

## СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ РЕГУЛИРОВАНИЯ РЫНКА АЛКОГОЛЬНОЙ ПРОДУКЦИИ

© 2008 Ю.А. Шукшина\*

**Ключевые слова:** алкогольная продукция, рынок, регион, регулирование рынка, региональная политика, минимальная цена, добровольная сертификация, безопасность алкогольной продукции, региональная система качества продукции, совершенствование региональной экономики.

Рассматриваются вопросы совершенствования региональной политики в области регулирования рынка алкогольной продукции: 1) активное продвижение на федеральном уровне предложений по выравниванию ставок акциза на все виды спирта и законодательное установление статуса индикатора “минимальной цены” на водку; 2) применение системы добровольной сертификации продукции; 3) создание региональной системы качества и безопасности алкогольной продукции; 4) выпуск доступной алкогольной продукции для населения с низкими доходами.

Рынок алкогольной продукции является одним из динамично развивающихся сегментов рыночной экономики в масштабах государства и его регионов. Специфика функционирования алкогольного рынка связана с решением задач по наполнению доходов местных бюджетов и социальной защиты здоровья населения. Это предопределяет необходимость разработки новых подходов и системы действенных мер по регулированию развития рынка алкогольной продукции в конкретном регионе с учетом социально-экономических интересов населения и региональных особенностей.

Региональная политика может выступать в качестве некоторой совокупности приоритетных направлений развития того или иного региона, инструментом реализации соответствующих мероприятий. В контексте последнего определения будем понимать региональную политику в области регулирования рынка алкогольной продукции в субъекте Российской Федерации.

Развитие рынка алкогольной продукции, должно удовлетворять платежеспособному спросу населения и повышению требований к качеству алкогольной продукции и проходить в условиях: а) дальнейшего совершенствования материально-технической базы и инфраструктуры оптовой и розничной торговли алкогольной продукцией; б) создания и дальнейшего развития районных оптовых рынков и активного развития торговли спир-

тными напитками в сельской местности; в) поддержания насыщенности розничной торговой сети за счет увеличения ассортимента алкогольной продукции; г) обеспечения безопасности и качества реализуемой алкогольной продукции; д) координации работы предприятий торговли в области продаж алкогольной продукцией путем создания некоммерческих объединений в т.ч.: гильдий, союзов, ассоциаций и других.

Существует объективная необходимость осуществления региональной политики в области регулирования рынка алкогольной продукции в качестве одной из составляющих промышленной политики региона.

Важным направлением совершенствования политики в развитии алкогольной отрасли региона является необходимость принятия решения на федеральном уровне по выравниванию акциза на все виды спирта. Такая мера позволит сделать спиртовые технические средства недоступными для употребления не по назначению.

Одной из главных мер по созданию барьера на пути поступления на региональный рынок некачественной алкогольной продукции может стать применение добровольной сертификации. На сегодняшний момент она остается единственной преградой на пути некачественного и контрафактного алкоголя. В связи с вступлением России в ВТО, в стране был принят ряд законов запрещающих министерствам и ведомствам принимать обязатель-

\* Шукшина Юлия Андреевна, преподаватель Мордовского гуманитарного института, г. Саранск.

ные стандарты по части технических требований к качеству продукции. “Спасительной” мерой в данных условиях призвана стать добровольная сертификация продукции (ДСП). В настоящее время система добровольной сертификации является прерогативой бизнес-общества. Производители и импортеры могут разрабатывать и утверждать в соответствии с законодательством о техническом регулировании собственные стандарты или принимать корпоративные стандарты, разрабатываемые и утверждаемые отраслевыми ассоциациями и союзами. Такие стандарты являются добровольными, а после присоединения к ним - обязательными для принявших их членов ассоциации и союзов. Основная цель добровольной сертификации - подтверждение соответствия товара национальным стандартам или корпоративным стандартам по потребительским свойствам. До вступления в силу технических регламентов действующим ГОСТам придан статус национальных стандартов. Показатели, безопасности, заложенные в национальные стандарты, являются обязательными. При этом продукция по корпоративным стандартам должна соответствовать показателям безопасности, заложенным в национальные стандарты, которые контролируются государством. Некоммерческой организацией “Национальный союз участников алкогольного рынка” уже разработаны корпоративные стандарты в отношении алкогольной продукции, кроме того, разработано Положение о системе оценки подтверждения качества этилового спирта, ликероводочной продукции и винодельческой продукции и система добровольной сертификации этой продукции. Поэтому на региональном уровне необходимо определиться с соответствующим ведомством, которое должно разработать схему и порядок реализации добровольной сертификации. Например, в Петербурге сертификацией должен заниматься подведомственный комитету экономического развития, промышленной политики и торговли “Центр контроля качества товаров (продукции), работ, услуг” совместно с профессиональной ассоциацией “Северо-западный альянс участников алкогольного бизнеса” (“АЛБИ”)<sup>1</sup>. Создание системы добровольной сертификации должно решить вопрос продажи нелегализованной и фальсифицированной алкогольной про-

