

УДК 658.8.012.12

Н. С. Хохлова*Байкальский государственный университет экономики и права,
г. Иркутск, Российская Федерация***И. В. Реуцкий***Байкальский государственный университет экономики и права,
г. Иркутск, Российская Федерация*

ОЦЕНКА РЕГУЛИРУЮЩЕГО ВОЗДЕЙСТВИЯ НА РАЗВИТИЕ ОТРАСЛИ (НА ПРИМЕРЕ РЫНКА АЛКОГОЛЬНОЙ ПРОДУКЦИИ)

АННОТАЦИЯ. В статье анализируется динамика основных показателей развития алкогольного рынка России, а также налогообложения и налоговых сборов в данной отрасли. Отмечается, что при наличии различных позиций по вопросу о необходимости участия государства в жестком регулировании рынка алкогольной продукции на практике отсутствует единая федеральная политика, нет выработанной стратегии. Проводится оценка влияния на развитие отрасли конкретных государственных решений и негативных последствий от их реализации. Показано, что в современных условиях государственного регулирования неизбежно не только снижение налоговых сборов, но и существенный рост теневого сектора. Сделан акцент на том, что наполнение бюджета за счет акцизов не может являться основополагающим инструментом регулирования алкогольного рынка. Доказывается, что только комплексный подход к регулированию, учитывающий интересы всех участников рынка, окажет положительный эффект на социально-экономическое развитие регионов страны.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА. Государственное регулирование; рынок алкогольной продукции; акциз; бюджет; легальное производство; теневая экономика.

ИНФОРМАЦИЯ О СТАТЬЕ. Дата поступления 23 марта 2015 г.; дата принятия к печати 30 июня 2015 г.; дата онлайн-размещения 29 июля 2015 г.

N. S. Khokhlova*Baikal State University of Economics and Law,
Irkutsk, Russian Federation***I. V. Reutsky***Baikal State University of Economics and Law,
Irkutsk, Russian Federation*

ASSESSMENT OF REGULATING IMPACT ON INDUSTRY DEVELOPMENT (USING THE EXAMPLE OF ALCOHOL PRODUCTS MARKET)

ABSTRACT. The article analyzes the dynamics of main indicators of Russia's alcohol market development and the dynamics of taxation and tax levies of this industry. It is noted that in the presence of various positions in terms of necessity of governmental participation in strict regulation of the alcohol products market, practically there is no uniform federal policy and strategy in this sphere. Assessment is carried out for the impact of specific governmental decisions and negative consequences of their implementation on the industry development. It is shown that in the current context governmental regulation leads not only to inevitable tax revenue reduction but also to significant increase of the shadow sector. Emphasis is placed on the fact that pumping up the budget at the expense of excise taxes can not be a fundamental instrument for regulating the alcohol market. It is proved that only a comprehensive approach to regulation that takes into account the interests of all market participants will have a positive effect on socio-economic development of the country's regions.

KEYWORDS. Governmental regulation; market of alcoholic products; excise tax; budget; legal production; shadow economy.

ARTICLE INFO. Received March 23, 2015; accepted June 30, 2015; available online July 29, 2015.

© Н. С. Хохлова, И. В. Реуцкий

Результаты 2014 г. обнажили системные проблемы в экономике России. Алкогольный рынок, который государство усиленно регулировало последние 10 лет, разумеется, не стал исключением. Падение легального производства алкогольной продукции только лишь за 2014 г. по отдельным товарным группам (водка и ликеро-водочные изделия (ЛВИ)) достигло 22 % (с 2007 г. снижение на 45,8 %), по производству пива — -8,3 % (с 2007 г. снижение на 28,9 %). Крупнейшие пивоваренные компании объявили о закрытии заводов одного за другим: «Балтика» закрыла — 2 завода из 10, «САН ИнБев» — 4 из 9, «EfesRus» — 2 из 8¹. Однако только ли общий экономический кризис и падение потребительского спроса стали причиной таким резким изменениям? Ответ на этот вопрос является целью данной статьи.

За точку отсчета для рассмотрения очередного периода реформ на алкогольном рынке возьмем 2005 г., когда Президент России В. В. Путин выступил с резкой критикой действовавшей на тот момент системы контроля за производством и оборотом алкоголя, в частности системы акцизных складов, введенной еще в 2001 г. Как следствие, в 2006 г. акцизные склады упразднили и была введена единая государственная автоматизированная информационная система учета спирта в алкогольной и спиртосодержащей продукции (ЕГАИС), функционал которой должен был обеспечивать контроль за движением любого алкоголя от производителя до конечного потребителя.

Задумка с ЕГАИС была хорошей, но «хотели как лучше, а получилось как всегда»: 2006 г. ознаменовался коллапсом рынка (дважды останавливались все заводы-производители, алкоголь стал дефицитом в рознице), убытки производителей за этот год оцениваются в 2,5 млрд дол. [13], и в итоге система контроля за рынком была переведена в «ручной» режим уже к концу года. В 2009 г. Президент России Д. А. Медведев на совещании поставил под вопрос целесообразность дальнейшего существования системы ЕГАИС, сказав, что еще до ее введения у него была «полная уверенность, что это ничего не даст». Однако от ЕГАИС так и не отказались, очевидно, по причине слишком больших затрат на ее разработку и внедрение, нести ответственность за неэффективность которых желающих не нашлось.

В 2009 г. создается Федеральная служба по регулированию алкогольного рынка (Росалкогольрегулирование) — единый орган, контролирующий производство, оборот, качество, объемы выпуска и безопасность этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции. В том же году Президент России Д. А. Медведев объявляет алкоголизм национальным бедствием и начинается следующая волна нововведений: активная проверка Росалкогольрегулированием операторов рынка (отзываются лицензии, количество операторов сокращается, а дальнейшее перелицензирование в 2011 г. приводит к еще большему укрупнению рынка); в 2010 г. вводится понятие минимальной розничной цены на водку. Кроме того, в 2011 г. вступает в силу Федеральный закон РФ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» от 18 июля 2011 г. № 218-ФЗ, который вводит в действие целый список новых ограничений² [3] (особенно среди них выделим фактически объявленную войну мелкой алкогольной рознице и небольшим производителям, а также существенное ужесточение правил производства и оборота пива и слабоалкогольных напитков).

