

Из постановления Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 26 ноября 1999 года № 37(188) «О результатах проверок вопросов развития налогооблагаемой базы по сбору акцизов на спирт и ликероводочную продукцию и эффективности принимаемых Правительством Российской Федерации мер по введению государственной монополии на производство и оборот этилового спирта и алкогольной продукции»:

С учетом замечаний и предложений, высказанных членами Коллегии, утвердить отчет о результатах проверок.

Направить представление Счетной палаты по результатам проверок в Правительство Российской Федерации.

Направить отчет о результатах проверки в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

ОТЧЕТ

о результатах тематической проверки вопросов развития налогооблагаемой базы по сбору акцизов на спирт и ликероводочную продукцию и эффективности принимаемых Правительством Российской Федерации мер по введению государственной монополии на производство и оборот этилового спирта и алкогольной продукции в 1998-1999 годах

Основание для проверки: план работы Счетной палаты Российской Федерации на 1999 г., удостоверения на право проведения проверки от 10 сентября 1999 г. № 03-02-26/320, № 03-03-26/321, № 03-03-26/322, № 03-02-26/323, № 03-02-26/324.

Цель проверки: эффективность принимаемых мер для развития налогооблагаемой базы по сбору акцизов на спирт и ликероводочную продукцию и по введению государственной монополии на производство и оборот этилового спирта и алкогольной продукции.

Объекты проверки: Министерство экономики Российской Федерации, Министерство финансов Российской Федерации, Министерство Российской Федерации по налогам и сборам, Министерство сельского хозяйства и продовольствия Российской Федерации, объединение «Гознак».

Перечень оформленных актов: акты тематической проверки вопросов развития налогооблагаемой базы по сбору акцизов на спирт и ликероводочную продукцию и эффективности принимаемых Правительством Российской Федерации мер по введению государственной монополии на производство и оборот этилового спирта и алкогольной продукции в 1998-1999 годах в:

- Министерстве экономики Российской Федерации;
- Министерстве финансов Российской Федерации;
- Министерстве Российской Федерации по налогам и сборам;
- Министерстве сельского хозяйства и продовольствия Российской Федерации;
- акт проверки вопросов обеспечения изготовления специальных марок для маркировки алкогольной продукции в 1998 – 1999 годах в Объединении государственных предприятий и организаций по производству государственных

знаков Министерства финансов Российской Федерации.

Все акты подписаны без замечаний, за исключением акта проверки в МНС России. В замечаниях МНС России, которые в целом носят пояснительный характер, отмечается эффективность работы этого министерства по сбору акцизов.

1. Формирование прогнозов объемов производства этилового спирта, водки и ликероводочных изделий и доходов федерального бюджета в части поступлений акцизов на эту продукцию на 1999-2000 годы

В 1998 году при утвержденной в федеральном бюджете сумме акцизов по этиловому спирту из пищевого сырья, водке и ликероводочным изделиям – 11922,5 млн. рублей фактически поступило только 4935,0 млн. рублей, или 41,3 процента.

Основной причиной недопоступления акцизов явилось существенное невыполнение прогнозных показателей по объемам производства этилового спирта - 51,3 %, водки и ликероводочных изделий – 61,7 процента.

В федеральном бюджете на 1999 год объем поступления акцизов от производства этилового спирта из пищевого сырья, водки и ликероводочных изделий определен в сумме 13002,0 млн. рублей. Акцизы по этиловому спирту – 2368,8 млн. рублей - сформированы, исходя из объема его производства – 75,8 млн. дкл., облагаемого оборота – 74,1 млн. дкл. и коэффициента собираемости акцизов – 0,75. Сумма поступлений акцизов по водке и ликероводочным изделиям – 10633,2 млн. рублей определена с учетом объема производства – 138,5 млн. дкл., облагаемого оборота – 134,5 млн. дкл. и коэффициента собираемости

-0,90.

За I полугодие 1999 года фактический объем производства этилового спирта из пищевого сырья составил 30,4 млн. дкл., или 41,0 % от объема производства, учтенного Минфином России в расчетах к бюджету 1999 года, и 55,3 % от ожидаемого годового выпуска этилового спирта (55,0 млн. дкл.).

С учетом этого, при утвержденной на I полугодие т.г. сумме поступлений в федеральный бюджет акцизов на этиловый спирт из пищевого сырья 1052,7 млн. рублей, фактическое исполнение составило 824,8 млн. рублей, или 78,4 %, в бюджет недопоступило 227,9 млн. рублей.

За I полугодие 1999 года водки и ликероводочных изделий было выпущено 61,6 млн. дкл., что составляет 51,3 % от ожидаемого годового производства (120 млн. дкл.) и 45,7 % от облагаемого объема производства, учтенного в бюджете на 1999 год (134,5 млн. дкл.).

Объем акцизных платежей, поступивших в федеральный бюджет в I полугодии текущего года от выпуска этой продукции составил 4088,6 млн. рублей при утвержденной на этот период сумме акциза 4032,8 млн. рублей, или 101,4 процента.

Формирование прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 1999-2000 годы осуществлялось Минэкономике России в соответствии с решениями Правительства Российской Федерации о разработке прогнозов социально-экономического развития Российской Федерации на соответствующие годы.

Министерством направлялись федеральным органам исполнительной власти и органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и использовались в практической работе сценарные условия для подготовки прогноза, исходные макроэкономические показатели, методические рекомендации по формированию отдельных показателей и разделов прогноза.

Для оценки состояния рынков важнейших видов продукции департаментами экономики агропромышленного комплекса, товарных рынков и

балансов Минэкономике России, исходя из оперативных ежеквартальных балансов спроса и предложения, статистических отчетных данных по производству и обороту этилового спирта и алкогольной продукции за 1998 год и I полугодие 1999 года, а также оценки 1999 года, разработаны прогнозы спроса и предложения на 2000 год по этиловому спирту, водке и ликероводочным изделиям в натуральном и стоимостном выражении в двух вариантах.

На заседании Правительства Российской Федерации (протокол № 23 от 10 июня 1999 г.) при рассмотрении вопроса об основных показателях прогноза социально-экономического развития Российской Федерации и характеристиках проекта федерального бюджета на 2000 год было принято решение, в соответствии с которым Минэкономике России, Минфину России поручалось обеспечить подготовку прогноза социально-экономического развития Российской Федерации и проекта федерального бюджета на 2000 год, приняв за основу первый, более оптимистичный вариант социально-экономического развития Российской Федерации на 2000 год.

Однако несмотря на указанное решение, расчеты поступлений акцизов на этиловый спирт, водку и ликероводочные изделия на 2000 год были произведены не по I, а по II варианту прогнозируемых объемов производства данной продукции. В то время как финансовые расчеты при определении валового внутреннего продукта в сумме 5100 млрд. рублей произведены по I варианту.

В представленном Минэкономике России в Правительство Российской Федерации письме от 23 августа 1999 г. за № 3577-П «О прогнозе социально-экономического развития Российской Федерации на 2000 год» учтены следующие отчетные, оценочные и прогнозные показатели по производству этилового спирта из пищевого сырья, водки и ликероводочных изделий, а также поступление акцизов на эту продукцию:

	Единица измерения	1998 г. - отчет	1999 г. - оценка	2000 г. - прогноз	
				I вариант	II вариант
Объем производства:					
- этиловый спирт из пищевого сырья	млн. дкл.	47,4	55	67	60
- водка и ЛВИ	- « -	86,4	120	143	130
Поступление акцизов:					
- этиловый спирт из пищевого сырья	млн. руб.	2879,1	3636,5	-	4091,9
- водка и ЛВИ	- « -	10570,9	16552	-	24908,4

Таким образом, по расчетам Минэкономике России, общая сумма поступлений акцизов на спирт, водку и ликероводочные изделия на 2000 год по II варианту составит 29000,3 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет - 14500,15 млн. рублей.

В основу расчетов поступлений акцизов на водку и ЛВИ Минэкономике России заложено увеличение ставки акциза за 1 литр безводного (стопроцентного) этилового спирта с 60 до 78 рублей (30 %) и уровня собираемости акцизов - с ожидаемых 73 % в 1999 году до 76,3 % в 2000 году.

Следует отметить, что департаментом финансов Минэкономки России 25 августа 1999 года был передан в рабочем порядке департаменту финансов Правительства Российской Федерации уточненный вариант прогноза сводного финансового баланса на территории Российской Федерации на 2000 год, который затем в свернутом виде без расчетных предложений вошел в состав пакета документов к проекту федерального бюджета на 2000 год, направленных в Государственную Думу.

При этом пересчет поступлений акцизов произведен исходя из объемов производства этилового спирта из пищевого сырья, водки и ликероводочных изделий в размерах соответственно 61 млн. и 140 млн. дкл. вместо первоначально используемых при расчетах объемах производства указанной продукции - 60 млн. и 130 млн. дкл.

Тем не менее, в представленных Минэкономки России расчетах общие суммы поступлений акцизов на 2000 год (по этиловому спирту – 4089,4 млн. рублей, водке и ЛВИ – 24873,4 млн. рублей) за счет уменьшения уровня собираемости акцизов (по этиловому спирту - с 59 до 58 %, водке и ЛВИ – с 76,3 до 70,6 %) фактически подогнаны под ранее рассчитанные суммы поступлений акцизов (по этиловому спирту- 4091,9 млн. рублей, водке и ЛВИ – 24908,4 млн. рублей).

Прогнозные расчеты по объемам производства этилового спирта из пищевого сырья (далее спирта), водки и ликероводочных изделий формируются Минсельхозпродом России с учетом потребности субъектов Российской Федерации в спирте, представляемой ими в виде ежегодных заявок на квоты закупки спирта, а также с учетом фактического производства указанных видов продукции в текущем году.

С учетом сложившегося уровня цен на сырье, ставок акцизов и др. прогноз Минсельхозпрода России на 2000 год составил по производству спирта - 60 млн. декалитров, водки и ликероводочных изделий – 130 млн. дкл.