дукции, поскольку такая система должна обеспечивать уровень защиты марок производителей или других средств идентификации на достаточно высоком уровне<sup>2</sup>. В регионах эту функцию могли бы взять на себя Торгово-промышленные палаты (в Республике Мордовия - ТПП РМ) совместно с ассоциацией предпринимателей республики, а координацию этой работы и ее методологическое обеспечение - соответствующий исполнительный орган власти (в Республике Мордовия - Министерство торговли и предпринимательства Республики Мордовия). Таким образом, эффективным механизмом регулирования регионального алкогольного рынка выступает система добровольной сертификации, к которой может быть добавлен институт поручительства некоммерческих организаций (ассоциаций и других объединений алкогольного бизнеса) за своих членов.

Кроме того, для алкогольной продукции, поступающей из-за границы в регионы, в том числе и на территорию Мордовии, необходимо постоянно проводить проверки качества продукции на основе сертификации, по опыту ввоза вин из Грузии и Молдавии, вплоть до санкции полного закрытия ввоза и реализации ликероводочной продукции. Необходимо отметить, что с начала 2008 года на российский рынок и в регионы стали осуществляться поставки абхазских вин: за первые два месяца было экспортировано 370 тыс. бутылок. Перед началом поставок российскими специалистами были осуществлены проверки винного завода компании “Вина и воды Абхазии”, единственного крупного экспортера абхазской продукции в Россию, а сама продукция была протестирована в отделе контроля качества Краснодарской лаборатории на соответствие стандартам<sup>3</sup>. Однако, если алкогольная продукция не соответствует стандартам безопасности она должна быть запрещена к продаже через розничную торговлю и подвергнута утилизации. Однако решение проблемы конфискации должно решаться на государственном уровне, поскольку на ее практическое решение требуется выделение средств из бюджета. Тем не менее, это самые реальные шаги для защиты отечественных производителей в любых отраслях<sup>4</sup>.

Другим действенным методом защиты потребительского рынка от некачественной,

фальсифицированной алкогольной продукции может стать создание систем качества и безопасности алкогольной продукции в регионах. Суть системы заключается в том, что все партии продукции, поступающей в розничную торговлю, подлежат контролю их легальности путем проверки товаросопроводительных документов качества и безопасности с помощью отбора проб от каждой заявленной партии с дальнейшим испытанием в аккредитованных Федеральным агентством по техническому регулированию и метрологии и центром Госсанэпиднадзора испытательных лабораториях. Действие предлагаемой системы основывается на практическом опыте гор. Москвы<sup>5</sup>, первого субъекта Российской Федерации, в котором была разработана и введена в действие региональная автоматизированная система идентификации качества алкогольной продукции. Данная система направлена на решение проблемы дестабилизации внутреннего алкогольного рынка, поэтому в ее функции входит не только повышение эффективности контроля качества и безопасности алкогольной продукции, но и контроль движения этой продукции в регионе. Благодаря деятельности указанной системы стало возможным приостановить поступление некачественной алкогольной продукции на московский потребительский рынок, значительно сократить теневой оборот алкогольной продукции, увеличить доходы бюджета г. Москвы от реализации продукции, увеличить объем производства местных производителей. Система позволила обеспечить оперативные исследования большого числа участников системы и провести строгий учет результатов проверки.

Определенными элементами защиты потребительского рынка и собственно алкогольной продукции в регионе может служить ряд мер, уже нашедших свое применение в Мордовии. К данным мерам относятся следующие: во-первых, использование при разработке внешнего оформления алкогольной продукции современных технологий защиты напитков от подделок, в частности, появление в ультрафиолетовых лучах на колпачке продукции определенного изображения; во-вторых, использование фирменных бутылок с изображением логотипа производителя и эксклюзивных бутылок; в третьих, применение на эти-

кетке выборочного покрытия полимерными материалами, которые создают эффект объемных изображений; в четвертых, страхование производителем алкогольной продукции потребителя от несчастного случая в случае фиксирования медицинским учреждением факта отравления именно продукцией предприятия, при условии ее умеренного потребления.