Затем в 2011 г. была принята программа акцизной реформы на 2012–2014 гг.³ (суть сводится к повышению акциза по всем видам алкогольной продукции в среднем на 30 % в год); в 2012 г. вступили в силу поправки в Федеральный закон «О рекламе»

¹ Балтика» закрывает свои филиалы в Челябинске и Красноярске. URL : <http://ria.ru/economy/20150129/1044821681.html>; «САН ИнБев» закрывает пивоваренный завод в Ангарске. URL : <http://www.interfax.ru/business/399599>; «EfesRus» закрывает заводы в Ростове в начале 2014 г. URL : <http://www.vedomosti.ru/companies/news/20378031/efes-rus-v-nachale-2014-goda-zakroet-zavody-v-rostove>.

² Роспотребнадзор опубликовал разъяснения по алкогольному закону // Иркутская торговая газета. 2012. 26 июня. URL : <http://pravila.irktorgnews.ru/vperedsmotriashchii/rospotrebнадзор-opublikoval-raziasneniia-po-alkogolnomu-zakonu>.

³ Минфин РФ в 2012–2014 гг. будет повышать акцизы на алкоголь // Alconews. 2011.6 июля. URL : <http://www.alconews.ru/russia/2011/07/17612.php>.

от 13 марта 2006 г. № 38-ФЗ¹, что привело к практически полному запрету на рекламу любого алкоголя. Следующая серьезная волна изменений на рынке намечена на 2015–2017 гг. (повторная попытка тотального внедрения обновленной ЕГАИС, очередное резкое, превышающее инфляцию увеличение ставок акцизов), но разразился экономический кризис, который резко усугубил негативные тенденции на алкогольном рынке до такой степени, что чиновники срочно бросились обсуждать и принимать новые законы, по содержанию отыгрывающие назад немалую часть принятых документов за последние 10 лет. К очередным «нововведениям» мы еще вернемся, а пока предлагаем проанализировать изменения рынка в цифрах официальной статистики.

Начнем с рассмотрения алкогольного рынка (продажи в легальной рознице всех видов алкоголя, переведенных в абсолютный алкоголь) в целом (табл. 1). Для корректной интерпретации данных был взят расширенный период в 30 лет.

Таблица 1

**Продажа алкогольных напитков и пива в абсолютном алкоголе
за 1985–2013 гг., млн дал.**

Год	Продажи	Год	Продажи	Год	Продажи
1985	126,3	2000	117,5	2007	138,7
1990	79,8	2001	120,3	2008	137,3
1995	139,9	2002	125,2	2009	129,6
1996	107,6	2003	131,1	2010	127,6
1997	112,8	2004	132,1	2011	126,8
1998	111,7	2005	133,2	2012	131,1
1999	115,1	2006	135,0	2013	122,1

Составлено по данным официального сайта Федеральной службы государственной статистики. URL : <http://cbcd/gks.ru>.

Провал легальных розничных продаж 1985–2090 гг. объясняется антиалкогольной кампанией М. С. Горбачева, которая закончилась с развалом СССР. К 1995 г. на фоне полной рыночной свободы легальная розница показала уровень продаж в 140 млн дал (в абсолютном алкоголе), но уже в 1996 г. последовало резкое падение на 23 %, причиной чему стал Федеральный закон «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ. Восстановить объемы легальных продаж производители смогли только к 2007 г., после чего в связи с очередным витком ужесточения реформы вновь зафиксирован падающий рынок. Оптимисты трактуют это как снижение потребления алкоголя на душу населения, а реалисты, знакомые с историческим опытом и статистикой отрасли, понимают, что это сигнализирует об уходе рынка в теневой сектор.

Изучение статистики легального производства алкогольной продукции на длительных временных промежутках [9] только подтверждает данный вывод: при избыточном регулировании рынка в отрыве от текущих экономических реалий существенная его часть уходит в тень. Однако и это (уход рынка в тень) не самое страшное, гораздо хуже то, как меняется структура потребления алкоголя. Вот какую статистику по динамике структуры потребления алкоголя в России приводит В. И. Дробиз, директор Центра исследований федерального и региональных рынков алкоголя: «В 1985 г. потребление пива составляло в России 22–24 л в год на душу населения, вина — около 16 л, водки и ЛВИ — около 10 л. В 1995 г.: пиво — 15,5 л на душу в год; вина — 3 л; водки, ЛВИ и их суррогатов — свыше 17 л. В 2007 г. (лучший предкризисный год): пиво — 81 л на душу населения; вино — около 5 л, водки, ЛВИ и суррогаты — не менее 16–17 л на душу»² [8]. Основная причина таких перемен — изменение социально-экономического положения населения, которое начинает рублем голосовать за количество градусов на потраченный рубль, переставая при этом обращать внимание на качество продукции

¹ В эфире — сухой закон // Российская газета. 2012. 23 июля. URL : <http://www.rg.ru/2012/07/21/zakon-site.html>.

² Заметки по алкогольному рынку. URL : <http://www.cifrra.info/articles/178/1852/>.

(наглядный тому пример катастрофическое изменение структуры потребления 1985–1995 гг.), тогда как при улучшении своего положения население старается выбирать качественный алкоголь, а не количество градусов. Реформы, уводящие часть рынка в тень, только усугубляют данную ситуацию, так как государство теряет (помимо доходов от налоговых поступлений) рычаги контроля в плане того, что и как пьет население. А ведь именно забота о здоровье населения каждый раз декларируется главной причиной необходимости очередных реформ на алкогольном рынке.

В структуре алкогольной продукции выделяют три ключевых по объемам производства/продаж товарных группы: водка и ЛВИ, пиво, вино, поэтому дальнейшее изучение статистики отрасли продолжим на примере каждой из трех ведущих групп в отдельности. Так как нам необходимо понять влияние реформ последнего десятилетия, то и цифры по группам будут взяты только за этот период, несмотря на то, что их анализ за последние 30–40 лет гораздо более информативен и показателен.