Вместе с тем, возникающие трудности с обеспечением спиртового производства сырьем из-за дефицита зерна на российском рынке и роста цен на него могут привести, по оценке Минсельхозпрода России, к сокращению производства спирта и его удорожанию, что неминуемо скажется на снижении объема производства и повышении цен на алкогольную продукцию.

В проекте федерального бюджета на 2000 год, направленном Правительством Российской Федерации в Государственную Думу, объем поступлений акцизов от производства этилового спирта из пищевого сырья, водки и ликероводочных изделий определен в сумме 14457,3 млн. рублей.

При этом, по расчетам Минфина России, сумма акцизов, подлежащих зачислению в федеральный бюджет, по этиловому спирту – 1999,9 млн. рублей рассчитана исходя из объема его производства – 54,0 млн. дкл., облагаемого оборота – 52 млн. дкл. и

коэффициента собираемости акцизов – 0,64. Сумма поступлений в федеральный бюджет акцизов по водке и ликероводочным изделиям – 12432,3 млн. рублей сформирована с учетом объема производства – 120,0 млн. дкл., облагаемого оборота – 117 млн. дкл. и коэффициента собираемости – 0,91. Объемные показатели по производству алкогольной продукции приняты Минфином России на уровне ожидаемой этим министерством оценки производства в текущем году.

При этом для расчетов к бюджету на 2000 год Минфином России принимается объем ВВП в размере 5100 млрд. рублей, т.е. по I варианту прогноза.

Приведенные данные свидетельствуют о том, что объемные показатели по производству спирта, водки и ликероводочных изделий, являющиеся базой для расчета акцизов, приняты Минфином России ниже уровня, заложенного в бюджет текущего года, прогнозных показателей Минэкономки России и складывающегося исходя из динамики производства этой продукции в текущем году ожидаемого исполнения.

Заложенное в проекте бюджета на 2000 год увеличение суммы акцизов от выпуска водки и ликероводочной продукции до 12432,3 млн. рублей по сравнению с ожидаемым исполнением за 1999 год намечается исключительно за счет роста ставки акциза с 60 до 78 рублей, или на 30 % при прогнозируемом на 2000 год уровне инфляции 19 процентов.

Рост поступлений акцизов в федеральный бюджет по этиловому спирту до 1999,9 млн. рублей при прогнозируемом снижении его производства вообще трудно объяснить, т.к. увеличение существующей ставки акциза на этиловый спирт из пищевого сырья не планируется (за исключением спирта, используемого на медицинские и ветеринарные цели, по которому ставка акциза повышается с 8 до 12 рублей, что не может оказать существенного влияния на увеличение поступления акцизов).

Таким образом, намечаемое в проекте федерального бюджета на 2000 год поступление акцизов на алкогольную продукцию в размере 14457,3 млн. рублей исходит из ожидаемой стагнации объемов производства алкогольной продукции, являющихся налогооблагаемой базой для поступления акцизов в бюджет, а рост акцизов намечается обеспечить только путем увеличения ставки акциза.

В процессе проверки работникам Счетной палаты Российской Федерации не было представлено каких-либо официальных материалов, свидетельствующих о взаимодействии Минфина России с Минэкономки России и Минсельхозпродом России в процессе формирования доходов федерального бюджета за счет поступления акцизов на этиловый спирт, водку и ликероводочные изделия.

Следует также отметить, что по экспертной оценке Минэкономики России в 1999 году при сохранении объемов потребления алкогольной продукции в среднем 14,8 литра на душу населения спрос внутреннего рынка на водку и ликероводочные изделия составит 218 млн. дкл., из которых 119 млн. дкл. будет поставлено отечественными производителями, а 96 млн. дкл. составит нелегальная продукция. Доля нелегальной продукции в спросе внутреннего рынка составит 44 % и сократится против уровня 1998 года на 15,1 пункта (в 1998 году –59,1 %, I полугодии 1999 года – 44,1 %).

По прогнозной оценке в 2000 году спрос внутреннего рынка остается на уровне 1999 года (218 млн. дкл.) при увеличении поставок отечественных производителей до 141 млн. дкл. и снижении неучтенной продукции до 74 млн. дкл., что в спросе внутреннего рынка на водку и ликероводочные изделия составит 33,8 процента.

2. Разработка Минфином России предложений по размерам ставок акцизов на спирт и алкогольную продукцию. Участие в этой работе заинтересованных федеральных органов исполнительной власти. Ценообразование и контроль за соблюдением установленных минимальных цен на алкогольную продукцию

В пакете проектов федеральных законов, внесенных Правительством Российской Федерации в Государственную Думу вместе с проектом бюджета на 2000 год представлены предложения по изменению ставки акцизов, разработанные Минфином России, в соответствии с которыми предусматривается увеличить ставки акцизов на алкогольную продукцию на 30 процентов.

При этом размер акциза на водку и ликероводочную продукцию крепостью свыше 25 % увеличивается с 60 до 78 рублей за литр.

Кроме того, в целях усиления контроля в сфере реализации и потребления этилового спирта предлагается установить единую для всех потребителей спирта ставку 12 рублей за 1 литр, отменив льготную ставку в размере 8 рублей за литр спирта, отпускаемого для производства лекарственных средств.

Указанные предложения согласованы с МНС России.

Предложений от других заинтересованных федеральных органов по размерам ставок акцизов, по сообщению Минфина России, не поступало.

Таким образом, Минфин России при выработке предложений по изменению ставок акцизов на этиловый спирт и алкогольную продукцию в основном сохранил ранее действовавший подход, при котором ставка акцизов на указанную продукцию индексируется в меру роста цен. При этом также сохраняется тенденция завышать прогнозируемый уровень роста цен, так как в прогнозе Минэкономики России на 2000 год он определен в размере 19 процентов, в то время как по

расчетам Минфина ставка акциза должна увеличиться на 30 процентов.

Минфином России предлагается также сократить сроки уплаты акцизов предприятиями-производителями алкогольной продукции на 15 дней.

Экономических обоснований предлагаемых изменений системы расчетов в ходе проверки не представлено.

Вместе с тем, даже в действующих условиях, когда производители уплачивают акцизы на алкогольную продукцию по отгрузке с отсрочкой уплаты в 45-60 дней, при насыщении рынка дешевой нелегальной продукцией они испытывают значительные трудности с ее реализацией.

Задолженность в федеральный бюджет по акцизам на алкогольную продукцию с учетом штрафов и пени постоянно растет. Если по состоянию на 1 января 1998 г. она составляла 4260 млн. рублей, то на 1 января 1999 г. она составила уже 5645 млн. рублей (рост на 32,6 %), а на 1 июля 1999 г. возросла до 6532 млн. рублей, или на 15,7 процента.

Предлагаемое сокращение сроков уплаты акцизов может поставить производителей в сложное финансовое положение и привести к увеличению задолженности по платежам в бюджет.

Следует также отметить, что предложение Минфина России об увеличении ставки акцизов накладывается на ожидаемый существенный рост цен на зерно (в связи с неурожаем в текущем году), из которого производится этиловый спирт, используемый для выпуска алкогольной продукции, что значительно увеличит себестоимость его производства и, как следствие, вызовет рост цен на легальную алкогольную продукцию.

В ходе проверки Минфином России не было представлено материалов, свидетельствующих о проводимом анализе влияния акцизной политики на объемы производства алкогольной продукции, т.е. на налогооблагаемую базу сбора акцизов. Составленные Департаментом налоговой политики расчеты уменьшения доли акцизов в отпускной цене недостаточно достоверны, т.к. база расчетов – оптовая цена предприятий не соответствует средним показателям по России.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 8 февраля 1996 г. № 131 "О мерах по обеспечению устойчивой работы ликероводочной отрасли промышленности" (с изменениями от 31 июля 1996 г.) в целях ограждения российского алкогольного рынка от некачественной, нелегально произведенной и контрабандной продукции, Минэкономики России на основании представлений Минсельхозпрода России утверждаются и при необходимости пересматриваются минимальные цены на водку, ликероводочную и другую алкогольную продукцию, которые устанавливаются в качестве нижнего предела цены реализации при осуществлении оптовой и розничной торговли этой продукцией.

Минимальные цены устанавливаются, исходя из среднего уровня сложившихся у организаций-изготовителей оптовых цен на массовые виды водок типа "Русская", "Московская", а также действующих ставок акцизов и НДС.

Динамика утверждаемых Минэкономки России и доводимых до федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации минимальных цен на водку, ликероводочные изделия и другую алкогольную продукцию характеризуются следующими данными:

(в рублях и копейках за 1 литр)

	с 15.04.97	с 20.04.98	с 15.03.99
- для организаций-изготовителей (без стоимости посуды)	28-00	31-00	40-00
- для оптовой продажи включая стоимость посуды)	30-40	33-60	43-50
- для розничной продажи (включая стоимость посуды)	33-00	36-50	47-00
Основание: дата и № письма Минэкономки России	17.03.97 СВ-120/7-190	03.04.98 ИМ-643/7-301	22.02.99 ИМ-446/7-172

Пересмотр минимальных цен на указанную продукцию в сторону повышения производится в связи с изменением ставок акцизов.

Проведенный в ходе проверки анализ структуры и динамики средних цен на водку показывает, что доля акциза в отпускной цене организаций-изготовителей составляет в настоящее время в расчете на 1 литр более 55 процентов (в декабре 1998 года - 20 рублей, в июне 1999 года - 24 рубля), а налога на добавленную стоимость - 16,7 процента (соответственно - 5,97 и 7,25 рубля).

В целом по Российской Федерации средняя оптовая цена организаций-изготовителей и отпускная цена на водку (без стоимости посуды) увеличилась в июне 1999 года по сравнению с декабрем 1998 года соответственно на 23,9 и 21,3 % и составила 12,23 и 43,48 рубля за литр, а розничная цена (включая стоимость посуды) возросла на 25,2 % и составила 58,82 рубля.

Анализ влияния цен на объем производства алкогольной продукции, решающую роль в формировании которой оказывает ставка акцизов, показывает, что когда цены на нее растут опережающими темпами относительно цен на продовольственную продукцию, производство легального алкоголя и налогооблагаемая база увеличиваются незначительно, а рынок заполняется более дешевой нелегальной продукцией.

