с водкой имеет более льготный режим, в частности, акцизы с указанной продукции уплачиваются по ставке ниже ставки, чем на водку, слабоалкогольная продукция не маркируется федеральными специальными марками и акцизными марками.

Указанные преференции с одновременным нанесением на потребительскую тару молодежной символики увеличивают рынок сбыта слабоалкогольной продукции за счет преимущественно людей молодого поколения, так как являются более доступными.

В целях профилактики алкоголизма среди молодежи законопроектом предлагается ввести обязательную маркировку слабоалкогольной

продукции, с содержанием спирта свыше 7 процентов, запретить оборот слабоалкогольной продукции с содержанием спирта менее 7 процентов, разлитой в потребительскую тару более 330 мл., указывать на потребительской таре слабоалкогольной продукции информацию о содержании спирта как в 100 мл. данной продукции, так и в объеме потребительской тары, наносить на потребительскую тару алкогольной и слабоалкогольных напитков, пива и напитков, изготовленных на их основе информацию о вреде употребления алкогольной продукции для здоровья человека в виде контрастной предупредительной надписи.

Ограничения объемов потребительской тары для слабоалкогольной продукции, пива и напитков, изготавливаемых на его основе, будет способствовать снижению разовой дозы потребления этой продукции, а розлив в потребительскую тару меньшего объема, увеличит себестоимость продукции по сравнению с тем же объемом продукции, разлитой в потребительскую тару большего объема, что также будет являться дополнительным ограничением приобретения данных напитков.

Законопроектом предлагается запретить розничную продажу всей алкогольной продукции, пива и напитков, изготавливаемых на его основе, не только в детских, образовательных и медицинских организациях, в организациях культуры (за исключением расположенных в них организаций или пунктов общественного питания) и объектах спорта, но и на земельных участках, где расположены указанные организации, а также на территориях, прилегающих к таким зданиям, земельным участкам и объектам.

Необходимость установления отдельного запрета розничной продажи алкогольной продукции на земельных участках, где

расположены детские, образовательные и (или) медицинские организации, обусловлены случаями, когда такие земельные участки находятся вне места расположения зданий, в которых расположены такие организации (например, участок для прогулок детского сада может находиться в отдалении от здания детского сада).

Кроме того в местах массового скопления граждан и местах нахождения источников повышенной опасности (в том числе на вокзалах, в аэропортах, на станциях метрополитена, оптовых продовольственных рынках, объектах военного назначения) и на прилегающих к ним территориях, а также в ларьках, киосках, палатках, контейнерах, с рук, лотков, автомашин, в других не приспособленных для продажи данной продукции местах, предлагается запретить розничную продажу не только всей алкогольной продукции, но и пива и напитков, изготавливаемых на их основе.

При этом, в целях формирования единой торговой политики, порядок определения прилегающих территорий предлагается устанавливать Правительством Российской Федерации.

Кроме того, предлагается понятия, используемые в статье 16 Закона, Привести в соответствие с Федеральным законом от 4 декабря 2007 N 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации».

Кроме того, в настоящее время лицензии на розничную продажу алкогольной продукции выдаются в случаях, когда склад находится в другом, территориально обособленном месте. При этом площади суммируются. Это позволяет организациям продавать алкогольную

продукцию в небольших торговых залах, остановочных комплексах и т.п.

Данное обстоятельство может быть использовано недобросовестными организациями, осуществляющими розничную продажу алкогольной продукции, в схемах сокрытия нелегальной продукции посредством использования территориальной разобщенности торговых и складских помещений, позволяя иметь на торговых площадях только незначительное количество такой продукции, дополняя его по мере реализации.

В законопроекте предлагается установить требования к торговым и складским помещениям организаций, осуществляющих розничную продажу алкогольной продукции, пива и напитков, изготавливаемых на их основе, в части расположения их по одному адресу, и ограничить продажу указанной продукции в нестационарных помещениях общей площадью менее 50 квадратных метров, без сейфов для хранения документов и денег, а также контрольно-кассовой техники не только в городах, а во всех населенных пунктах.

Наряду с изложенным, следует отметить, что отсутствие ограничения розничной продажи алкогольной продукции по времени продажи влечет негативные последствия.