Учетные продажи и легальное производство по группе «водка и ЛВИ» за 2005–2014 гг. (табл. 2) позволяют выделить в составе розничных продаж легальный алкоголь (произведено плюс импорт минус экспорт) и нелегальный и/или так называемый полуполегалный (произведенный на официальных предприятиях, но в «третью» смену, без уплаты положенных акцизов), который был продан через легальную розницу и тем самым попал в учетные официальной статистикой продажи (его объем составляет учетные продажи минус объем легального рынка). Однако помимо учетных продаж еще есть огромная часть рынка, которая не фигурирует ни в какой официальной статистике. При этом эксперты оценивают общую долю нелегального алкоголя в структуре потребления в 2013–2014 гг. в 50–60 % [6; 7], хотя еще несколько лет назад подобные оценки давали цифру в 35–40 %. Если даже не брать этот полностью нелегальный сектор, то и по официальным сведениям видны следующие тренды рассматриваемых 10 лет:

- сокращение объема легального производства на 46 % в 2014 г. по сравнению с 2005 г.;
- снижение учетных розничных продаж на 41,4 % в 2014 г. по сравнению с 2005 г.;
- увеличение доли с 30,5 % в 2005 г. до 38,3 % в 2014 г. нелегального алкоголя в учетных продажах (несмотря на все реформаторские ужесточения оборота).

Таблица 2

*Производство и розничные продажи водки
и ликеро-водочных изделий в 2005–2014 гг., млн дал.*

Показатель	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Произведено	136,6	123,9	135,6	125,7	112,7	106,2	93,9	106,7	94,3	73,5
Ввезено по импорту	9,1	6,7	7,2	7,2	5,1	6,5	5,4	5,6	5,3	...
Экспорт	4,3	5,0	6,8	6,8	6,2	5,8	6,1	6,2	5,8	...
Продано в розницу	203,5	197,2	177,2	177,2	166,1	152,0	150,5	146,4	128,2	119,2

Составлено по данным официального сайта Единой межведомственной информационно-статистической системы и Центра исследований федерального и региональных рынков алкоголя.

Полагаем, что никому в здравом уме не придет мысль, что за 10 лет население РФ стало пить водку меньше на 40–50 %. Даже если допустить, что некоторая часть этих потребителей полностью ушла с рынка (чему есть объективные демографические причины¹), другая часть в связи с ростом личного благосостояния (основную часть рассматриваемых 10 лет Россия жила неплохо) переключилась на иные, более благородные и дорогостоящие напитки, то остальные (основная часть), исчезнувшие из официальной статистики, перешли либо на суррогаты (спиртосодержащие жидкости бытового или медицинского назначения), либо на полностью нелегальную продукцию (контрафакт подпольного или полуполегалного происхождения, серый импорт — последние годы это в первую очередь водка из Казахстана, что обусловлено разностью акцизов в пределах Евразийского экономического союза, самогон).

¹ Заметки по алкогольному рынку. URL : <http://www.cifra.info/articles/182/1887/>.

Так, за 2005–2014 гг. производство и розничные продажи пива (табл. 3) сильно отличаются от ситуации в группе водки и ЛВИ. Прежде всего обращает на себя внимание отсутствующий до 2011 г. сектор нелегального пива в легальной рознице (более того, до этого года идет превышение производства над продажами). Однако как резко меняется картина с 2012 г.: нарастающий спад легального производства (закрытие заводов крупнейшими пивоваренными компаниями говорит о том, что данный спад не фикция), при этом объем розничных продаж остается достаточно стабильным, но имеет тренд на снижение. Возникают вопросы: каковы причины и кто замечает выпадающее производство, если легальные производители закрывают предприятия.

Среди причин необходимо выделить несколько. Во-первых, снижение количества потребителей пива на рынке, обусловленное демографическими процессами, что гарантированно будет плавно сокращаться объем пивного рынка (после пиковых значений 2007–2008 гг., достигнутых благодаря крайне резкому росту потребления пива на душу населениям). Во-вторых, и как полагаем, это ключевые причины, резкий рост пивных акцизов (с 3 р./л в 2009 г. до 18 р./л в 2014 г., т. е. в 6 раз за 6 лет!) и серьезные ограничения на продажу и рекламу пива, которые в первую очередь ударили именно по крупным федеральным участникам рынка, имеющим доступ к дорогостоящим маркетинговым инструментам. Результат закономерен: федеральные компании (работающие на 100 % в «белом» секторе) теряют объемы, зато мелкие и средние региональные компании (работающие в белом секторе в лучшем случае лишь частично) наращивают объемы производства и продаж. Сможет ли переломить ситуацию и вывести в «белый» сектор всех производителей пива (в отличие от водки, здесь это сделать реальнее, что объясняется сравнительной сложностью технологий производства) грядущее повторное внедрение ЕГАИС покажет лишь время.

Таблица 3

**Производство и розничные продажи пива в 2005–2014 гг.,
в том числе напитков, изготавливаемых на основе пива с 2013 г., млн дал.**

Показатель	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Произведено	909,9	100,5	1 147,2	1 139,7	1 091,1	983,4	993,6	975,5	889,3	815,7
Ввезено по импорту	23,0	34,0	35,8	34,8	29,2	26,9	28,0	30,6	24,9	...
Экспорт	19,4	20,0	23,3	28,6	20,2	12,7	11,9	11,4	11,8	...
Продано в розницу	892,1	1 002,8	1 155,3	1 138,2	1 024,7	1 004,0	1 011,5	1 017,5	1 021,3	1 035,6

Составлено по данным официального сайта Единой межведомственной информационно-статистической системы и Центра исследований федерального и региональных рынков алкоголя.

Теперь перейдем к наиболее благородному сегменту массового алкогольного рынка (табл. 4). Для изучения возьмем статистику производства и продаж непосредственно вина (без вин шампанских и игристых и без иной винодельческой продукции).

