

О РАЗДЕЛЬНОМ РЕГУЛИРОВАНИИ ПРОИЗВОДСТВА И ОБОРОТА ПИВОВАРЕННОЙ ПРОДУКЦИИ И ИНОЙ АЛКОГОЛЬНОЙ ПРОДУКЦИИ

Директор Института проблем правового регулирования
НИУ «Высшая школа экономики», к.ю.н.
Дупан Анна Сергеевна

Москва, 2017

ОСОБОЕ МЕСТО ПИВА СРЕДИ НАПИТКОВ С СОДЕРЖАНИЕМ ЭТИЛОВОГО СПИРТА



Пиво является субститутом крепкого алкоголя, прежде всего нелегального. Рост продаж пива обуславливает снижение количества смертей от отравления алкоголем. Отклонения от этого правила наблюдаются для периодов общенациональных праздников, а также временным лагом между отпуском пива производителем и его употреблением конечным покупателем.



Употребление исключительно пива при алкогольной зависимости встречается крайне редко, в 1% случаев, тогда как среди алкоголезависимых со смешанным потреблением большую долю (90,7%) составляют пациенты, предпочитающие крепкий алкоголь. (данные исследования Санкт-Петербургского научно-исследовательского психоневрологического института им. В.М.Бехтерева, «Сравнительное исследование зависимости от пива и крепких алкогольных напитков», 2011)

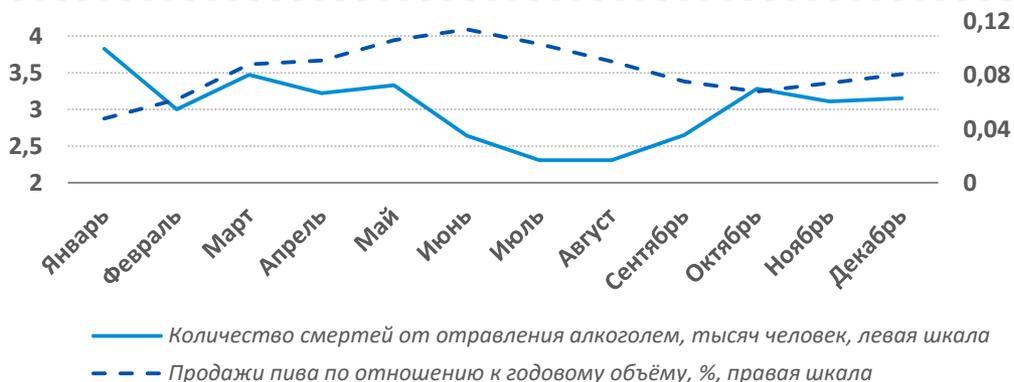


Снижение продаж пива (на 36% в 2015 году с 2008 года) привело к резкому росту рынка нелегального алкоголя. Доля неучтенного алкоголя достигла 37,8% от общего объема рынка в натуральном выражении, при этом доля неучтенных дистиллированных напитков достигла 49,4% всего дистиллированного алкогольного рынка, доля ферментированных напитков только 15%. (данные ТПП)



Ярко выраженная сезонность потребления пива (максимальный месячный объем превосходит минимальный в 2,4 раза) свидетельствует о том, что подавляющая часть реализуемого пива употребляется населением не в качестве напитка, связанного с алкоголизацией, а обусловлено его вкусовыми качествами и способностью утолять жажду

СЕЗОННОСТЬ ПРОДАЖ ПИВА И СМЕРТНОСТИ ОТ ОТРАВЛЕНИЯ АЛКОГОЛЕМ



ОСОБЕННОСТИ

ПРОИЗВОДСТВА И ОБОРОТА ПРОДУКЦИИ ПИВОВАРЕНИЯ, ПОДЛЕЖАЩИЕ УЧЕТУ ПРИ РЕГУЛИРОВАНИИ ОТРАСЛИ



отсутствие добавленного спирта в производимом продукте: пиво является напитком натурального брожения



использование практически 100% отечественного сельскохозяйственного сырья для производства пива (за исключением хмеля)



самая высокая собираемость налогов среди производителей алкогольной продукции



высокая интеграция сельского хозяйства в цепочку производства



высокая конкуренция в отрасли и отсутствие монополизации рынка (в России зарегистрировано 459 компаний (без учета филиалов), имеющих в качестве основного кода экономической деятельности код 15.96 «Производство пива»)



высокая себестоимость производимого продукта и сложный технологический процесс производства, практически исключающий возможность производства контрафактной (то есть не соответствующей технологическим требованиям) продукции