По данным Росстата употребление алкоголя в Российской Федерации на одного человека в год в пересчете на абсолютный спирт находился в 2005 г. – 9,31 л., 2006 г. – 9,47 л., 2007 г. - 9,76 л., 2008 г. – 9, 67 л. В натуральном выражении в эти годы водки и ЛВИ в расчете на душу населения было продано, соответственно 14, 22 л., 13, 84 л., 12, 99 л., 12,48 л..

В целях снижения масштабов потребления алкогольной продукции и пива, для профилактики алкоголизма в Российской Федерации законопроектом предлагается запретить розничную продажу алкогольной продукции после 21 часов и до 11 часов местного времени, а пива и напитков, изготавливаемых на их основе, - после 23 часов и до 10 часов местного времени за исключением организаций общественного питания. При этом субъектам Российской Федерации предоставляется право на установление дополнительного ограничения времени и мест продажи указанной продукции, вплоть до полного запрета.

Для снижения нелегального производства и оборота алкогольной продукции необходимы меры, связанные с организацией сопоставления данных об объемах производства, импорта указанной продукции, оптовой реализации и розничной продаже указанной продукции.

В соответствии с пунктом 5 статьи 14 Закона субъектам Российской Федерации предоставлены права на введение декларирования розничной продажи алкогольной продукции на своих территориях и на определение порядка представления и утверждение формы декларации о розничной продаже алкогольной продукции.

Без единообразия требований к форме и порядку декларирования невозможно вести достоверный учет движения алкогольной продукции на всей территории Российской Федерации.

Кроме того, следует учесть, что сведения об объеме розничной продажи алкогольной продукции, передаваемые в федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий межотраслевую

координацию и функциональное регулирование в сфере государственной статистики, представляются организациями розничной торговли один раз в год до 15 марта года, следующего за отчетным.

В связи с этим, на основании материалов органов статистики невозможно своевременно проводить мероприятия по контролю как за розничной продажей, так и в целом за оборотом алкогольной продукции.

Кроме того, сведения, представляемые в органы статистики, сдаются в бумажном виде, что не позволяет заносить данные о движении алкогольной продукции в единую государственную автоматизированную информационную систему учета объема производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции (далее - ЕГАИС), как это предусмотрено статьей 14 Закона.

Декларации о розничной продаже, как и декларации о производстве и обороте алкогольной продукции, будут представляться не только в бумажном, но и в электронном виде.

Наряду с изложенным, необходимо отметить также и отсутствие единого порядка лицензирования розничной продажи алкогольной продукции.

В результате реализации органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных им полномочий по самостоятельному определению порядка лицензирования розничной продажи алкогольной продукции формируется противоречивая практика применения Закона, свидетельствующая о том, что при

администрировании алкогольного рынка не обеспечиваются гарантированные Конституцией Российской Федерации единое экономическое пространство, свободное перемещение товаров и услуг, равенство субъектов предпринимательской деятельности, поддержка конкуренции и свободы экономической деятельности (часть 1 статьи 8 Конституции Российской Федерации).

В частности, нерегламентированное в Законе право субъектов Российской Федерации устанавливать порядок лицензирования розничной торговли также позволяет субъектам Российской Федерации расширять перечень лицензионных требований, не отвечающих принципам адекватности, пропорциональности, соразмерности и необходимости. В числе таковых - требование о получении алкогольной продукции строго от поставщика, отвечающего установленным требованиям о наличии у него соответствующей аккредитации; требование к наличию определенных оборудования и приборов; введение отдельного количественно-суммового учета алкогольной продукции и др.

Кроме того, в целях введения обязательности учета и декларирования розничной продажи алкогольной продукции на территории Российской Федерации необходимо установления единого перечня оснований для приостановления и аннулирования розничных лицензий.

С принятием законопроекта лицензирование розничной продажи алкогольной продукции, ее учет и декларирование во всех субъектах Российской Федерации будет единым и обязательным.

Для установления единого порядка лицензирования, единой формы декларации о розничной продаже алкогольной продукции и порядка ее представления законопроектом предлагается предусмотреть утверждение указанных форм и порядка представления деклараций постановлением Правительства Российской Федерации, а порядка лицензирования непосредственно в Законе. При этом органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления будут не вправе принимать акты, а также осуществлять иные действия, приводящие к ограничению доступа алкогольной продукции на территорию субъекта Российской Федерации или муниципального образования, произведенной в других субъектах Российской Федерации или муниципальных образованиях.