Таблица 4

Производство и импорт вина и виноматериалов в 2006–2014 гг., млн дал.

Продукция	Показатель	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Вино (без вин шампанских и игристых)	Произведено	35,50	38,60	40,00	39,40	45,09	40,42	36,70	33,90	32,12
	Ввезено по импорту	21,70	21,98	23,29	17,24	21,76	24,38	24,62	26,37	23,24
	Экспорт	57,20	60,58	63,29	56,64	66,85	64,80	61,32	60,27	55,36
	Продано в розницу	62,20	62,00	61,80	60,20	58,90
Виноматериал	Произведено	12,10	14,00	13,00	18,00	21,00	24,00	20,00	25,00	30,00
	Ввезено по импорту	34,00	37,70	31,60	24,33	27,70	21,54	19,61	18,90	16,85
	Итого	46,10	51,70	44,60	42,33	48,70	45,54	39,61	43,90	46,85

Составлено по данным Центра исследований федерального и региональных рынков алкоголя и официального сайта Росстата.

Отсутствие данных по розничным продажам непосредственно вина до 2010 г. связано с особенностями статистического учета, поэтому для построения диаграммы в качестве показателя общего объема рынка учтем объем производства плюс объем импорта (как показывают данные 2010–2014 гг. подобное допущение позволительно).

Вопрос фальсификата в группе «вино» стоит на порядок менее остро, чем в группе «водка», поэтому в первую очередь нас будет интересовать соотношение импорта и внутренней продукции и динамика рынка в целом. К сожалению, позитива из цифр не видно: объем рынка после пика 2010 г. падает (–17,2 %), причем это обеспечено снижением внутреннего производства (–26,6 % с 2010 г.), а импорт достаточно стабилен. Позитивные данные можно увидеть в группе «виноматериал», где очевиден процесс импортозамещения, даже несмотря на то, что существенную часть прироста за 2014 г. обеспечил новый регион России — Крым (ориентировочная оценка этого вклада — 5 млн дал.¹).

После катастрофической девальвации рубля в конце 2014 г. по товарной группе «вино» можно было бы ожидать сильного импортозамещения, но участники рынка и специалисты оценивают данные перспективы совсем не так радужно: «В “Абрау-Дюрсо” не считают, что в долгосрочной перспективе российские виноделы сильно выиграют от разницы валютного курса. Своего винограда для импортозамещения виноматериалов у нас в стране не хватает. Субсидирование посадок виноградников от государства на данный момент недостаточное для того, чтобы начались их массовые закладки. Ситуация осложняется невозможностью привлечения кредитных средств, что фактически останавливает развитие и запуск новых проектов»². Таким образом, несмотря на ряд позитивных моментов, в целом ситуация очень сложная и требуется помощь государства, которой отечественные производители данной товарной группы в рассматриваемые годы не видели.

По той причине, что основной доход с алкоголя государство получает через акциз, взимаемый с производителя, в данной отрасли особое внимание уделялось легальному производству продукции (и его динамике), рассмотрим динамику ставки акциза, а также сборы в консолидированный бюджет государства (табл. 5–6). В связи с особенностями налогового учета и их изменением в течение анализируемого периода выделить сборы бюджета по отдельным группам водки и ЛВИ и вино, к сожалению, не представляется возможным, поэтому для исследования бюджетных доходов выделены следующие группы:

- крепкие напитки с объемной долей этилового спирта свыше 9 %;
- пиво;
- вино, вина игристые и винные напитки.

Таблица 5

Ставки акциза на алкогольную продукцию в России за 2005–2014 гг., р./л

Продукция	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Водка и ликеро-водочные изделия	146,0	159,0	162,0	173,5	191,0	210,0	231,0	254/300	400,0	500,0
Пиво (0,5–8,6 %)	1,75	1,91	2,07	2,74	3,00	9,00	10,00	12,00	15,00	18,00
Вино	2,2	2,2	2,2	2,35	2,6	3,5	5,0	6,0	7,0	8,0

Составлено по данным ст. 193 Налогового кодекса РФ.

Таблица 6

Доходы консолидированного бюджета РФ от акциза на алкогольную продукцию, производимую в РФ, в 2006–2014 гг., млрд р.

Продукция	Показатель	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Крепкие напитки более 9 %	Начислено к уплате	61,7	68,4	69,9	63,1	73,7	82,0	118,4	144,2	147,5
	Поступило	55,6	67,8	66,8	60,3	67,4	73,2	106,3	133,3	143,3
Пиво	Начислено к уплате	17,8	22,3	28,9	30,1	82,1	93,9	110,6	126,0	140,8
	Поступило	18,0	22,0	29,0	30,3	82,0	93,7	110,4	126,6	142,3
Вино, вина игристые, винные напитки	Начислено к уплате	4,2	4,6	5,0	5,1	9,1	10,7	10,2	7,7	8,1
	Поступило	4,2	4,7	4,9	4,7	6,2	7,05	7,5	7,3	8,0

Составлено по данным сводных отчетов № 1-НМ ФНС РФ и Росалкогольрегулирования.

¹ Импортозамещение виноматериала в 2006–2014. URL : <http://www.cifrra.info/articles/182/1892/>.

² Разошлись в курсе // Коммерсант. 2015.3 февр. URL : <http://www.kommersant.ru/doc/2659021>.

Подавляющую часть сбора акциза по первой группе (крепкие напитки более 9 %) обеспечивает выделенная нами изначально группа «водка и ЛВИ», кроме того ставка акциза одина для всей группы крепких напитков, поэтому для дальнейшего исследования эти группы допустимо приравнять. С вином ситуация иная: выделенная изначально группа «вино» не дает подавляющую часть сбора в своей налоговой группе, а также ставки акциза внутри налоговой группы отличаются для разной продукции (в соответствии со ст. 193 Налогового кодекса РФ), поэтому в данном случае приравнять группы не представляется допустимым. Следовательно, для дальнейшего анализа будем использовать только данные по группам крепких напитков и пива. Отметим, что в совокупности налоговые поступления двух данных групп обеспечивают не менее 90 % от общего сбора по акцизу на алкогольную продукцию, поэтому в плане анализа доходов бюджета именно они представляют наибольший интерес.