высокая сезонность производства и реализации пива и пивных напитков, обусловленная тем, что в мае-сентябре спрос на пивоваренную продукцию гораздо выше, чем в остальные месяцы

ПОСЛЕДСТВИЯ РЕГУЛИРОВАНИЯ ПИВОВАРЕННОЙ ОТРАСЛИ В РОССИИ БЕЗ УЧЕТА ЕЕ ОСОБЕННОСТЕЙ (ЕДИНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ)



Основное последствие - регулирование пивоваренной отрасли в России стало самым жестким среди стран ЕАЭС и Европы, что привело к следующему:



пиво и пивные напитки в целях регулирования были практически полностью приравнены к продукции с высоким содержанием алкоголя



серьезные дополнительные издержки в отрасли привели:

- **к спаду производства** (к настоящему времени закрыто 12 пивоваренных заводов, а производство пива в целом упало на 40%)
- **росту цен на продукцию,**
- **перераспределению потребления алкогольной продукции**, зачастую в пользу нелегального крепкого алкоголя и суррогатов, в результате чего доля нелегального крепкого алкоголя приближается к 50%.

ИТОГ ПОДОБНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ:

Созданная система государственного регулирования производства, оборота, рекламы и налогообложения пивоваренной продукции не позволила даже приступить к решению задачи по изменению структуры потребления алкогольной продукции: системное ежегодное появление дополнительных ограничений, все более приравнивающих пиво и пивные напитки к крепкому алкоголю, приводит к замене в структуре потребления пивоваренной продукции нелегальными напитками с высоким содержанием алкоголя (в некоторых регионах средняя цена бутылки пива стала равна цене бутылки нелегальной водки или суррогата), что, в свою очередь, ведет к росту смертности от отравления алкоголем.

СРАВНЕНИЕ РЕГУЛИРОВАНИЯ ПИВОВАРЕННОЙ ОТРАСЛИ В РОССИИ СО СТРАНАМИ ЕАЭС И ЕС

В БЕЛОРУССИИ ПИВО В ПРИНЦИПЕ НЕ ОТНОСИТСЯ К АЛКОГОЛЬНОЙ ПРОДУКЦИИ:

К пиву не применяются нормы Закона РБ от 27.08.2008 №429-З «О государственном регулировании производства и оборота алкогольной, непивной спиртосодержащей продукции и непивного этилового спирта». Производство и оборот пива в Белоруссии регламентируется Законом РБ от 29.06.2003 г. №217-З «О качестве и безопасности продовольственного сырья и пищевых продуктов для жизни и здоровья человека»

ПОСЛЕДСТВИЯ ТАКОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ:

В условиях единого рынка ЕАЭС пиво и пивные напитки, произведенные на территории других стран ЕАЭС, получают необоснованные конкурентные преимущества перед российской пивоваренной продукцией.

В ЕВРОПЕ ПРАКТИЧЕСКИ ВО ВСЕХ СТРАНАХ ПРОИЗВОДСТВО И ОБОРОТ ПИВА И ПИВНЫХ НАПИТКОВ РЕГУЛИРУЕТСЯ ОТДЕЛЬНО ОТ ПРОИЗВОДСТВА И ОБОРОТА КРЕПКОГО АЛКОГОЛЯ:

Германия - Временный закон о пиве 1993 г.

Бельгия - Королевский указ о пиве от 21.03.1993 г.

Франция - Декрет об уточнении видов пива от 31.03.1992 г.

Великобритания - Постановление о пиве 1993 г.

ПОСЛЕДСТВИЯ ТАКОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ:

Пивоваренная отрасль вносит существенный вклад в развитие экономики стран, а потребление крепкого алкоголя на душу населения существенно меньше чем в России.

ПРОБЛЕМЫ ТЕКУЩЕГО РЕГУЛИРОВАНИЯ. АВТОМАТИЧЕСКИЕ СРЕДСТВА ИЗМЕРЕНИЯ И УЧЕТА КОНЦЕНТРАЦИИ И ОБЪЁМА БЕЗВОДНОГО СПИРТА В ГОТОВОЙ ПРОДУКЦИИ (АСИИУ)