Так, в 1997 году, по данным Госкомстата России, цены на продукты питания возросли на 7,8%, а на алкогольные напитки – на 18 %, производство водки и ликероводочных изделий возросло только на 17,6% и составило 83 млн. дкл. (на 33% ниже уровня 1995 года, после которого произошел резкий спад производства, продолжавшийся три года).

В I полугодии текущего года при общем росте цен на продовольственные товары на 26 %, цены на водку и ликероводочные изделия возросли на 23,9%, объем производства составил 61,4 млн. дкл., что почти в 1,7 раза больше, чем за соответствующий период прошлого года.

Предлагаемые Минфином России меры по изменению акцизной политики в 2000 году - увеличение ставок на 30 % и сокращение сроков уплаты акцизов – могут привести к значительному

(на 50-60 %) росту цен на алкогольную продукцию и серьезно подорвать наметившееся оживление в ее производстве, существенно сократить налогооблагаемую базу. Косвенным подтверждением этому являются заниженные против прогноза Минэкономки России объемы производства, заложенные Минфином России при формировании доходов бюджета на 2000 год в части поступления акцизов, которые, в случае реализации этих предложений, могут оказаться даже излишне оптимистическими.

3. Организация работы по лицензированию деятельности предприятий и организаций, осуществляющих производство, розлив, хранение, оборот этилового спирта и алкогольной продукции

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 9 июля 1998 г. № 727 «О лицензировании деятельности по производству, хранению и обороту этилового спирта, изготовленного из всех видов сырья, спиртосодержащей и алкогольной продукции» выдача лицензий на производство, хранение и оборот этилового спирта, спиртосодержащей и алкогольной продукции с объемами производства, хранения или оборота в пересчете на абсолютный алкоголь (безводный спирт) более 0,02 млн. дкл. в год осуществляется МЧС России, а менее 0,02 млн. дкл. – субъектами Российской Федерации.

По состоянию на 1 июля 1999 года зарегистрировано 1073 предприятия и организации, имеющих лицензии на производство этилового спирта из пищевого сырья, водки и ликероводочных изделий, в том числе имеющие лицензии федеральных органов исполнительной власти – 874, территориальных – 199. В течение I полугодия текущего года было аннулировано 5 лицензий на производство алкогольной продукции.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 8 июля 1997 г. № 825 «О ведении государственного сводного реестра выданных, приостановленных и аннулированных лицензий на производство, хранение и оптовую реализацию этилового спирта и алкогольной

продукции» МНС России осуществляет ведение государственного сводного реестра по направлениям деятельности: производство спирта и алкогольной продукции, хранение спирта, оптовая продажа алкогольной продукции, экспорт и импорт алкогольной продукции.

По состоянию на 1 июля 1999 года в государственном сводном реестре в соответствии с выданными лицензиями зарегистрировано 4491 предприятие и организация, из них 2928 – занимающихся оптовой торговлей.

Несмотря на проводимую министерством работу по контролю за выполнением условий действия лицензий, выданных предприятиям и организациям, нарушения лицензируемой деятельности по производству, хранению и обороту этилового спирта, водки и ликероводочных изделий продолжают. Так, по данным отчетной формы № 3-АЛК за август 1999 года налоговыми органами совместно с другими ведомствами по выявленным правонарушениям приняты решения о приостановлении или аннулировании лицензий на 321 предприятия, производящих этиловый спирт и алкогольную продукцию и занимающихся оптовой и розничной торговлей, из них в основном в организациях розничной и оптовой торговли – 314 и 7 – в сфере производства алкогольной продукции.

В то же время контроль за выполнением требований о приостановлении лицензии в связи с неполной уплатой налогов, сборов и других обязательных платежей в бюджеты всех уровней министерством осуществляется недостаточно.

Так, выборочной проверкой за август 1999 года материалов по рассмотрению и принятию решений о выдаче, приостановлении, возобновлении действия и аннулировании лицензий установлено, что по разным причинам приостановлено действие лицензий 44 предприятиям и организациям из 488, имеющих задолженность по налоговым платежам в федеральный бюджет по состоянию на 1 сентября 1999 года, или 9 процентов.

С февраля 1999 года неоднократно рассматривался вопрос о погашении недоимки Прохладненским ликероводочным заводом (Кабардино-Балкарская Республика), однако, при росте задолженности по налоговым платежам в федеральный бюджет с 31,6 млн. рублей на 1 января 1999 года до 36,6 млн. рублей на 1 сентября 1999 года, вопрос о приостановлении действия лицензии на производство алкогольной продукции Министерством и исполнительными органами республики не ставился. Аналогичное положение по предприятию ОАО «Мордовспирт».

В ходе проверки исполнения Федерального закона от 7 января 1999 г. № 18-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта и алкогольной продукции» выявлены несоответствия п.6 статьи 18 п. 7 этой статьи в части требований при выдаче федеральных

лицензий и лицензий субъектов Российской Федерации.

Так, абзацем 4 пункта 6 предусмотрено, что на производство и оборот произведенной алкогольной и спиртосодержащей пищевой продукции с содержанием этилового спирта более 15 % объема готовой продукции выдается федеральная лицензия. В то же время абзацем 2 пункта 7 этого же закона разрешается субъектам Российской Федерации выдавать лицензии на производство и оборот произведенных алкогольной и спиртосодержащей пищевой продукции с объемами производства менее 0,02 млн. дкл. без ограничения содержания этилового спирта в этой продукции. Соответственно содержание абзаца 3 пункта 7 противоречит содержанию абзаца 2 этого же пункта.

Несмотря на то, что представлением Счетной палаты Российской Федерации от 5 октября 1998 г. № 01-1029/03 в адрес Правительства Российской Федерации отмечалась выдача МНС России большого количества лицензий вновь организованным предприятиям, без учета уровня использования действующих мощностей, потребностей регионов в алкогольной продукции и предлагалось федеральным органам исполнительной власти, осуществляющим государственное регулирование производства этилового спирта и алкогольной продукции, принять меры по повышению эффективности использования действующих мощностей по производству этилового спирта и алкогольной продукции, Федеральным законом от 7 января 1999 г. № 18-ФЗ выдача лицензий на осуществление деятельности, связанной с производством этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, не обусловлена уровнем использования действующих мощностей.

Вместе с тем, использование существующих мощностей на предприятиях по выпуску этилового спирта из пищевого сырья и алкогольной продукции осуществляется неудовлетворительно.

Так, за 1997 год мощности по выпуску этилового спирта использовались только на 47,9 %, в 1998 году – на 41,5 %, а по выпуску алкогольной продукции соответственно на 33,4 и на 22,7 процента.

В то же время только в 1998 году вновь выдано 126 лицензий предприятиям–производителям этой продукции, в том числе МНС России – 117.

По состоянию на 1 июля 1999 года имеют лицензии на право производства спирта этилового из пищевого сырья – 225, водки и ликероводочных изделий – 828 предприятий и организаций, мощности по производству которых используются соответственно на 60,6 и 40,9 процента.

4. Разработка квот производства и закупки этилового спирта из пищевого сырья. Порядок регистрации поставок этилового спирта. Взаимодействие с территориальными органами исполнительной власти

Квотирование производства спирта

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 3 ноября 1998 г. № 1292 выдача квот на производство этилового спирта из пищевого сырья осуществляется Минсельхозпродом России, а этилового спирта из непищевого сырья - Минэкономики России, исходя из балансов производства и потребления указанной продукции, потребности субъектов Российской Федерации, использования имеющихся мощностей.

Однако первоначально квоты на производство этилового спирта из пищевого сырья на 1999 год были установлены Минсельхозпродом России в декабре 1998 г. в размерах 55-60 % среднегодовой мощности предприятий без учета фактического производства спирта за истекший период 1998 года. В результате по отдельным предприятиям установленная министерством квота производства на 1999 год значительно превышает фактический объем производства 1998 года (по предприятиям Брянской области - в 1,9 раза, Северной Осетии (Алании) - в 2,1 раза, Ивановской области - в 4,3 раза, Республики Дагестан - в 7,2 раза), а по отдельным - значительно ниже (Нижегородская область - 90,1 %, Саратовская - 67,1 %, Новосибирская - 77,9 %, Татарстан - 90,5 %).

Общая квота на производство этилового спирта из пищевого сырья составляла 61,1 млн. дкл. (фактически произведено в 1998 году - 47,4 млн. дкл.). Вместе с тем формальный подход ко всем предприятиям при выделении первоначальной квоты привел к многократным ее корректировкам. За январь-сентябрь т.г. первоначально установленная общая квота производства увеличилась на 12,1 млн. дкл. и составила на 21 сентября 1999 г. 73,2 млн. дкл., при этом ни одному из предприятий квота не была уменьшена.

За 9 месяцев т.г. выдано специальных разрешений на поставку спирта в объеме 59,6 млн. дкл., или 81,4 % от установленной квоты, использовано спирта на производство алкогольной продукции порядка 43 млн. дкл. (58,7 % от квоты).

Минсельхозпродом России не разработана единая форма расчетов (обоснований), представляемых юридическими лицами (или иными органами) вместе с заявкой на выделение квоты и с просьбой по ее корректировке, не установлены определенные сроки проведения корректировок (за 9 месяцев т.г. квоты корректировались 26 раз).

Кроме того, не установлен четкий механизм взаимодействия с заинтересованными сторонами в части квотирования производства спирта. Так, информация о выделенных квотах доводится непосредственно юридическим лицам - производителям спирта и даже в копии не сообщается (за очень небольшим исключением) ни объединениям, в состав которых входят эти юридические лица, ни исполнительным органам субъектов Российской Федерации, осуществляющим в регионе регулирование производства и оборота спирта и алкогольной продукции. Вместе с тем просьбы о корректировках квот производства поступают в большей части от объединений

и исполнительных органов субъектов Российской Федерации, специальные разрешения на поставку спирта выдаются Минсельхозпродом России как объединениям, так и исполнительным органам субъектов Российской Федерации, отчетность по форме 1-ПС "Сведения о поставке спирта" представляется в основном исполнительными органами субъектов Российской Федерации, т.е. органами, не владеющими официальными сведениями о наличии квоты на производство спирта у предприятий-производителей спирта, расположенных в регионе.