Ставка акциза на крепкие напитки более 9 % рассчитывается на 1 л чистого этилового спирта готовой продукции, ставка акциза на пиво и вино — на 1 л готовой продукции. В группе «водка и ЛВИ» за 2012 г. указаны два значения ставки акциза, поскольку по данной группе акциз был дополнительно изменен в течение года с 1 июля (см. табл. 5). Для дальнейшего исследования будет использована средняя за год ставка акциза, рассчитанная с учетом процентного соотношения произведенной продукции за I и II полугодие 2012 г. (43 и 57 % соответственно, средняя ставка акциза за 2012 г. — 280 р.).

На основании данных табл. 5 и 6 были составлены графики темпов роста акциза и доходов бюджета по группам крепких напитков и пива (за 100 % приняты показатели 2006 г.). В диаграммы для наглядности происходящих изменений добавили данные по легальному производству продукции (рис. 1–2, правая шкала), рассмотренные нами ранее.



Рис. 1. Темп роста ставки и доходов консолидированного бюджета РФ по акцизу на крепкие напитки

Темп роста ставки акциза по группе крепких напитков за 9 лет (см. рис. 1) составил 315 %, темп роста сбора по акцизу за этот же период — 239 %. Такое расхождение обусловлено в первую очередь ситуацией 2013–2014 гг., когда темп роста ставки акциза за два года составил 179 %, а темп роста сбора акциза лишь 125 %. Крах объемов легального производства за эти 2 года зафиксирован на 31 %. Избыточный рост ставки акциза, обусловленный только желанием увеличения сборов с рынка, привел к обратному закономерному результату: снижение доли легальной продукции на рынке, закрытие легальных производителей (как следствие, падение иных сборов в бюджеты разных уровней). Другими словами, теневой сектор, куда регулятор такими темпами роста акцизов выдавил немалую часть потребителей, должен быть признателен государству за предоставленную возможность зарабатывать.

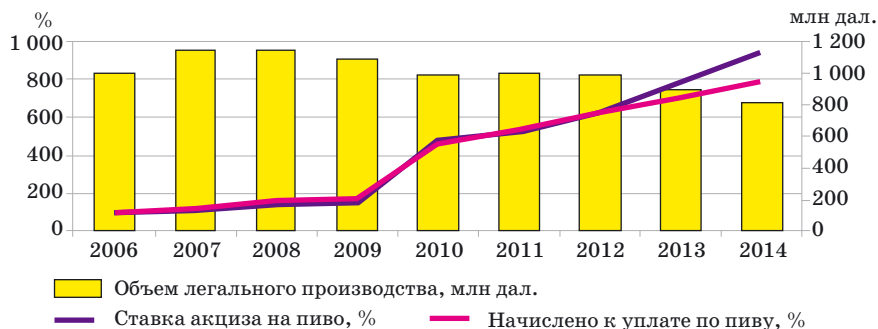


Рис. 2. Темп роста ставки акциза и доходов консолидированного бюджета РФ по акцизу на пиво

Наблюдаемая на рис. 2 ситуация в группе «пиво» интересна тем, что колоссальный темп роста ставки акциза (942 % за 9 лет) рынок в целом вытягивал до 2012 г. (сбор растет аналогичным темпом, при этом снижение объемов легального производства существенно меньше, чем в группе «водка и ЛВИ»). Но с 2013 г. ситуация катастрофически ухудшается: темп роста акциза явно опережает возможности рынка, как следствие, провал легального производства (снижение на 16,5 % за 2 года). При этом общий объем учтенных продаж сохраняется (значит, появился теневой рынок, доля которого в группе «пиво» до этого была незначительной). Следует заметить, что пивное производство всегда было одним из примеров «белых» участников рынка, но неграмотная государственная политика стала стимулом существенного роста теневого сектора и здесь. Мы на практике видим подтверждение мнения Е. А. Трофимова о том, что развитию теневой экономики в немалой степени способствует и само государство, вытесняя законопослушных предпринимателей высокими налогами из сферы легального бизнеса в теневую [12].

В целом, по обеим рассмотренным группам нет сомнений, что дальнейший необоснованный рост акциза на фоне экономического кризиса, начавшегося в конце 2014 г., будет и далее постепенно «убивать» легальных участников рынка вследствие резкого снижения покупательной способности населения и роста спроса на крепкий алкоголь, как на наиболее доступный и привычный антидепрессант. Мы согласны с С. С. Быковым в том, что в повседневной жизни, как правило, не уровень наших потребностей предопределяет наши возможности, а, скорее наоборот, наши возможности определяют степень удовлетворения наших потребностей [2]. Таким образом, государству при продолжении текущего курса реформ гарантировано снижение акцизных сборов и иных налоговых поступлений от легальных участников рынка, а также рост доли нелегального алкоголя (соответствующего качества) в структуре потребления населения.

Сторонники резкого повышения ставки акциза на алкоголь с целью снижения потребления спиртных напитков населением регулярно ссылаются на доклады Всемирной организацией здравоохранения, приводя, в частности, следующую цитату: «Повышение налогов на алкоголь входит в число трех наиболее выгодных с экономической точки зрения вмешательств, рекомендуемых Всемирной организацией здравоохранения для сокращения вредного употребления алкоголя»¹. Но почему эти люди умалчивают следующее утверждение из этого же документа: «К вариантам политики управления ценовой доступностью алкоголя относят повышение налогов на алкоголь, ставки которых должны определяться с учетом данных об эластичности спроса и ценовой доступности?»² Может потому, что реальные цели подобных сторонников в органах власти лежат не в области снижения потребления алкоголя населением, а

¹ Алкоголь и здоровье : европейский докл. ВОЗ о положении дел. 2014. URL : <http://www.euro.who.int/ru/health-topics/disease-prevention/alcohol-use/policy/10-action-areas-of-the-european-action-plan-to-reduce-the-harmful-use-of-alcohol-20122020/pricing-policies/european-status-report-on-alcohol-and-health-2014>.