- ✓ **АСИИУ проводят измерение объёмов готовой продукции с использованием штучного и объёмного (расходомер) счётчиков.** Показания этих двух видов измерений при производстве пива не совпадают, так как в пиве содержится углекислый газ
- ✓ **АСИИУ проводят измерения содержания этилового спирта с учётом температуры измеряемого продукта,** но при производстве пива измерение содержания этилового спирта не производится, учёт показателей температуры используется для коррекции объёма готовой продукции, прошедшей через объёмный счетчик, приведя его к температуре + 20 С. Таким образом, АСИИУ в существующем виде учитывает заведомо больший объём готовой продукции.
- ✓ **Запорный клапан АСИИУ, срабатывающий при технических сбоях в работе препятствует сливу готовой продукцию из продуктопровода и его промывке,** которые в ряде случаев в необходимы течение часа. Открыть запорный клапан возможно в присутствии представителя завода-изготовителя АСИИУ или иного лица, уполномоченного Росалкогольрегулированием.
- ✓ **В соответствии с правилами ремонта и обслуживания АСИИУ, в случае выхода устройства из строя, необходимо** ожидать прибытия представителя завода-изготовителя, либо представителя организации, имеющей свидетельство (разрешение) завода-изготовителя на право проведения ремонтных работ. Это нормативное требование не соответствует возможностям заводов-изготовителей.
- ✓ **Значительное количество пивоваренных предприятий осуществляет** производство безалкогольной продукции с использованием технологических линий, также используемых для производства пива. В настоящий момент механизм перехода от выпуска пива к безалкогольной продукции и обратно предполагает подачу уведомлений по электронной почте, что не обеспечивает полноценного автоматического учёта.
- ✓ **Правила проведения поверки АСИИУ, правила действия при технических сбоях в работе АСИИУ, предполагают** переход на «бумажный» учёт, что не обеспечивает полноценного автоматического учёта.

ПРОБЛЕМЫ ТЕКУЩЕГО РЕГУЛИРОВАНИЯ. ИСПОЛЬЗОВАНИЕ СКЛАДСКИХ ПОМЕЩЕНИЙ



Производство пива обладает сильно выраженной сезонностью. Наибольший месячный объём продаж, приходящийся на июнь, превосходит наименьший объём продаж, приходящийся на январь, практически в 2,4 раза.



Требование п. 2.3 статьи 11 ФЗ № 171 требует, чтобы складские помещения, используемые производителем пива, находились в собственности, хозяйственном ведении, оперативном управлении или в аренде, срок которой определен договором и составляет один год и более. Таким образом, на протяжении 7 месяцев в году, производитель пива вынужден оплачивать складские помещения, превосходящие его потребности на 40%.

ПРОБЛЕМЫ ТЕКУЩЕГО РЕГУЛИРОВАНИЯ. РЕКЛАМА И ПОДДЕРЖКА СПОРТА ПИВОВАРЕННОЙ ОТРАСЛЮ



Ограничения рекламы пивоваренной продукции, принятые в России, не соответствуют международной практике. Проведение международных соревнований в России потребовало принятия Федерального закона от 07.06.2013 N 108-ФЗ «О подготовке и проведении в Российской Федерации чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года, Кубка конфедераций FIFA 2017 года и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»



Исследование Нельсона «Advertising Bans, Monopoly, and Alcohol Demand: Testing for Substitution Effects using State Panel Data» посвящённое анализу связей между запретами в области рекламы, времени и места продаж и иными ограничениями и объёмом продаж алкоголя, проведённое на основе данных по США (по 45 штатам) за 1982–1997, свидетельствует, что запрет на рекламу не снижает общий уровень употребления алкоголя



Реклама пивоваренной отрасли традиционно связана со спортом. Ежегодные вложения пивоваров в спорт на территории Германии составляют сумму, совпадающую с заложенной в соответствии с ФЦП "Развитие физической культуры и спорта в Российской Федерации на 2016–2020 годы" на весь период действия программы (5 лет) в качестве внебюджетных источников для развития массового спорта в РФ (4,5 млрд рублей)



Данные исследования «Beer - global sponsorship analysis», проведённого International Marketing Reports (IMR) на основании анализа 420 контрактов между спортивными клубами и производителями пива по всему миру показывают, что спонсорство не является ключевым фактором в стимулировании продаж алкоголя и спонсорство в спорте влияет на перераспределение долей рынка между участниками и не приводит к росту размера рынка