На 1999 год Минэкономики России установлена квота для юридических лиц - производителей на производство этилового спирта из непищевого сырья - 1,5 млн. дкл., спирта денатурированного - 19,9 млн. дкл. За I полугодие фактически отгружено этилового спирта из непищевого сырья - 0,6 млн. дкл. (в том числе на внутризаводское потребление, не облагаемое акцизом - 0,42 млн. дкл), спирта денатурированного - 4,9 млн. дкл.

Общая квота на производство этилового спирта с распределением по предприятиям-производителям или субъектам Российской Федерации не утверждается ни Минсельхозпродом России (по этиловому спирту из пищевого сырья), ни Минэкономики России (по этиловому спирту из непищевого сырья).

Существующие нормативные документы не позволяют в полной мере отслеживать и контролировать значительные объемы спиртосодержащих растворов, производимых на гидролизных и биохимических заводах. Производство и оборот спиртосодержащей продукции из непищевого сырья не лицензируется, а до 1 июля 1999 г. и не декларировалось. Выделение квот на ее производство и специальных разрешений на поставку является единственным рычагом, регулирующим производство и оборот указанной продукции.

Однако формальный подход Минэкономики России к выделению квот на производство спиртосодержащих денатурированных растворов и выдачи спецразрешений на их поставку (квоты выделялись на основании заявок без необходимых расчетов, а в специальных разрешениях указывался общий объем квоты с приложением перечня потребителей указанной продукции) не позволил в I полугодии т.г. в полной мере обеспечить регулирование производства и оборота спиртосодержащих денатурированных растворов с помощью введения механизма квотирования их производства.

Во II полугодии Минэкономики России ужесточило требования к заявкам юридических лиц на производство спиртосодержащей продукции и упорядочило выдачу квот на их производство и специальных разрешений на их поставку, начиная с III квартала, в специальных разрешениях на поставку указывается объем поставки по каждому потребителю, а при предоставлении заявок на IV

квартал - и направление использования спиртосодержащей продукции по каждому потребителю.

Квотирование закупки (поставки) спирта

Согласно Порядку квотирования закупки этилового спирта, утвержденному постановлением Правительства Российской Федерации от 8 февраля 1996 г. № 129 (с изменениями и дополнениями) Минэкономки России с участием Минсельхозпрода России разрабатывает общие объемы квот закупки и представляет их в Правительство Российской Федерации на утверждение.

В соответствии с разработанным и утвержденным балансом на 1999 год распоряжением Правительства Российской Федерации от 1 декабря 1998 г. № 1700-р квота закупки этилового спирта из пищевого сырья на 1999 год установлена в размере 64,8 млн. дкл., в том числе для производства алкогольной продукции – 57,8 млн. дкл. с распределением по субъектам Федерации.

Проведенная проверка порядка формирования квот закупки спирта для производства алкогольной продукции показывает, что основным критерием их определения на предстоящий год является квота текущего года.

На 2000 год Минсельхозпродом России разработана и представлена в Минэкономки России квота закупки спирта для производства алкогольной продукции 69,0 млн. дкл. (при фактическом ее использовании за 8 месяцев т.г. - 33,7 млн. дкл., или 49,2 % утвержденной годовой квоты).

Предоставленные Минсельхозпродом России данные свидетельствуют, что показатель использования квот колебался в пределах 45-55 процентов.

Распределение квот без учета их фактического использования приводит практически к ежеквартальным корректировкам. Так, в 1998 году квоты корректировались трижды 9 субъектам Российской Федерации, в 1999 году - также трижды, но уже 39 субъектам Российской Федерации.

Предложения субъектов Российской Федерации и отдельных организаций по корректировке квот закупки поступают и рассматриваются как в Минэкономки России, так и в Минсельхозпродом России, и не всегда эти ведомства едины в принимаемых решениях. Так, например, в текущем году Минсельхозпродом России предлагал увеличить квоту Воронежской области на 150 тыс. дкл., Минэкономки России – на 300 тыс. дкл.; Омской области Минсельхозпродом России – 100 тыс. дкл., Минэкономки России - 0; Челябинской области Минсельхозпродом России – 0, Минэкономки России – 400 тыс. дкл., что свидетельствует об отсутствии единых оценок и подходов в решении этого вопроса.

В соответствии с поручением Правительства Российской Федерации от 14 октября 1998 г. № ГК-П1-29093 по представлению Счетной палаты

Российской Федерации от 5 октября 1998 г. № 01-1029/03 Минэкономки России сообщило, что ужесточены требования к заявкам на выделение квот, представляемым федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. На самом деле ужесточение требований свелось к первоначальному уменьшению квоты закупки этилового спирта для производства алкогольной продукции на 1999 год на 25%, при последующем ее увеличении в течение 9 месяцев 1999 года на 10,6 млн. дкл., или на 18 %. По состоянию на 22.09.99 г. квота закупки составила 68,4 млн. дкл.

При этом отдельным субъектам Российской Федерации квота была без достаточных обоснований увеличена по сравнению с квотой 1998 года (Республике Калмыкия более чем в 2 раза, Псковской области почти в 2 раза), что свидетельствует об отсутствии системного подхода при выделении квоты.

Кроме того, ни Минэкономки России, ни Минсельхозпродом России так и не установлены единые требования к представляемым заявкам. В результате, одними субъектами Российской Федерации расчеты и обоснования к заявке представляются в разрезе предприятий и номенклатуры выпускаемой продукции (Ульяновская область), другими заявки представлены вообще без каких-либо расчетов (Республика Дагестан, Приморский край, Сахалинская и Оренбургская области).

По состоянию на 30 сентября 1999 г. не представлены заявки на 2000 год (при установленном сроке до 1 сентября) Мурманской, Калужской, Липецкой, Оренбургской областями, республиками: Марий-Эл, Калмыкия, Татарстан, Карачаево-Черкесия.

Вместе с тем, всем вышеперечисленным субъектам Российской Федерации Минсельхозпродом России предусмотрена квота на уровне 1999 г., а по Мурманской и Липецкой областям даже выше - соответственно в 1,3 и 1,5 раза. Такая практика формирования квот превращает заявочную компанию в формальный процесс.

Следует отметить также, что не только заявки на выделение квот, но и отраслевая отчетность представляются не в полном объеме. В связи с этим балансы производства и потребления этилового спирта из пищевого сырья формируются Минсельхозпродом России расчетным путем, исходя из отчетных данных Российского статистического агентства (далее - Росстат) о производстве алкогольной продукции и норм расхода спирта на ее производство, что не дает достоверной информации о его использовании.

Ответственность федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации за непредставление и нарушение сроков подачи заявок и установленной отчетности законодательными и нормативными актами не предусмотрена.

В ходе проверки выявилась необходимость уточнения постановлений Правительства Российской Федерации, регламентирующих квотирование производства и закупки этилового спирта и приведения их в соответствие с действующими законодательными актами.

Так, постановление Правительства Российской Федерации от 8 февраля 1996 г. № 129 "Об утверждении Порядка квотирования закупки этилового спирта" не согласуется с постановлением Правительства Российской Федерации от 25 мая 1999 г. № 564 "Об утверждении Положения о декларировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции" в части сроков, форм и перечня органов, которым представляются декларации.

Кроме того, Федеральным законом от 7 января 1999 г. № 18-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта и алкогольной продукции" определено, что суммарный объем квот на этиловый спирт, используемый для производства алкогольной продукции, потребляемой на внутреннем рынке Российской Федерации, не должен превышать аналогичный показатель предыдущего года более чем на 10 процентов, тогда как постановлением Правительства Российской Федерации от 8 февраля 1996 г. № 129 объем выделенной квоты ограничен уровнем предыдущего года.

Следует отметить, что указанные ограничения в настоящее время неэффективны, однако в случае благоприятного развития ситуации на алкогольном рынке могут стать фактором, сдерживающим рост легального производства алкогольной продукции.

Постановление Правительства Российской Федерации от 3 ноября 1998 г. № 1292 "Об утверждении правил выдачи квот на производство этилового спирта из всех видов сырья и специальных разрешений на его поставку" не определяет взаимоотношений с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими регулирование и контроль за производством и оборотом спирта и алкогольной продукции, порядок и сроки утверждения, доведения и корректировок квот, а также организации, осуществляющей контроль за использованием квот.

Кроме того, указанным постановлением Минэкономики России поручалось в месячный срок, т.е. не позднее декабря 1998 года представить в Правительство Российской Федерации проект положения о закупке и поставке этилового спирта из пищевого сырья на территории Российской Федерации.

Однако до настоящего времени проект вышеуказанного положения не представлен в Правительство Российской Федерации на утверждение.

Следует отметить, что квотирование производства этилового спирта из всех видов сырья,

денатурированного спирта и спиртосодержащих растворов упомянутым Федеральным законом от 7 января 1999 г. № 18-ФЗ не предусмотрено.

5. Контроль за декларированием производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции. Участие в разработке порядка аккредитации предприятий, осуществляющих оптовую торговлю алкогольной продукцией

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 8 февраля 1996 г. № 128 «Об утверждении Порядка декларирования производства и оборота этилового спирта и алкогольной продукции» предприятия-производители этилового спирта и алкогольной продукции до 1999 г. направляли декларации об объемах производства указанной продукции непосредственно в адрес МНС России. По данным, представленным в декларациях, Министерство имело возможность проводить анализ и сверку количества отгруженного и полученного этилового спирта и алкогольной продукции как в разрезе предприятий-производителей, так и в разрезе территорий.

В 1999 году в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 25 мая 1999 г. № 564 «Об утверждении Положения о декларировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» предприятия-производители декларации об объемах производства и оборота этилового спирта из пищевого и непищевого сырья (в том числе денатурированного спирта), алкогольной продукции, виноматериалов и спиртосодержащей продукции должны представлять как в МНС России, так и в его территориальные органы.