² Там же.

в том, как повысить доходы государства, при этом объяснив населению причины, по которым оно должно платить больше?

Отечественными исследователями Ю. В. Андриенко и А. В. Немцовым еще в 2006 г. «найденно подтверждение существования эффекта замещения водки са-могоном при росте цены на водку, а также замещения водки пивом и, наоборот, при росте цен на один из видов напитков. В результате найденного замещения между напитками цена на водку не имеет влияние на общее потребление этанола» [1], но государственные мужи не желают отвлекаться на такие детали.

Мы рассмотрели изменения в отрасли за 10 лет в цифрах, теперь можно подвести некоторые итоги проведенным реформам. Ключевые цели, озвучиваемые при очередном реформировании алкогольного рынка (этот процесс стабильно цикличен вот уже более 500 лет, а первым алкогольным налогом и того больше лет, в частности достоверно известен киевский налог 946 г., называемый «медовой данью» [5]), звучат как снижение потребления алкоголя населением и борьба с теневым рынком и контрафактной продукцией, что обеспечит повышение доходов государства. Вот только по факту на первый план всегда выходит фискальная суть реформ, а остальные благие слова в своей массе так и остаются словами. Рассмотренный период не исключение: сильнейший рост акцизов на определенном промежутке дал свой положительный денежный результат (доходы бюджета в абсолютных цифрах за 10 лет выросли на 139 % по крепким напиткам, на 691 % по пиву и на 93 % по винодельческой продукции), но на этапе, когда рост ставки акцизов утратил связь с экономическим ростом в стране (и покупательной способностью населения), система предсказуемо сломалась (а начавшийся экономический кризис только усилил эффект) и мы получили превышающий прежние масштабы объем теневого сектора и водочно-пивную и суррогатно-контрафактную структуру потребления алкоголя населением. Неужели это разумная плата за повышение бюджетных доходов?

Если судить по исторической спирали реформ данной отрасли в России, то население вплотную подошло к очередному периоду, когда будет введена государственная монополия в той или иной степени (производство и/или розничные продажи). На эту тему представители государства открыто говорят уже не первый год: «Рассмотреть с учетом международного опыта вопрос о последствиях введения государственной монополии на производство и оборот этилового спирта и алкогольной продукции, оценив наличие необходимых условий для принятия такого решения и определив возможные сроки его реализации»¹. Вот только результат можно предсказать заранее на основании того же исторического опыта. Автор самой успешной (по мнению ряда исследователей, с точки зрения наполнения бюджета) алкогольной реформы в многовековой истории России царский премьер граф С. Ю. Витте говорил следующее: «Такую реформу можно было бы провести только при самодержавной власти. При парламентском режиме это было бы невысказано, так как реформа задевает интересы высших лиц и людей с большим достатком» [10].

Результаты 2014 г. по сумме собранных акцизов (и очевидным причинам, которые к этому привели [4]) заставили государство срочно подготовить новый пакет предложений по изменениям на алкогольном рынке. В общем виде перечень был озвучен заместителем руководителя Росалкогольрегулирования В. Спириным на расширенном заседании Экспертного совета Федеральной антимонопольной службы, которое прошло 11 февраля 2015 г. в рамках выставки «ПРОДЭКСПО-2015»². Основная часть предложений сводится к очередным ужесточениям и ограничениям с целью снижения объемов производства и оборота нелегальной продукции. Конечно, в рамках действующей системы регулирования некоторый результат они должны дать, но принципиально положение исправить не в состоянии, так как не смотрят в суть проблемы, приводящей к возникновению нелегального рынка.

¹ Поручение Президента РФ Правительству по итогам совещания о мерах по снижению потребления алкоголя от 12 авг. 2009 г. П. 7. URL : <http://www.kremlin.ru/assignments/5428>.

² 12 основных пунктов плана реформирования алкогольного рынка // Союз российских пивоваров. 2015. 12 февр. URL : http://www.beerunion.ru/press_office/news/18750.

Из предложений, не связанных с новыми ограничениями, отметим возврат к разрешению торговли алкоголем через Интернет, которая была запрещена с 2007 г.; долгожданное легальными производителями изменение схемы начисления надбавок и бонусов сетями при продаже алкоголя (это связано с тем, что 70 % минимальной розничной цены на водку составляют акциз и налог на добавленную стоимость, на которые розничный продавец делает свою наценку); введение новой категории пива (слабоалкогольное, до 4,5 %) и снижение для нее акциза на 25 % от действующей ставки. На текущий момент это лишь предложения, но направление мысли регулятора понятно.

Из уже принятых (на начало 2015 г.) послаблений для алкогольного рынка отметим следующие: снижение минимальной розничной цены водки с 220 до 185 р. (для умеющих считать очевиден популизм данной меры, так как 125 из 185 р. минимальной розничной цены составляют акциз и налог на добавленную стоимость, соответственно на долю производителя и продавца остается целых 60 р., на которые бутылку водки необходимо изготовить, доставить до места продажи, продать и заработать прибыль всем участникам процесса [11]); отмена ранее запланированного существенного повышения акцизов на крепкие напитки на период 2015–2017 гг. (на 2015–2016 гг. ставка акциза заморожена на текущем уровне, на 2017 г. плюс 5 %) и на пиво (ставка заморожена на 2015 г., на 2016 г. плюс 12 %, на 2017 г. плюс 5 %); приняты поправки в закон о средствах массовой информации, которые вновь разрешают рекламу алкоголя (но только для пива и винодельческой продукции российского производства).

Способны ли сломать негативное развитие событий на алкогольном рынке указанные предложения и уже принятые поправки? Мы думаем, что нет. Ставки акцизов заморожены, но чем это может помочь, если рынок был сломан на куда более низком уровне ставок? А ведь кризис только начинается, что будет способствовать дальнейшему снижению реальной покупательной способности населения, а значит, количество уходящих в теневой сектор за доступной продукцией будет только возрастать¹. Предлагаемые косметические меры послаблений в лучшем случае смогут только отчасти компенсировать этот процесс.