ПРОБЛЕМЫ ТЕКУЩЕГО РЕГУЛИРОВАНИЯ. КАНАЛЫ ПРОДАЖ

УСТАНОВЛЕННЫЕ ЗАПРЕТЫ НА ПРОДАЖУ ПИВА В НЕСТАЦИОНАРНЫХ ТОРГОВЫХ ОБЪЕКТАХ, НА РЫНКАХ, ЧЕРЕЗ СЕТЬ ИНТЕРНЕТ, ОГРАНИЧЕНИЯ НА ВРЕМЯ ПРОДАЖИ И Т.Д. ПОВЛЕКЛИ ЗА СОБОЙ СНИЖЕНИЕ ОБЪЁМОВ ПРОДАЖ ТОЛЬКО НА 6,2%, НО ИМЕЛИ СЛЕДУЮЩИЕ ПОСЛЕДСТВИЯ

Потеря 61 тысячи рабочих мест в торговле и производстве пива привела к прямым потерям государственного бюджета, связанным с недополученным подоходным налогом в размере 1,56 млрд рублей. ПФР, ФОМС и ФСС недополучили 3,59 млрд рублей. За время поиска работы уволенные сотрудники не создали добавленной стоимости, то есть не внесли вклад в рост объёма ВВП, на сумму 65,8 млрд рублей *(данные исследования ИЭП им. Гайдара, экспертная оценка ВШЭ)*

Количество торговых мест на рынках в период с 1 июля 2012 года по 1 июля 2013 года сократилось на 375,9 тысяч (на 44,4%) *(данные Росстата)*

С 2011 по 2014 год количество обращений граждан, недовольных закрытием торговых объектов или жалующихся на дефицит магазинов, увеличилось в 4,8 раза *(Пояснительная записка к проекту ФЗ о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части поддержки субъектов малого предпринимательства, осуществляющих нестационарную торговлю))*

ПУТИ РЕШЕНИЯ ПРОБЛЕМ В РЕГУЛИРОВАНИИ ПИВОВАРЕННОЙ ОТРАСЛИ В РОССИИ

РЕШЕНИЕ УКАЗАННЫХ ВЫШЕ ПРОБЛЕМ – КАРДИНАЛЬНОЕ ИЗМЕНЕНИЕ ПОДХОДА К ГОСУДАРСТВЕННОМУ РЕГУЛИРОВАНИЮ ПИВОВАРЕННОЙ ОТРАСЛИ ПУТЕМ:

- выделения регулирования производства, оборота (хранения, оптовой и розничной продажи) пива, пивных напитков, пивного сусла,
- установления особенностей продвижения (рекламы) и налогообложения пива и пивных напитков, соответствующие особенностям пивоваренной продукции и стимулирующие развитие российского пивоварения.

ЦЕЛЬ РЕГУЛИРОВАНИЯ

обеспечение комплексной модернизации законодательства Российской Федерации о производстве, обороте, продвижении и налогообложении пива и пивных напитков, снимающей избыточную нагрузку на пивоваренную отрасль, создающей условия для развития пивоваренной отрасли и обеспечивающей конкурентоспособность российской пивоваренной продукции по сравнению с аналогичной продукцией стран ЕАЭС и Европы.

ПОЧЕМУ НЕЛЬЗЯ ИЗМЕНИТЬ СИТУАЦИЮ, ВНЕСЯ ПОПРАВКИ В ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН ОТ 22.11.1995 N 171-ФЗ "О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции":

Структура данного федерального закона предназначена для регулирования производства и оборота крепкого алкоголя



Вся система государственного регулирования, ориентированная на упрощение и единообразие регуляторных мер, будет осуществлять дальнейший «подгон» регулирования производства и оборота пивоваренной продукции под единые рамки регулирования крепкого алкоголя



Невозможность решить такую важную задачу государственной политики по снижению масштабов злоупотребления алкогольной продукцией как изменение структуры потребления населением алкогольной продукции

ПРИНЦИПЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ПИВОВАРЕННОЙ ОТРАСЛИ

ОСНОВНОЙ ПРИНЦИП РЕГУЛИРОВАНИЯ

принцип единства требований в пивоваренной отрасли, что предполагает исключение необоснованной дифференциации требований к различным производителям или продавцам пивоваренной продукции в зависимости от характеристик самих участников рынка или их местонахождения.

РАЗВИТИЕ ДАННОГО ПРИНЦИПА

ПЕРЕРАСПРЕДЕЛЕНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ ПО РЕГУЛИРОВАНИЮ ПРОИЗВОДСТВА И ОБОРОТА ПИВОВАРЕННОЙ ПРОДУКЦИИ МЕЖДУ ФЕДЕРАЛЬНЫМИ, РЕГИОНАЛЬНЫМИ И МЕСТНЫМИ ОРГАНАМИ ВЛАСТИ:

нормативное регулирование, а именно установление всех без исключения запретов, прямых требований и ограничений, связанных с производством, оборотом и рекламой пивоваренной продукции, необходимо производить исключительно на федеральном уровне, так как наделение органов государственной власти субъектов Российской Федерации подобными полномочиями приводит к разделению единого рынка.