Поскольку данные деклараций о розничной продаже алкогольной продукции будут унифицированы с показателями отчетности деклараций о производстве и обороте алкогольной продукции, станет возможным производить сопоставление данных об отгрузках алкогольной продукции производителями с оборотом оптовых и розничных организаций. Это позволит выявлять недостоверные сведения о движении алкогольной продукции и бороться с ее нелегальным оборотом.

Введение лицензирования розничной продажи спиртосодержащей продукции с содержанием этилового спирта более 25% объема готовой продукции необходимо в связи с тем, что данная спиртосодержащая продукция может быть продукцией «двойного назначения», оборот которой требует обеспечения контроля. Предлагаемое процентное содержание этилового спирта в объеме

готовой продукции более 25% позволит сократить перечень продукции, розничная продажа которых будет лицензироваться. При этом учитывается, что на деятельность организаций, связанная с производством и оборотом лекарственных, лечебно-профилактических, диагностических и других средств (пункт 3 статьи 1 Закона), а также на деятельность по обороту парфюмерно-косметической продукции (постановление Правительства Российской Федерации от 25 июня 2007 г. № 401) уже не распространяется действие Закона.

Стимулированное спросом низкообеспеченных слоев населения желание отдельных организаций уклониться от уплаты налогов, одновременно предложив рынку более низкую цену на алкогольную продукцию, приводит к появлению в рознице неучтенной алкогольной продукции, произведенной из неучтенного сырья, которая в том числе может представлять опасность для жизни и здоровья человека.

Так в розничной цене водки ценовой категории 80-100 рублей за бутылку НДС и акцизы могут составлять до 50% ее цены. По данным Росстата России, в 2007 году в среднем по Российской Федерации водка стоимостью ниже 70 рублей за бутылку 0,5 л была реализована населению в объеме 13,4 % к объему ее продажи, удельный вес продаваемой дешевой водки в общем объеме ее реализации населению по субъектам Российской Федерации варьируется от 20% до 65%.

Законопроектом предусматривается, что наделенный полномочиями, непосредственно Правительством Российской

Федерации, федеральный орган исполнительной власти будет устанавливать оптовые и розничные цены на спирт и алкогольную продукцию, производимую с использованием этилового спирта, ниже которых их реализация на территории Российской Федерации будет запрещена.

Реализация указанной продукции по цене ниже установленной будет являться основанием для аннулирования лицензии.

Одним из основных направлений государственной политики по противодействию коррупции является, в числе прочего, развитие процедур досудебного и внесудебного разрешения споров, прежде всего между гражданами и государственными органами (Национальный план противодействия коррупции).

Таким образом, необходимо установление внесудебного порядка обжалования решения об аннулировании лицензии.

Однако в случае, если решение об аннулировании лицензии вынесено судом, внесудебный порядок обжалования такого решения невозможен. В соответствии со статьей 16 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее - АПК РФ) вступившие в законную силу судебные акты арбитражного суда являются обязательными для органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, должностных лиц и граждан и подлежат исполнению на всей территории Российской Федерации. Неисполнение судебных актов, а также невыполнение требований арбитражных судов влекут за собой ответственность, установленную АПК РФ и федеральными законами.

Судебный акт также может быть обжалован только в судебном порядке, а возможность внесудебного обжалования исключена. Учитывая ограниченные процессуальные сроки для судебного обжалования (один месяц на обжалование не вступившего в силу судебного акта), возможность внесудебного порядка оспаривания решения об аннулировании лицензии стала бы действенной мерой по защите прав предпринимателей. В том случае, если внесудебные процедуры не дают результата, у предпринимателя остается право на обращение в суд.

В то же время введение процедуры внесудебного порядка обжалования решения об аннулировании лицензии возможно только в том случае, если такое решение будет приниматься во внесудебном порядке. При этом появится дополнительная возможность проверки обоснованности выносимых решений, в результате чего снизится количество обращений в суд.

Введение внесудебного порядка аннулирования лицензии не нарушает установленное Конституцией Российской Федерации право на судебную защиту, так как не исключается возможность судебного обжалования решения уполномоченного органа об аннулировании лицензии.