Однако в нарушение указанного постановления министерство своими Временными правилами приема от организаций деклараций об объемах производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, утвержденными 7 июня 1999 года и Временными правилами заполнения деклараций об объемах производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, утвержденными 24 июня 1999 года, передало функции по приему деклараций территориальным налоговым органам, обязав их представлять в Министерство только сводный отчет.

В указанном отчете отсутствуют данные о выпуске продукции в разрезе предприятий и об объемах выделенных квот на производство и закупку этилового спирта, что ослабляет контроль со стороны Министерства за производством и оборотом этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, а также за использованием предприятиями – производителями

алкогольной продукции квот на закупку этилового спирта.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 1 декабря 1998 г. № 1700-р установлены общие объемы квот закупки этилового спирта из пищевого сырья на 1999 год в объеме 64,6 млн. дкл. Из общего объема квот закупки выделено министерствам и ведомствам для непищевых целей - 0,67 млн. дкл. (или 1 %), контроль за использованием которых действующими нормативными актами не предусмотрен.

В соответствии со статьей 18 п.2 Федерального закона от 7 января 1999 г. № 18-ФЗ лицензии на производство, хранение и поставки спиртосодержащей непищевой продукции, а также другие виды производственной деятельности, при осуществлении которых в качестве сырья или вспомогательного материала используется этиловый спирт, должны выдаваться в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Однако, на момент проверки указанный порядок отсутствует. МНС России подготовлены проект постановления «О лицензировании производства, хранения и поставок спиртосодержащей непищевой продукции» и проект положения с одноименным названием и после согласования с субъектами Российской Федерации направлены в Правительство Российской Федерации 12 октября 1999 г. (письмо № ВБ-13-25/505).

Отсутствие указанного порядка не обеспечивает единообразия законодательной базы в части лицензирования деятельности по производству и обороту этилового спирта из всех видов сырья, алкогольной и спиртосодержащей (пищевой и непищевой) продукции и послужило одной из причин резкого падения объемов производства этилового спирта из непищевого сырья, облагаемого акцизами, и увеличения производства спиртосодержащей непищевой продукции, не облагаемой акцизами.

В 1997 году было выпущено этилового спирта из непищевого сырья 29,3 млн. дкл., а в 1998 году его производство составило 9,7 млн. дкл., или в 3 раза меньше. Падение объемов производства этой продукции продолжается, и в первом полугодии 1999 года выпущено 0,4 млн. дкл., что в 17 раз меньше, чем за соответствующий период 1998 года.

В то же время выпуск спиртосодержащей продукции за первое полугодие текущего года составил 8,0 млн. дкл., что в 1,7 раза больше выпуска соответствующего периода прошлого года.

Отсутствие государственного контроля за выпуском и использованием спиртосодержащей денатурированной продукции позволяет использовать ее для производства фальсифицированной водки и ликероводочных изделий.

По данным Федеральной службы налоговой полиции Российской Федерации, со второй

половины 1998 года практически на всех предприятиях, производящих спирт этиловый гидролизный, налажен выпуск спиртосодержащих растворов, производство которых, как отмечалось выше, не лицензируется и акцизами не облагается, хотя содержание спирта в них составляет 92–95 % и на практике они фактически отличаются от спирта лишь названием.

Так, на АО «Канский БХЗ» (Красноярский край) за 8 месяцев 1999 года выпущены спиртосодержащие высококонцентрированные растворы: полупродукт «Биоженьшеневый» с содержанием спирта 93 % – в объеме 903,0 тыс. дкл., жидкость техническая «Новинка - 1» с содержанием спирта 92 % – в объеме 264 тыс. дкл.

ГУП «Хорский гидролизный завод» (Хабаровский край) выпускает жидкость – высокооктановый компонент этанола. Формально эта жидкость относится не к алкогольной продукции, а к нефтепродуктам. Фактически это 92 % этиловый гидролизный спирт.

ОАО «Онежский гидролизный завод» (Ленинградская область) организовал выпуск полупродукта натурального растительного с процентным содержанием этилового спирта 95–96 процентов. Причем, группа лиц, проживающих в г. Архангельске, осуществляет с 1998 года незаконное производство алкогольной продукции под маркой различных предприятий гг. Архангельска, Москвы и Санкт-Петербурга из спиртосодержащих жидкостей, произведенных на указанном гидролизном заводе.

В целях повышения качества продукции, поступающей на рынок, усиления государственного контроля и регулирования в сфере производства и оборота этилового спирта и алкогольной продукции, увеличения поступления доходов в бюджетную систему Правительство Российской Федерации постановлением от 6 октября 1998 г. № 1159 приняло решение ввести систему аккредитации организаций, осуществляющих оптовую торговлю алкогольной продукцией для розничной торговли и общественного питания и поручило заинтересованным федеральным органам исполнительной власти разработать порядок аккредитации указанных организаций. Минторгом России разработаны Правила аккредитации организаций, осуществляющих поставки алкогольной продукции для розничной торговли и общественного питания и утверждены постановлением Правительства Российской Федерации 15 декабря 1998 г. № 1493.

По данным МНС России, территориальными управлениями Госторгинспекции Минторга России при участии заинтересованных организаций, в том числе и территориальных управлений МНС России, проведены совместные проверки по введению аккредитации организаций оптовой торговли, осуществляющих поставки алкогольной продукции для розничной торговли и общественного питания.

По состоянию на 24 сентября 1999 года лицензии на закупку, хранение и поставки алкогольной продукции в соответствии с данными государственного реестра имели 2438 организаций, из них аккредитовано – 1842, или 75,5 процента. В Республике Татарстан и Самарской области аккредитация не проведена. Кроме того, аккредитовано 416 организаций – производителей алкогольной продукции.

Из числа аккредитованных организаций налоговыми органами и госторгинспекциями регионов проверены 1407, или 62,3 % , при этом в 132 (или 9,4 % от числа проверенных) организаций установлены нарушения Правил аккредитации, в 319, или 22,7 % выявлены нарушения условий лицензируемой деятельности, в том числе в 164 организациях оптовой и розничной торговли (51,4 %) установлены нарушения, связанные с качеством находящейся в обороте алкогольной продукции и в 101 организации (31,7 %) - с легальностью производства и оборота алкогольной продукции.

Таким образом, отсутствие единого порядка аккредитации организаций, систематические нарушения организациями правил аккредитации и условий лицензирования говорит о том, что прошедший процесс аккредитации носил формальный характер и не обеспечил целей и задач, предусмотренных постановлением Правительства Российской Федерации от 15 декабря 1998 г. № 1493 и Федеральным законом от 7 января 1999 г. № 18–ФЗ в части концентрации объемов поставок алкогольной продукции, осуществляемых организациями–поставщиками в оптовую торговлю, обеспечения ими контроля за качеством и объемами алкогольной продукции, поставляемой для розничной торговли и общественного питания.

Свое мнение по вопросу эффективности проводимого мероприятия и предложения по приведению в соответствие действующего законодательства Российской Федерации по вопросам аккредитации, МНС России письмом от 28 сентября 1999 № 31-03-16/258 направило в Минторг России для обобщения и представления Правительству Российской Федерации.

6. Исполнение функций генерального заказчика по изготовлению специальных марок Минфином России и МНС России. Формирование цены специальной марки, обоснованность ее изменения. Контроль за прохождением средств, поступающих от продажи специальных марок. Порядок использования полученных средств

При введении в 1997 году обязательной маркировки алкогольной продукции специальной маркой, подтверждающей легальность её производства, не был утвержден порядок, регламентирующий формирование заказа на изготовление таких марок, на отсутствие которого обращалось внимание в представлении Счетной палаты Российской Федерации от 5 октября 1998 г.

№ 01-1029/03 Правительству Российской Федерации.

Только 17 сентября 1999 года, с задержкой более одного месяца против срока, установленного постановлением Правительства Российской Федерации от 12 июля 1999 г. № 797 «Об обязательной маркировке специальными марками алкогольной продукции, производимой на территории Российской Федерации», МНС России по согласованию с Минфином России были утверждены Правила формирования заказа на изготовление специальных марок для маркировки алкогольной продукции, производимой на территории Российской Федерации.

Отсутствие порядка, регламентирующего формирование заказа на изготовление специальных марок для маркировки алкогольной продукции, отрицательно сказывалось на своевременности и полноте выполнения заказа на изготовление спецмарок предприятиями объединения «Гознак» и привело к скоплению значительных остатков их на складах территориальных налоговых органов.

В частности, основные и дополнительные заявки, формирующие квартальный заказ, составлены без учета реального производственного процесса по изготовлению марок, в ряде случаев дополнительные заявки составлены на малые тиражи - от одной до нескольких тысяч экземпляров. Раздробленность заявок, их мелкотиражность осложняет подготовку производства и приводит к задержкам изготовления спецмарок для отдельных регионов, а также к дополнительным затратам из-за вспомогательных операций и увеличению технических отходов. На указанные недостатки объединение «Гознак» неоднократно обращало внимание Минфина России и МНС России.

Так, заказ на изготовление спецмарок на III квартал 1998 года был сформирован на основании 7 основных заявок в общем объеме 666,1 млн. штук, поступивших за период с 23 апреля по 11 июня, и 13 дополнительных заявок на изготовление для 57 субъектов Российской Федерации 102,0 млн. марок тиражами от 1 тысячи до 5 млн. штук, поступивших с 29 мая по 2 сентября.

Заказ на изготовление специальных марок для маркировки алкогольной продукции на IV квартал 1998 года был сформирован на основании 8 основных и 9 дополнительных заявок Минфина России по согласованию с МНС России, на I квартал 1999 года - 7 основных и 4 дополнительных заявок, II квартал 1999 года – 7 основных и 16 дополнительных заявок. При этом заявка на изготовление спецмарок для маркировки алкогольной продукции крепостью до 28 % на IV квартал 1998 года поступила от Минфина России в объединение «Гознак» только 1 октября, а на I квартал 1999 года – 14 января, т.е. после наступления отчетного периода. На изготовление спецмарок для маркировки крепких алкогольных

напитков (крепостью свыше 28 %) основные заявки поступили на объединение «Гознак» на IV квартал 1998 года за 44 дня, на I квартал 1999 год - за 38 дней и на II квартал 1999 года – за 27 дней до начала отчетного периода, а дополнительные заявки за 44, 38 и 48 дней до окончания соответствующего отчетного квартала.