В качестве мер для нормализации обстановки на алкогольном рынке предлагаем следующие мероприятия федерального уровня.

Во-первых, считаем целесообразным снижение ставки акциза на крепкий алкоголь до уровня 2012 г. Снижение ставки акциза на пиво считаем нерациональным (значительного падения объемов розничных продаж нет, но есть падение легального производства). По данной группе алкоголя необходимо провести комплекс мероприятий по легализации полного объема производства небольших региональных пивоварен (при этом, для реализации нет необходимости ждать внедрения ЕГАИС).

Во-вторых, внести изменения в действующую редакцию «Концепции государственной политики по снижению масштабов злоупотребления алкоголем и профилактике алкоголизма среди населения Российской Федерации на период до 2020 года» от 30 декабря 2009 г. (далее — Концепция). Данный документ необходимо доработать с учетом результатов, полученных с момента ее принятия, а также на основании более глубокого изучения многовекового исторического опыта регулирования алкогольной отрасли в России. На уровне Концепции считаем необходимым зафиксировать положение, что наполнение бюджета за счет акцизов не может являться основополагающим инструментом регулирования рынка. Ограничения необходимы всем участникам рынка, а не только населению и бизнесу.

В-третьих, на уровне Концепции принять на срок ее действия однозначное решение: быть государственной монополией или нет. Без расставленных точек в этом вопросе не надо ждать от бизнеса (в первую очередь крупного, ориентированного на долгосрочные инвестиционные проекты) вложений в нужном государству направлении. Бизнесу нужны понятные правила и четко определенные условия работы. Только тог-

¹ Спрос на самогонные аппараты за 2014 год вырос на 300 % // Известия. 2015. 24 февр. URL : <http://izvestia.ru/news/583224>.

да и только так можно направить частные инвестиции в нужное государству русло. Изменить структуру потребления алкоголя населением государство без слаженной работы с бизнесом не сможет (в рамках рыночной экономики).

В-четвертых, на уровне Концепции определить суть необходимых изменений на рынке как нахождение золотой середины между здоровьем населения, развитием бизнеса и наполняемостью бюджета. Текущая ситуация, когда на уровне генерального документа главной целью обозначено здоровье нации, а по факту действий основной целью является наполнение бюджета любой ценой, должна быть исправлена и далее не повторяться.

Регулирование алкогольного рынка — это многогранная задача, которая не имеет простых решений. На уровне органов государственной власти необходимо понимание того, что абсолютно неважно какие ограничения будут предложены в очередной раз, они все равно не будут работать, если алкогольную продукцию будет проще и на порядок дешевле получить в домашних/кустарных условиях. Однако из этого не следует, что разумных, подкрепленных научными исследованиями ограничений не должно быть, и алкогольный рынок необходимо отпустить в свободное рыночное плавание. Слишком расходятся интересы всех участников (населения, бизнеса и государства), слишком велико национальное значение вопроса. Государство должно видеть свою цель в регулировании алкогольного рынка не как получение максимального дохода в бюджет под красивой вывеской защиты здоровья населения, а как гармонизацию интересов всех участников этой непростой сферы. Осталось только понять, что «одним махом этого решить не получится. Требуется долгая и нудная работа по воспитанию у населения ответственного и разумного употребления алкоголя. Все остальное — от лукавого, как показывает история...»¹.

Список использованной литературы

1. Андриенко Ю. В. Оценка индивидуального спроса на алкоголь / Ю. В. Андриенко, А. В. Немцов. — URL : <http://www.cefir.ru/download.php?id=626>.
2. Быков С. С. К дискуссии о понятии противодействия уклонению от уплаты налогов и его значении в признании налогового права самостоятельной отраслью / С. С. Быков // Известия Иркутской государственной экономической академии. — 2014. — № 1 (93). — С. 90–99.
3. Вириякин С. Большая алкогольная реформа: борьба с алкоголизмом или новый передел денег / С. Вириякин — URL : <http://www.klerk.ru/analytics/obzor/208317/>.
4. Гребенников М. Алкоголь уходит в тень / М. Гребенников // Эксперт Online. — 2015. — № 7 (933). — URL : <http://expert.ru/expert/2015/07/alkogol-uhodit-v-ten/>.
5. Гулина Н. С. Государство, финансы и алкогольный рынок в истории России / Н. С. Гулина, В. В. Кучер // Сибирская академия финансов и банковского дела. — 2006. — № 2. — URL : <http://safbd.ru/magazine/article/gosudarstvo-finansy-i-alkogolnyy-rynok-v-istorii-rossii>.
6. Добролюбова О. Каждая вторая бутылка водки в России является контрафактом / О. Добролюбова // Золотой Рог. — 2014. — № 30. — URL : http://www.zrpress.ru/markets/v-rossii-10.08.2014-67701_kazhdaja-vtoraja-butylka-vodki-v-rossii-javljaetsja-kontrafaktom.html.
7. Дробиз В. И. Мы — то, что мы пьем / В. И. Дробиз. — URL : <http://spirt-express.ru/tochka-zreniya/stati/24/>.
8. Дробиз В. И. Рынок алкоголя зафиксировался в очень неприятной позиции / В. И. Дробиз. — URL : <http://www.alcoexpert.ru/itnews/21848-vadim-drobiz-rynok-alkogolya-zafiksirovalsya-v-ochen-nepriyatnoj-pozicii.html>.
9. Кара-Мурза С. Г. Белая книга. Экономические реформы в России 1991–2001 / С. Г. Кара-Мурза, С. А., Батчилов, С. Ю. Глазьев. — URL : <http://www.kara-murza.ru/books/wb/wb013.html>.
10. Кривомазов Н. Почему и что делать / Н. Кривомазов // Русская Водка. — 2010. — № 2. — URL : http://www.rusvodkamagazine.ru/upload/RV_2-10.pdf.
11. Смирнов М. «Минималка» — чудо здравого смысла? / М. Смирнов. — URL : <http://www.alkohole.ru/news/alko-news/minimalka-chudo-zdravogo-smysla>.
12. Трофимов Е. А. Международные аспекты теневой экономики / Е. А. Трофимов // Известия Иркутской государственной экономической академии. — 2012. — № 2 (82). — С. 126–131.
13. Трутнев О. ЕГАИС: шанс быть полезной / О. Трутнев // Спирт-Экспресс. — 2012. — URL : <http://www.spirt-express.ru/tochka-zreniya/stati/161/>.