Одной из мер по сокращению нелегального производства и предотвращению отравлений суррогатной алкогольной продукцией может стать производство так называемой "народной водки"<sup>6</sup>. Данная мера обусловлена высокой степенью дифференциации населения в регионах России по доходам, а также употреблением определенной категорией населения суррогата. В средствах массовой информации периодически появляются сообщения об алкогольных отравлениях некачественной водкой и суррогатами на основе технического спирта. Поскольку суррогат стоит намного дешевле качественной продукции, то это заставляет людей рисковать не только своим здоровьем, но и жизнью. Около трети взрослого населения России не может позволить себе покупать легальную водку, именно эта треть является наиболее активными потребителями "паленого" продукта. По официальным данным, в России от отравлений недоброкачественным алкоголем и спиртосодержащими жидкостями гибнет больше людей, чем в авариях на дорогах - порядка 40 тысяч человек ежегодно<sup>7</sup>. Производство доступной по цене водки может стать одним из вариантов решения этой проблемы, другим мероприятием должно быть активное пропагандирование здорового образа жизни.

Действующие механизмы рынка не позволяют должным образом отрегулировать розничные цены на алкогольную продукцию в зависимости от состояния экономики того или иного региона, уровня потребления и платежеспособности населения. Учитывая ситуацию на алкогольном рынке и принимая во внимание значимость проблемы регулирования цен на алкогольную продукцию, можно предложить законодательное установление статуса индикатора "минимальной цены" на водку. При этом минимальная цена на водку должна включать в себя затраты связанные с производством продукции и налоги, установленные российским законодательством, причем режим

минимальных цен возможно распространить и на розничную торговлю, так как без этого остается широкое поле для манипуляций и злоупотреблений. На предприятия розничной торговли должен обязательно распространяться режим отзыва лицензии при декларировании розничных цен без учета соблюдения минимальных цен. Для этого, следующим предложением может стать внесение дополнения в перечень оснований отзыва лицензий на реализацию алкогольной продукции, установленных в Федеральном законе от 22.11.1995 "О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции" № 171-ФЗ, - нарушение порядка ценообразования. Решения по установлению минимальных цен должны приниматься на федеральном уровне и носить обязательный характер для всех регионов. Применение такого индикатора (имеющего статус закона) позволило бы ввести в уголовный и административный кодексы правовые режимы его соблюдения и ответственности. Абсолютное значение величины минимальных цен на водку и ликероводочные изделия должно ежегодно пересматриваться по аналогии со ставками акциза в Законе о бюджете РФ. В 2008 году примерная расчетная минимальная розничная цена бутылки водки крепостью 40% должна находиться в пределах 70 рублей.

Для реализации регулирующих функций региональной политики возникает необходимость принятия решений на федеральном уровне по совершенствованию механизма контроля алкогольного рынка на региональном уровне, который должен включать в себя: 1) создание в структуре Правительства Российской Федерации нового органа - Федеральной алкогольной инспекции, 2) сохранение порядка установления минимальных цен на алкогольную продукцию на федеральном уровне с установлением единой минимальной цены на алкогольную продукцию для всех организаций производителей, 3) введение механизма установления минимальных цен для розничной торговли на региональном уровне в зависимости от состояния экономики, уровня потребления и платежеспособности населения с одновременным правом установления предельной торговой надбавки на алкогольную продукцию. Установ-

ление предельной надбавки для предприятий розничной торговли должно стать обязательным условием, для исключения возможности розничной сети ориентироваться на приобретение некачественной, дешевой алкогольной продукции; 4) введение административной и уголовной ответственности для организаций, осуществляющих розничную продажу по ценам ниже минимально установленных в субъектах Российской Федерации; 5) наделение региональных органов исполнительной власти правом изъятия из оборота алкогольной продукции, реализуемой с различными нарушениями.

Предложенные меры позволят упорядочить процесс реализации алкогольной продукции в регионе, снизить распространение нелегально произведенной контрафактной продукции, защитить отечественного производителя от недобросовестных конкурентов, устанавливающих демпинговые цены, и дадут возможность обеспечить действенный контроль за розничной продажей алкогольной продукции со стороны правоохранительных органов и органов местного самоуправления.

Совершенствование региональной политики в области регулирования рынка алкогольной продукции неразрывно связано с совершенствованием правовых основ указанного регулирования. Одним из направлений совершенствования законодательства в данной области исследования является разработка свода законодательных актов, раскрывающих особенности регулирования различных видов алкогольной продукции, в том числе с уточнением общих положений, касающихся отдельных стадий оборота продукции (производства, оптовых и розничных продаж, экспорта и импорта), а также определение специальных положений, касающихся государственного регулирования производства и оборота этилового спирта из пищевого и непищевого сырья, спиртных напитков (водки, ликероводочных изделий, слабоалкогольных напитков), винодельческой продукции, спиртосодержащей непищевой продукции и пива.