Кроме того, на данный момент внесудебный порядок аннулирования лицензий уже предусмотрен рядом федеральных законов (статья 32 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации», статья 39 Федерального закона от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ «О связи», статья 61.2 Федерального закона от 29 ноября 2001 г.

№ 156-ФЗ «Об инвестиционных фондах», статья 26 Федерального закона от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ «Об оружии»).

Законопроектом предусмотрены внесение изменений в правила приобретения федеральных специальных марок, установление правил хранения, уничтожения и контроля за их использованием.

Существующая банковская гарантия, обеспечивающая обязательство организации об использовании приобретаемых федеральных специальных марок в соответствии с их назначением, не гарантирует уплату акцизов в бюджет, так как максимальный срок исполнения указанного обязательства фактически ограничен сроком действия лицензии – 5 лет. При этом при выдаче марок отсутствуют сведения об обоснованности запрашиваемого количества федеральных специальных марок, их соответствия возможному объему производимой продукции в соответствии с установленной мощностью по производству алкогольной продукции.

Указанные положения позволяют организациям приобретать необоснованное количество марок с обязанностью отчитаться фактически после окончания действия лицензии, что существенно ограничивает контроль за использованием федеральных специальных марок.

Перечень документов для приобретения федеральных специальных марок, установленный статьей 12 Закона, является закрытым. Согласно Закону требовать от организации иные документы не допускается.

Для исключения приобретения федеральных специальных марок в количествах, значительно превышающих реальные потребности

организаций-производителей, исходя из мощности по производству алкогольной продукции необходимо в перечень документов, представляемых организацией для приобретения федеральных специальных марок, включить расчет потребности организаций в федеральных специальных марках, произведенный в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

В целях устранения дублирования контрольных функций за качеством алкогольной продукции законопроектом предусматривается исключение из полномочий органов местного самоуправления осуществление контроля за качеством алкогольной продукции (пункт 1 статья 7 Закона) с учетом того, что Федеральным законом от 2 января 2000 г. № 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов» (статья 6) полномочиями по организации и проведению государственного контроля в области обеспечения качества пищевых продуктов наделены федеральные органы власти.

Принятие законопроекта позволит усилить контроль за оборотом алкогольной продукции на всей территории Российской Федерации, а также снизить долю теневого оборота и увеличить поступление налогов в бюджетную систему Российской Федерации.

Вместе с тем, учитывая, что законопроектом меняются требования к деятельности хозяйствующих субъектов определен переходный период и этапность реализации предлагаемых мер.

Исходя из того, что законопроект вступает в силу со дня его официального опубликования, но для его реализации требуется издание подзаконных актов предлагается, что перевозки этилового спирта (в том числе денатурированного) и нефасованной спиртосодержащей продукции

с содержанием этилового спирта более 25 процентов объема готовой продукции будут подлежать лицензированию с 1 июля 2010 г. Положения законопроекта в части введения учета и декларирования объема перевозки указанной продукции, а также использования мощностей по производству этилового спирта и алкогольной продукции также вступят в силу с 1 июля 2010 г.

Нанесение на товарно-транспортные накладные средств идентификации документа, декларирование розничной продажи алкогольной и спиртосодержащей продукции, представление расчета потребности в федеральных специальных марок, расчета производственной мощности и схемы оснащения основного технологического оборудования будет обязательным с 1 июля 2010 г.

Кроме того, оборот алкогольной продукции с содержанием этилового спирта менее 7 процентов объема готовой продукции в потребительской таре более 330 миллилитров будет запрещен с 1 июля 2010 г.

Оборот остатков алкогольной продукции, без нанесенной на потребительскую тару информации о содержании этилового спирта в алкогольной продукции с содержанием этилового спирта не более 7 процентов объема готовой продукции, как в 100 миллилитрах данной продукции, так и объеме потребительской тары и о вреде употребления алкогольной продукции для здоровья человека и наносимой в виде контрастной и предупредительной надписи, а также без товарно-транспортных накладных с нанесенными на них средствами идентификации документа, будет допускаться, до 1 января 2011 года будет допускаться.

Оборот пива и напитков, изготовленных на их основе, без нанесенной на потребительскую тару в виде контрастной и предупредительной надписи информации о вреде употребления указанной продукции для здоровья человека также будет допускаться до 1 января 2011 года включительно.