При формировании заказа на изготовление специальных марок на III квартал 1999 года Минфином России по согласованию с МНС России, в течение II квартала 1999 года было направлено в объединение «Гознак» 7 заявок на изготовление 728 млн. марок для крепких алкогольных напитков и 3 заявки на изготовление 191,7 млн. марок для слабых алкогольных напитков. Кроме того, направлено дополнительно 8 заявок на изготовление 94,5 млн. марок для крепких алкогольных напитков и 2 заявки на изготовление 31,1 млн. марок для слабых алкогольных напитков, или 13 % и 16,2 % соответственно от общего количества марок по основному заказу.

Аналогичная ситуация по заявочной кампании на изготовление специальных марок для маркировки алкогольной продукции продолжается и в IV квартале текущего года.

Кроме того, как показала выборочная проверка отчетов по форме № НСО-41 «Отчет об использовании госналогинспекциями и организациями специальных марок для маркировки алкогольной продукции» за 6 месяцев 1999 года и заявок Минфина России на изготовление специальных марок для маркировки крепкой алкогольной продукции на IV квартал 1999 года, по Республикам Карелия и Коми и Архангельской области выявлены случаи необоснованного заказа Минфином России специальных марок.

Так, при наличии по состоянию на 1 июля 1999 года остатков специальных марок емкостью 0,25 л - 0,49 л в Госналогинспекции по Республике Карелия и на предприятиях республики, производящих алкогольную продукцию, в количестве более 1,7 млн. штук, Минфин России по заявке республики производит заказ на изготовление в IV квартале еще 3,0 млн. штук указанных марок. При этом потребление этих марок предприятиями республики за I полугодие 1999 года составило только 1,2 млн. штук, а за май-июль - лишь 77 тыс. штук.

В 1998 году Минфином России было заказано объединению «Гознак» изготовление 2808,5 млн. марок и в I полугодии 1999 года - 1857,4 млн. марок.

Предприятиями объединения «Гознак» с учетом исполнения заявок на предстоящий период в 1998 году было изготовлено специальных марок для маркировки алкогольной продукции всего 2950,7 млн. штук и в I полугодии 1999 года - 1857,4 млн. штук.

В целом по объединению «Гознак» изготовлено марок для маркировки алкогольной продукции в отпускных ценах с НДС в 1998 году на сумму 392,0 млн. рублей и в I полугодии 1999 года - на сумму

394,0 млн. рублей. Себестоимость их изготовления составила соответственно 205,1 млн. и 221,0 млн. рублей, а прибыль - соответственно 121,6 млн. и 107,3 млн. рублей.

Изготовление и рассылку специальных марок осуществляли Московская и Пермская печатные фабрики Гознака, которые в соответствии с договорами о предоставлении услуг специальной связи открыли на своих территориях отделения Государственного унитарного предприятия «Главный центр специальной связи» (ГЦСС) Госкомитета по связи и информатизации России по приему отправок. Изготовленные спецмарки по разнарядкам рассылались печатными фабриками по соответствующим регионам, а УМНС по городу Москве и Московской области отпускались с Московской печатной фабрики самовывозом.

Вместе с тем, в ряде случаев МНС России в нарушение действующего порядка, предусматривающего распределение и продажу спецмарок территориальными налоговыми органами, само распределяет их среди производителей. Так, письмом от 12 октября 1999 года № ВВ-08а-31/407 министерство обязало УМНС по Московской области произвести выдачу полученных 5,8 млн. штук специальных марок для маркировки алкогольной продукции крепостью свыше 28 % ЗАО ЛВЗ "Топаз", г. Пушкино.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 1997 г. № 1628 «О специальной маркировке крепких алкогольных напитков, производимых на территории Российской Федерации» Минфин России совместно с объединением «Гознак» были обязаны в месячный срок представить в Правительство Российской Федерации предложения о цене специальной марки нового образца, действующей с 1 апреля 1998 года.

Во исполнение этого постановления объединение «Гознак» представило в Минфин России свои предложения о размере цены специальной марки на основе сметных калькуляций на изготовление специальных марок с упаковкой и отправкой, утвержденных на печатных фабриках 26 декабря 1997 года, с рентабельностью марок для крепких алкогольных напитков в зависимости от формата 10,5 - 16,1 процента и для алкогольной продукции соответственно – 9,7-11,7 процента.

Стоимость специальной марки для производителей алкогольной продукции была установлена постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 1998 г. № 252 «О внесении изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 27 декабря 1996 года № 1572» для маркировки крепких алкогольных напитков – в сумме 155 рублей за 1000 штук и алкогольной продукции – 115 рублей.

В то же время для предприятий объединения «Гознак» свободная оптовая цена с НДС (20 %) с учетом упаковки и доставки на специальные марки за 1000 экземпляров, по которой Минфин России

должен был рассчитываться с объединением «Гознак», установлена протоколами согласования свободной оптовой цены, утвержденными генеральным директором объединения «Гознак» Л. В. Алексеевым 4 марта 1998 года по согласованию с первым заместителем Министра финансов Российской Федерации С. М. Игнатьевым 6 марта 1998 года, на крепкие алкогольные напитки в зависимости от формата - 105 рублей, 138 рублей и 145 рублей, и с 1 апреля 1998 года для алкогольной продукции - соответственно 103 рубля, 100 рублей и 110 рублей. Указанные размеры свободных оптовых цен и сроки их применения были доведены до изготовителей – Московской и Пермской печатных фабрик письмом от 12 марта 1998 г. № 01/54.

Необоснованно полученная разница в ценах на специальные марки оставалась на счетах Минфина России, порядок ее использования не установлен.

Следует также отметить, что фактически в 1998 году рентабельность изготовленных марок для маркировки крепких алкогольных напитков составила 58,7 %, или превысила сметную на 42,5 пункта, и для алкогольной продукции - соответственно 73,2 % и 61,5 пункта.

Себестоимость изготовления 1000 марок для маркировки крепких алкогольных напитков в 1998 году составила 73,4 рубля при утвержденной по сметной калькуляции от 73,2 до 105,6 рублей в зависимости от формата и алкогольной продукции – соответственно 43,7 и 69,4 – 76,4 рублей.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 1998 г. №1592 «О внесении изменения в пункт 1 постановления Правительства Российской Федерации от 27 декабря 1996 года № 1572» со дня его официального опубликования или с 14 января 1999 года установлена стоимость за 1000 марок с надписью «Алкогольная продукция» в размере 150 рублей и с надписью «Крепкие алкогольные напитки» - 300 рублей.

При этом объединение «Гознак» по согласованию с Минфином России только 26 января 1999 года (т.е. после утверждения цены Правительством Российской Федерации) утвердило новые сметные калькуляции на изготовление марок с учетом упаковки и рассылки спецсвязью, по которым отпускная стоимость с НДС 1000 марок для крепких алкогольных напитков составила 300 рублей и для алкогольной продукции – 150 рублей, а новые оптовые цены ввело в действие на печатных фабриках с 1 марта 1999 года (письмо от 1 марта 1999 г. № 05/21 - 400).

Себестоимость изготовления 1000 штук марок по калькуляции составила соответственно 208,33 рубля и 104,17 рубля, а рентабельность - 20 процентов.

Фактически в I полугодии 1999 года себестоимость изготовления 1000 штук марок для крепких алкогольных напитков составила 128,1 рублей при рентабельности 47,7 % и для алкогольной продукции - соответственно 69,6 рублей и 72,5 процента.

На открытый ГУФК Минфина России отдельный текущий счет «Средства от продажи специальных марок, подтверждающих легальность производства алкогольной продукции» поступило от налоговых органов субъектов Российской Федерации денежных средств, полученных от реализации специальных марок организациям-производителям алкогольной продукции, в 1998 году - 384,3 млн. рублей и I полугодии 1999 года - 456,5 млн. рублей, из которых на оплату расходов объединения «Гознак» по изготовлению и рассылке было израсходовано соответственно 360,3 млн. и 270,5 млн. рублей. Кроме того, 23 марта 1999 года со счета было списано 50 млн. рублей в погашение ранее выданного объединению «Гознак» кредита на организацию производства спецмарок в 1997 году.

Контроль за полнотой и своевременностью перечисления денежных средств субъектами Российской Федерации за проданные спецмарки Минфином России не осуществлялся.

Остаток таких средств на текущем счете Минфина России на 1 июля 1999 года составил 168,4 млн. рублей при задолженности Минфина России перед объединением «Гознак» по возмещению расходов по изготовлению и рассылке специальных марок - 210,0 млн. рублей, которая возросла по сравнению с началом года на 160,6 млн. рублей.

При этом расчеты с объединением «Гознак» за отгруженные спецмарки в 1999 году велись нерегулярно, суммы платежей определялись без учета реальной задолженности, несмотря на наличие на текущем счете ГУФК финансовых средств, поступивших от субъектов Российской Федерации.

Так, денежные средства в оплату расходов за отгруженные марки объединению «Гознак» переводились в 1999 году в январе, марте и июне по одному разу, в мае - ни одного раза при наличии средств на счете на начало соответствующего месяца 32,3 млн. рублей, 22,6 млн. рублей, 108,6 млн. рублей и 27,8 млн. рублей, разрыв между платежами с 22 апреля по 17 июня составил 55 дней.

За проверяемый период стоимость специальной марки для маркировки алкогольной продукции, производимой на территории Российской Федерации, для производителей алкогольной продукции, имеющих лицензию на её производство, розлив и хранение, изменялась дважды.

Необходимо отметить, что в объединении «Гознак» цены на остатки готовых спецмарок на день их изменения не пересматривались и учитывались по ранее установленным ценам, а производителям алкогольной продукции продавались по новым ценам.