¹ Госспирт: алкоголь для бюджета : онлайн-конференция М. Смирнова (главный редактор портала «Алкоголь.Ру») // Финанс. 2009. 24 июля. URL : <http://www.finam.ru/analysis/conf00001002BA/>.

References

1. Andriyenko Yu. V., Nemtsov A. V. *Otsenka Individual'nogo sprosa na alkohol'* [Assessment of individual demand for alcohol]. 2006. Available at: <http://www.cefir.ru/download.php?id=626>.
2. Bykov S. S. On discussion on the notion of counteraction against tax evasion and tax avoidance and their value in recognition of tax law as an independent branch. *Izvestiya Irkutskoy gosudarstvennoy ekonomicheskoy akademii = Izvestiya of Irkutsk State Economics Academy*, 2014, no. 1 (91), pp. 90–99. (In Russian).
3. Viryaskin S. *Bolshaya alkohol'naya reforma: bor'ba s alkogolizmom ili novyi peredel deneg* [Big alcohol reform: struggle with alcoholism or new repartition of money]. Available at: <http://www.klerk.ru/analytics/obzor/208317/>.
4. Grebennikov M. Alcohol withdraws into the shadows. *Ekspert Online*, 2015, no. 7 (933). Available at: <http://expert.ru/expert/2015/07/alkogol-uhodit-v-ten/>. (In Russian).
5. Gulina N. S., Kucher V. V. State, finance and alcohol market in Russia's history. *Sibirskaya akademiya finansov i bankovskogo dela = Siberian Academy of Finance and Banking*, 2006, no. 2. Available at: http://safbd.ru/magazine/article/gosudarstvo-finansy-i-alkogolnyy-rynok-v-istorii-rossii_ (In Russian).
6. Dobrolyubova O. Every second bottle of vodka in Russia is counterfeit. *Zolotoi Rog = Golden Horn*, 2014, no. 30. Available at: http://www.zrpress.ru/markets/v-rossii_10.08.2014_67701_kazhdaja-vtoraja-butylka-vodki-v-rossii-javljaetsja-kontrafaktom.html. (In Russian).
7. Drobiz V. I. *My — to, chto my p'em* [We are what we're drinking] Available at: <http://spirt-express.ru/tochka-zreniya/stati/24/>.
8. Drobiz V. I. *Rynok alkogolya zafiksirovalsya v ochen' nepriyatnoi pozitsii* [The alcohol market has been registered in a very unpleasant position]. Available at: <http://www.alcoexpert.ru/it-news/21848-vadim-drobiz-rynok-alkogolya-zafiksirovalsya-v-ochen-nepriyatnoj-pozitsii.html>.
9. Kara-Murza S. G., Batchikov S. A., Glaz'ev S. Yu. *Belaya kniga. Ekonomicheskie reformy v Rossii 1991–2001* [The White Book. Economic reforms in Russia of 1991-2001]. Available at: <http://www.kara-murza.ru/books/wb/wb013.html>.
10. Krivomazov N. Why and what to do. *Russkaya Vodka = Russian Vodka*, 2010, no. 2. Available at: http://www.rusvodkamagazine.ru/upload/RV_2-10.pdf. (In Russian).
11. Smirnov M. «*Minimalka*» — *chudo zdravogo smysla?* [«A sheer minimum» — a wonder of common sense?]. Available at: <http://www.alkohole.ru/news/alko-news/minimalka-chudo-zdravogo-smysla>.
12. Trofimov E. A. International aspects of shadow economy. *Izvestiya Irkutskoy gosudarstvennoy ekonomicheskoy akademii = Izvestiya of Irkutsk State Economics Academy*, 2012, no. 2 (82), pp. 126–131. (In Russian).
13. Trutnev O. USAIS: a chance to be useful. *Spirt-Ekspress*, 2012. Available at: <http://www.spirt-express.ru/tochka-zreniya/stati/161/>. (In Russian).

Информация об авторах

Хохлова Наталья Сергеевна — кандидат экономических наук, доцент, кафедра экономики и государственного управления, Байкальский государственный университет экономики и права, 664003, г. Иркутск, ул. Ленина, 11, e-mail: nshohlova@yandex.ru.

Реуцкий Игорь Владимирович — магистрант, кафедра экономики и государственного управления, Байкальский государственный университет экономики и права, 664003, г. Иркутск, ул. Ленина, 11, e-mail: reutsky_igor@mail.ru.

Authors

Natalya S. Khokhlova — PhD in Economics, Associate Professor, Chair of Economics and Public Administration, Baikal State University of Economics and Law, 11 Lenin St., 664003, Irkutsk, Russian Federation; e-mail: nshohlova@yandex.ru.

Igor V. Reutsky — Master's Degree Student, Chair of Economics and Public Administration, Baikal State University of Economics and Law, 11 Lenin St., 664003, Irkutsk, Russian Federation; e-mail: reutsky_igor@mail.ru.

Библиографическое описание статьи

Хохлова Н. С. Оценка регулирующего воздействия на развитие отрасли (на примере рынка алкогольной продукции) / Н. С. Хохлова, И. В. Реуцкий // *Baikal Research Journal*. — 2015. — Т. 6, № 4. — DOI : [10.17150/2411-6262.2015.6\(4\).11](https://doi.org/10.17150/2411-6262.2015.6(4).11).

Reference of article

Khokhlova N. S., Reutsky I. V. Assessment of regulating impact on industry development (using the example of alcohol products market). *Baikal Research Journal*, 2015, vol. 6, no. 4. DOI: [10.17150/2411-6262.2015.6\(4\).11](https://doi.org/10.17150/2411-6262.2015.6(4).11). (In Russian).