Важным направлением правового совершенствования регулирования рынка алкогольной продукции является более четкое разграничение полномочий центра и регионов, законодательное определение на региональном уровне правовых норм, касающихся регули-

Вариант изменения содержания п. 3.1 ст. 16 Федерального закона № 171-ФЗ

Статья 16. Порядок поставок и розничной продажи алкогольной продукции	
действующая редакция	новая редакция
Пункт 3.1. Субъекты Российской Федерации вправе устанавливать дополнительные ограничения времени розничной продажи алкогольной продукции с содержанием этилового спирта более 15 процентов объема готовой продукции	Пункт 3.1. Субъекты Российской Федерации вправе устанавливать <b>для организаций, осуществляющих розничную продажу алкогольной продукции (за исключением организаций общественного питания)</b> , дополнительные ограничения времени розничной продажи алкогольной продукции с содержанием этилового спирта более 15 процентов объема готовой продукции

рования отношений в сфере розничной торговли, включая лицензирование и декларирование алкогольной продукции и пива, а также спиртосодержащей непившевой продукции.

В качестве конкретных поправок в законодательный пакет предлагается внесение следующих законопроектов. Во-первых, предлагается внести изменения в пункт 3.1 статьи 16 "Порядок поставок и розничной продажи алкогольной продукции" Федерального закона № 171-ФЗ в части дополнения, изложенного в таблице, которое позволяет исключать предприятия общественного питания из перечня организаций, осуществляющих розничную продажу алкогольной продукции, в части возможности дополнительного ограничения времени реализации алкогольной продукции.

Во-вторых, предлагается принять Федеральный закон "Об ограничениях розничной продажи и потребления (распития) натурального вина и натуральных напитков на его основе", который позволит определить перечень мест, в которых не допускается розничная продажа натурального вина и натуральных напитков на его основе, и разрешить региональным властям определять места общественного питания, в которых не разрешается розничная продажа, в том числе розлив и потребление (распитие), на территориях соответствующих муниципальных образований. Принятие законопроекта позволит создать благоприятные условия для развития виноградарской и винодельческой отраслей, способствующих увеличению объемов производства винограда и натурального вина, прежде всего в южных регионах, кроме того, послужит изменению структуры потребления алкоголя в стране в сторону снижения общего объема потребляемого алкоголя и негативных последствий его употребления.

Рассмотренные проблемы рынка алкогольной продукции позволяют предложить в

качестве элементов совершенствования региональной политики следующие меры: а) активное продвижение предложений на федеральном уровне по выравниванию ставок акциза на все виды спирта и законодательного установление статуса индикатора "минимальной цены" на водку; б) применение системы добровольной сертификации продукции; в) создание региональной системы качества и безопасности алкогольной продукции; г) выпуск "доступной" алкогольной продукции для населения с низкими доходами.

Необходимо подчеркнуть, что формирование политики в алкогольной отрасли и на потребительском рынке региона является важной частью современного этапа реформирования алкогольной сферы экономики России. При разработке направлений совершенствования политики в области регулирования производства и оборота алкогольной продукции необходимо чтобы все возможные и принимаемые меры были системными и тщательно продуманными совместно с профессионалами отрасли.

<sup>1</sup> Добровольная сертификация // Торг. газ. 2006. № 89-90. С. 1.

<sup>2</sup> Общероссийское совещание по проблемам контроля качества и безопасности алкогольной продукции // Пищ. пром-сть. 2006. № 1. С. 28-31.

<sup>3</sup> На российском рынке снова появились абхазские вина // <http://www.suar.ru>.

<sup>4</sup> Курбанова Н. Таможня дает "добро" // Торг. газ. 2006. № 89-90. С. 1, 3.

<sup>5</sup> Кошман М.Я., Полыгалина Г.В., Абрамова И.М. Пути защиты потребительского рынка от некачественной и фальсифицированной алкогольной продукции // Пищ. пром-сть. 2006. № 1. С. 16-17.

<sup>6</sup> Народная водка под сомнением // Торг. газ. 2006. № 99-100. С. 1.

<sup>7</sup> Лидина Я.В. В Древней Греции пьяниц убивали на месте... // Лесная газета. 2006. № 86. С. 4.