РЕАЛИЗАЦИЯ ПОДХОДА О РАЗДЕЛЬНОМ РЕГУЛИРОВАНИИ РАЗЛИЧНЫХ ВИДОВ АЛКОГОЛЬНОЙ ПРОДУКЦИИ ПОЗВОЛИТ УСТРАНИТЬ СУЩЕСТВУЮЩИЕ НЕЭФФЕКТИВНЫЕ И ИЗБЫТОЧНЫЕ МЕХАНИЗМЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ПИВОВАРЕННОЙ ОТРАСЛИ, ПРИСУТСТВУЮЩИЕ В ДЕЙСТВУЮЩЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ.

В ЧАСТНОСТИ, НЕОБХОДИМО ИЗМЕНЕНИЕ РЕГУЛИРОВАНИЯ СЛЕДУЮЩИХ ВОПРОСОВ

- **Определение пива, пивной продукции и пивного сула**
- **Совершенствование документооборота:** введение полностью электронного документооборота, отмена дублирования в составлении и подаче документов, оформляющих производство и оборот пивоваренной продукции.
- **Совершенствование правил работы** с автоматическими средствами измерения и учета объема продукции
- **Недопущение принятия избыточных ограничений по объему и материалу упаковки**
- **Установление гарантий качества и безопасности продукции**
- **Снятие избыточных требований к организациям, осуществляющим розничную продажу пивоваренной продукции.**
- **Снятие избыточных ограничений по розничной продаже пивоваренной продукции.**
- Введение специальных правил в отношении рекламы пива и пивных напитков (на основании специальной статьи в Федеральном законе «О рекламе»).
- **Снятие иных ограничений**, не имеющих экономических и социальных оснований применительно к производству и обороту пивоваренной продукции, например, запрет заключения договоров купли-продажи с условием исполнения обязательств по сделке в пользу третьего лица, договоров мены, договоров об уступке требования и о переводе долга в отношении пивоваренной продукции.
- **Установление всех без исключения запретов, прямых требований и ограничений, связанных с производством, оборотом и рекламой пивоваренной продукции, исключительно на федеральном уровне**

ВАЖНО:

Остальные существующие в действующем законодательстве требования к производству, обороту и рекламе пива должны сохраниться и при раздельном регулировании, но должны быть систематизированы и должны однозначно исключать возможность унификации регулирования крепкого алкоголя и пивоваренной продукции

СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ, ПОЛИТИЧЕСКИЕ, ЮРИДИЧЕСКИЕ И ИНЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ РЕАЛИЗАЦИИ ПОДХОДА О РАЗДЕЛЬНОМ РЕГУЛИРОВАНИИ:

1

Реализуемый принцип раздельного регулирования пивоваренной продукции и крепкого алкоголя отвечает национальным стратегическим целям алкогольной политики, будет способствовать формированию основ «взвешенного регулирования» отрасли, включающего в себя повышение конкурентоспособности; открытости рынка.

2

Реализация концепции даст серьезный стимул к развитию пивоваренной отрасли и смежных отраслей (с учетом того факта, что создание 1 рабочего места в пивоваренной отрасли приводит к появлению 12 рабочих мест в смежных отраслях), что приведет к росту собираемости акцизов, поддержанию правопорядка и созданию новых рабочих мест.

3

Реализация Концепции будет способствовать реализации целей Концепции государственной политики по снижению масштабов злоупотребления алкоголем и профилактике алкоголизма среди населения Российской Федерации на период до 2020 года, а именно: повышению эффективности регулирования алкогольного рынка, а также общему снижению общего уровня потребления алкогольной продукции за счет изменения структуры потребления населением алкогольной продукции за счет уменьшения доли потребления крепких спиртных напитков.

4

Реализация Концепции приведет к необходимости принятия нового федерального закона о регулировании пивоваренной отрасли и значительного числа новых подзаконных актов (постановлений Правительства РФ и приказов федеральных органов исполнительной власти), а также внесения изменений в значительное число подзаконных нормативных правовых актов, действующих на основании Закона №171-ФЗ (так как из данных актов будут исключаться положения, касающиеся пивоваренной отрасли).

СПАСИБО ЗА ВНИМАНИЕ