Разница между поступившими денежными средствами от субъектов Российской Федерации за проданные марки и средствами, использованными на оплату расходов объединению «Гознак», оставалась на счете ГУФК. Между тем, как в действовавшем, так и в новом временных порядках

прохождения финансовых средств от продажи специальных марок для маркировки алкогольной продукции, направления использования этих средств не определены.

МНС России, Минсельхозпродом России и Минфином России на момент проверки образцы специальных марок и проект правил маркировки алкогольной продукции, производимой на территории Российской Федерации, как предусмотрено Постановлением Правительства Российской Федерации от 12 июля 1999 г. № 797 «Об обязательной маркировке специальными марками алкогольной продукции, производимой на территории Российской Федерации», в Правительство Российской Федерации на утверждение не представлены (срок представления истек 12 сентября 1999 года).

При этом объединение «Гознак» 31 августа 1999 года направило МНС России действующие образцы спецмарок 13 разновидностей для переутверждения их в Правительстве Российской Федерации.

МНС России только 20 сентября 1999 года направило согласованное с Минфином России (С. М. Игнатъев) письмо объединению «Гознак» с просьбой об изготовлении эскизного проекта специальных марок нового образца, предусматривающих розлив готовой продукции в емкости 4 градаций тары вместо ранее действовавших двух градаций емкости, объясняя это необходимостью совершенствования контроля за производством и оборотом крепких алкогольных напитков, тем самым увеличив общее количество образцов с 10 до 13 типоразмеров, а с учетом марок для алкогольной продукции крепостью до 28 % - всего 16 типоразмеров. Готовые образцы этих марок были направлены МНС России 8 октября № 01/2а-246 для утверждения их в Правительстве Российской Федерации.

7. Обеспечение контроля за соблюдением налогового законодательства в части уплаты акцизов на спирт, водку и ликероводочные изделия

Материалы проведенных проверок свидетельствуют, что выполнение главной задачи МНС России – контроль за соблюдением налогового законодательства и одной из основных задач Минфина России – разработка и реализация единой налоговой политики в стране, возложенные на эти министерства действующим федеральным законодательством, обеспечиваются не в полной мере.

Так, например, более двух лет в Республике Татарстан действовала система взимания акцизов на алкогольную продукцию, не соответствующая федеральному законодательству, при которой акцизная нагрузка была в 1,8 раза ниже установленной федеральными законами, в результате чего недопоступило акцизов в 1997-1998 гг. более 1 млрд. рублей, в т.ч. в 1997 году – 560,6 млн. рублей.

Только 15 января 1998 года руководитель Госналогслужбы России обязал республиканскую налоговую инспекцию провести инвентаризацию действующих на территории Татарстана республиканских законодательных актов по уплате акцизов на предмет их соответствия федеральному законодательству и представить соответствующую информацию. В июне 1998 г. Госналогслужба России обратилась в Генеральную прокуратуру Российской Федерации с письмом о нарушениях требований Конституции и налогового законодательства органами власти Республики Татарстан.

Единственным предъявленным в ходе проверки документом, свидетельствующим о реакции Минфина России на нарушения в Республике Татарстан действующего федерального налогового законодательства и законодательства в области производства и оборота алкогольной продукции, явилось поручение первого заместителя Министра финансов С. М. Игнатъева от 3 марта 1998 г. (в соответствии с указанием Министра) о подготовке письма в Республику Татарстан и информации в Правительство Российской Федерации. Это поручение было дано в связи с сообщениями налоговых инспекций нескольких регионов России о поставках из Татарстана водки по демпинговым ценам.

Однако писем в Правительство Российской Федерации и в Республику Татарстан, подтверждающих выполнение указанного поручения, в ходе проверки представлено не было.

Решение о приведении ставок акцизов в соответствие с федеральным законодательством принято Правительством Республики Татарстан только 5 апреля 1999 года. При этом сохранен порядок уплаты акцизов только со спирта.

Необходимо отметить, что в письме в Правительство Российской Федерации от 14 сентября 1999 г. № 01/62-01/10-3949 Минфин России сообщает, что межбюджетные отношения за 1994-1997 гг. между федеральным бюджетом и бюджетом Республики Татарстан выверены, уточнены, и взаимной задолженности не имеется.

Расчетов, подтверждающих, что указанные выше потери акцизов на алкогольную продукцию были учтены при выверке взаимной задолженности за 1997 год, при проверке не представлено.

В соответствии с заключенным 3 августа 1994 года Соглашением между правительствами Российской Федерации и Республики Башкортостан о бюджетных взаимоотношениях на 1994-1995 годы принято решение оставлять в бюджете Республики подлежащие перечислению в федеральный бюджет акцизы на спирт, водку и ликероводочные изделия для финансового обеспечения реализации экологических программ. Несмотря на то, что срок действия Соглашения истек и оно не было пролонгировано, за проверенный период – 1998 год и I полугодие 1999 года - акцизы на спирт и

алкогольную продукцию в федеральный бюджет Республикой Башкортостан не перечислялись.

Однако документов, свидетельствующих о принятии со стороны МЧС России и Минфина России необходимых мер для обеспечения соблюдения Республикой Башкортостан действующего федерального налогового законодательства в части уплаты акцизов на алкогольную продукцию, в ходе проверки не представлено.

8. Организация работы по выполнению Указа Президента Российской Федерации от 18 июля 1998 г. № 852 «Об учреждении федерального государственного унитарного предприятия «Росспиртпром»

Указом Президента Российской Федерации от 18 июля 1998 г. № 852 в целях усиления государственного регулирования производства и оборота этилового спирта, ликероводочной и спиртосодержащей продукции Правительству Российской Федерации было поручено учредить федеральное государственное унитарное предприятие «Росспиртпром». Поручением Правительства Российской Федерации (от 31 июля 1998 г. № ХВ-П1-22355) подготовка документов по данному вопросу возлагалась на Минэкономики России, которое дважды (31 августа и 26 октября 1998 г.) представляло в Правительство Российской Федерации проект постановления Правительства Российской Федерации «Об учреждении государственного федерального унитарного (казенного) предприятия спиртовой и ликероводочной промышленности «Росспиртпром» и проект устава «Росспиртпрома», согласованный с Минсельхозпродом России, МЧС России и учитывающий замечания Мингосимущества России, Минфина России и Минюста России.

Вместе с тем, в письме, направленном Минсельхозпродом России в Правительство Российской Федерации 9 апреля 1999 г. № П-2-11/1504 сообщалось, что по мнению заинтересованных министерств создание такого унитарного предприятия потребует значительных бюджетных средств и на данном этапе является преждевременным.

Однако никакого решения по этому вопросу Правительством Российской Федерации принято не было.

В соответствии с поручением Правительства Российской Федерации от 14 января 1999 г. № ЕП-П1-00868 Минэкономики России должно было совместно с Минюстом России, Минсельхозпродом России и МЧС России представить в Правительство Российской Федерации проект закона о введении государственной монополии на производство и оборот этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции. Однако все заинтересованные министерства (кроме МВД России) посчитали введение государственной

монополии на производство и оборот этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и подготовку соответствующего федерального закона преждевременными и предложили совершенствовать действующее законодательство по регулированию этой сферы экономики. В то же время не исключается возможность введения государственной монополии только на производство этилового спирта из пищевого сырья.

Минэкономики России (письмом от 12 февраля 1999 г. № 603-П) предложило рассмотреть данный вопрос на совещании в Правительстве Российской Федерации. Это предложение также было оставлено Правительством Российской Федерации без внимания.

Вопрос о выполнении Указа Президента Российской Федерации от 18 июля 1998 г. № 852 «Об учреждении федерального государственного унитарного предприятия «Росспиртпром» был рассмотрен только 8 сентября 1999 года на совещании у заместителя Председателя Правительства Российской Федерации В. Н. Щербака. По итогам совещания Минэкономики России поручено совместно с Мингосимуществом России, Минсельхозпродом России, Минфином России и Минюстом России внести в установленном порядке в Правительство Российской Федерации проект Указа Президента Российской Федерации «О признании утратившими силу Указа Президента Российской Федерации от 18 июля 1998 г. № 852 «Об учреждении федерального государственного унитарного предприятия «Росспиртпром» и подготовить предложения по дальнейшему совершенствованию управления спиртовой и ликероводочной промышленностью. Минэкономики России подготовлен проект указа, который согласован со всеми заинтересованными министерствами и 1 октября 1999 г. направлен в Минюст России, где и находится в настоящее время.

В то же время вопрос о создании единого органа, осуществляющего государственное регулирование в области производства и оборота этилового спирта по-прежнему остается актуальным.

9. Выполнение мероприятий, предусмотренных постановлениями Правительства Российской Федерации по вопросам регулирования производства и оборота спирта и алкогольной продукции

Проверка выполнения постановлений, принятых Правительством Российской Федерации в период с октября 1998 г. по август 1999 г. и направленных на ужесточение контроля за алкогольным рынком показала, что наиболее полно реализовано постановление от 6 октября 1998 г. № 1159 "Об усилении государственного регулирования в сфере производства и оборота этилового спирта и алкогольной продукции".

Вместе с тем отдельные положения данного постановления вызывают сомнения в их эффективности.

Так, как показала проверка в Ленинградской области, разработанный и утвержденный порядок аккредитации организаций, осуществляющих оптовую торговлю алкогольной продукцией для розничной торговли и общественного питания практически дублирует процесс лицензирования и не дает необходимого эффекта, т.к. не регламентируется деятельность неаккредитованных организаций.

Из 54 оптовых организаций-поставщиков, имеющих лицензии и осуществляющих свою деятельность на территории Ленинградской области аккредитовано (по состоянию на 20 июня 1999 г.) только 26.

Указанным постановлением предусмотрено также, что производство этилового спирта из любых видов сырья осуществляется по квотам только государственными предприятиями и акционерными обществами, контрольный пакет акций которых принадлежит государству. Для иных обществ квоты на производство этилового спирта из любых видов сырья предоставляются в случае, если государство в силу преобладающего участия в их уставных капиталах либо в силу иных причин имеет возможность определять решения, принимаемые обществом.

Однако Правительством Российской Федерации не определен механизм участия государства в деятельности "иных обществ", в связи с чем Минэкономики России и Минсельхозпродом России принято решение о заключении соглашений с обществами, где государство имеет менее 51% акций. В рамках соглашений указанные общества обязуются производить этиловый спирт в пределах установленных квот и осуществлять его поставку по специальным разрешениям.

В утверждаемые Правительством Российской Федерации перечни организаций, имеющих право на производство этилового спирта включены государственные унитарные предприятия, общества с преобладающей долей федеральной собственности, а также "иные общества" с которыми заключены соглашения, т.е. практически все организации - производители этилового спирта, имеющие лицензии на данный вид деятельности.

Таким образом, формирование и утверждение таких Перечней является излишним, т.к. в соответствии с Федеральным законом от 7 января 1999 г. № 18-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта и алкогольной продукции" наличие лицензии уже дает право организации (независимо от формы собственности) на осуществление указанного вида деятельности.

Универсальным регулятором производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции должно стать лицензирование, которое сделает ненужным введение новых форм регулирования (аккредитации

и соглашения), только усложняющих контроль в данной сфере.

Выполнение поручения Правительства Российской Федерации в части создания единой межведомственной системы учета производства и оборота этилового спирта из любых видов сырья, а также производства и оборота алкогольной продукции сведено к согласованию с Российским статистическим агентством действующих форм отчетности.

Во исполнение постановления Правительства Российской Федерации от 16 февраля 1999 г. № 178 "Об изъятии из незаконного оборота и конфискации этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции" всеми проверяемыми министерствами представлены предложения и замечания по разработанным МВД России документам, с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, как это предписано указанным постановлением, рассматриваемые предложения не прорабатывались.

Однако на момент проверки "Порядок уничтожения конфискованной алкогольной и спиртосодержащей продукции, не подлежащей переработке" еще не утвержден, а ранее действовавший "Временный порядок изъятия, конфискации и использования алкогольной продукции и этилового спирта, находящихся в незаконном обороте" (утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 20 августа 1997 г. № 1056) уже отменен (постановлением Правительства Российской Федерации от 16 февраля 1999 г. № 178).

Таким образом, в настоящее время порядок уничтожения (переработки) конфискованной алкогольной и спиртосодержащей продукции отсутствует.

Во исполнение постановления Правительства Российской Федерации от 22 марта 1999 г. № 320 "О порядке освобождения от маркировки производимой на территории Российской Федерации алкогольной продукции, упаковка которой не позволяет осуществлять маркировку специальными марками" Минсельхозпродом России совместно с МЧС России подготовлены порядок и заключение на освобождение от маркировки специальными марками алкогольной продукции, упаковка которой не позволяет осуществлять маркировку. Однако в государственной регистрации этих документов Минюстом России отказано со ссылкой на то, что вышеназванным постановлением данный порядок уже установлен и что Минсельхозпроду не было предоставлено право утверждать еще какой-либо порядок, т.е. указанное постановление также не реализовано.

Во исполнение постановления Правительства Российской Федерации от 8 апреля 1999 г. № 392 "Об утверждении Положения о государственной регистрации основного технологического оборудования для производства этилового спирта и (или) алкогольной продукции" Минсельхозпродом России разработаны проекты порядка уплаты сбора за государственную регистрацию основного технологического оборудования для производства этилового

спирта и (или) алкогольной продукции и целевого его использования, формы заявки, свидетельства и государственного реестра основного технологического оборудования, а также перечень оборудования, подлежащего регистрации.

Проекты указанных документов 22 апреля 1999 г. были направлены на согласование в Минэкономике России. Утверждены они лишь 26-27 июня 1999 г. Минсельхозпродом России и Минэкономике России и 7 августа 1999 г. Минфином России, т.е. установленный Правительством Российской Федерации для разработки и утверждения указанных документов месячный срок нарушен.

Направленные в Минюст России на госрегистрацию документы возвращены (7 сентября 1999 г.) на доработку. По состоянию на 10 октября 1999 г. повторное их согласование не завершено.

Таким образом, установленный Правительством Российской Федерации срок проведения государственной регистрации основного технологического оборудования до 1 января 2000 года оказывается под угрозой срыва.

Распоряжением от 18 июня 1999 г. № 949-р Правительством Российской Федерации поручено до 1 августа 1999 года МНС России совместно с Минсельхозпродом России и Минэкономике России провести конкурсный отбор и испытание приборов учета (счетчиков), измеряющих объемы производства алкогольной продукции, концентрацию и объем абсолютного алкоголя в готовой продукции.

Только 22 сентября 1999 года Комиссией по конкурсному отбору указанных приборов разработаны условия и определены предприятия – производители алкогольной продукции для проведения испытаний этих приборов.

Таким образом, в значительной степени из-за ведомственных проволочек ни одно из указанных постановлений Правительства Российской Федерации полностью не реализовано, что подтверждает необходимость создания единого органа, ответственного за комплексное решение вопросов государственного регулирования производства и оборота спирта и алкогольной продукции.

10. Разработка предложений по совершенствованию действующего законодательства и нормативной базы, направленных на введение государственной монополии на производство и оборот этилового спирта и алкогольной продукции

Разработанные Минэкономике России предложения по вопросам усиления государственного регулирования и контроля в области производства и оборота спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, направленные в Правительство Российской Федерации и заинтересованным федеральным

органам исполнительной власти, включают следующие меры:

1. Осуществление постепенного перехода к системе государственной монополии на спирт и его оборот, предусматривающей реализацию государством своего исключительного (монопольного) права не на производство, а оборот спирта из всех видов сырья, включая его закупку, хранение, экспорт, импорт, продажу и транспортировку, последовательно решая следующие задачи:

- создание государственной некоммерческой организации, в которой будет сосредоточена вся работа по составлению балансов производства и оборота спирта из всех видов сырья, планирование объемов его производства, прикрепление конкретных потребителей (по их заявкам) к производителям спирта, осуществление контроля за соответствующими поставками и платежами и т.д., - с передачей этой организации соответствующих функций Минсельхозпрода России и Минэкономике России, а также функций Мингоимущества России по управлению федеральной собственностью в спиртовой и ликероводочной промышленности;

- организация постепенного перехода к закупке государством спирта у производителей на основе действующей отсрочки платежей потребителями спирта в 45 дней, с использованием в пределах финансового года бюджетных ссуд и кредитных схем (в течение 1-2 лет);

- создание единой автоматизированной информационной системы контроля за производством и оборотом спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, а также осуществлением соответствующих платежей и расчетов (в течение 1-2 лет);

- введение государственного регулирования цен закупки и продажи спирта, произведенного из всех видов сырья, ограничивающее необоснованное снижение и увеличение цен на спирт, имеющее место в ряде регионов России;

- изменение существующей сложной системы начисления и взимания акцизов путем переноса всей суммы акцизов с алкогольной и спиртосодержащей продукции на спирт (включая спирт-сырец), т.е. начисление и взимание акцизов осуществлять при продаже государством спирта потребителям;

- приведение всего законодательства по производству и обороту спирта и алкогольной продукции в соответствие с системой государственной монополии на спирт и его оборот.

2. Приостановление производства этиловых спиртов на основании лицензий, выдаваемых органами Минздрава России, а в дальнейшем запрещение производства спирта и алкогольной продукции хозяйствующими обществами, вырабатывающими медицинские препараты. Это позволит прекратить нелегальное производство этилового спирта данными организациями, а также выпуск алкогольных изделий под видом всякого рода лекарственных настоек.

3. Введение лицензирования деятельности по производству и обороту парфюмерно-косметической продукции, что позволит исключить производство алкогольных суррогатов под видом этой продукции.

4. Выравнивание таможенных пошлин и налогов в отношении ввозимой алкогольной продукции из стран дальнего зарубежья, стран СНГ и производимой на территории Российской Федерации. В этих целях целесообразно изъять алкогольную продукцию из свободного режима торговли со странами СНГ.

Минсельхозпродом России в качестве первоочередных мер, направленных на ужесточение регулирования алкогольного рынка, предлагается:

- введение государственной монополии на оборот этилового спирта (исключительное право государства на закупку, хранение, реализацию, экспорт, импорт);

- приостановление действия лицензий на производство спирта предприятиям с производственной мощностью менее 500 дкл. в сутки, на производство водки и ликероводочных изделий предприятиям с производственной мощностью менее 500 тыс. дкл. в год, а также предприятиям по производству алкогольной продукции при использовании среднегодовой мощности менее 25 процентов;

- лицензирование деятельности по производству и обороту этилового спирта, алкогольной, парфюмерно-косметической и денатурированной пищевой продукции производить исключительно на федеральном уровне независимо от объемов производства этой продукции.

Минфин России предлагает усилить контроль за продажей специальных марок, в обязательном порядке аннулировать лицензии у организаций, осуществляющих реализацию алкогольной продукции без специальных марок или с поддельными марками, увеличить минимальное содержание денатурирующих добавок в освоенных растворах, относящихся к товарам бытовой химии и т.д.

Минэкономики России, кроме того, разработаны предложения по внесению изменений и дополнений в Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта и алкогольной продукции», предусматривающие, в частности:

- введение квотирования производства и закупки денатурированных спиртов, спиртосодержащей продукции и головной фракции (отходов спиртового производства);

- осуществление поставки спиртов, в том числе денатурированных, спиртосодержащей продукции и головной фракции только по специальным разрешениям;

- декларирование производства и оборота денатурированных спиртов, спиртосодержащей продукции и головной фракции, а также деклараций о распределении и использовании квот закупки этилового спирта и головной фракции;

- исключение из участия в обороте алкогольной продукции индивидуальных частных предпринимателей без образования юридического лица;

- осуществление лицензирования производства этилового спирта и алкогольной продукции только на федеральном уровне;

- запрещение производства и оборота алкогольной продукции в потребительской таре не соответствующей действующим стандартам;

- аннулирование в судебном порядке лицензий на производство алкогольной продукции при систематическом использовании организациями мощностей по их выпуску менее 30 процентов;

- установление, что все действия, связанные с приостановлением и аннулированием лицензий организаций, у которых не менее 25 процентов акций находятся в федеральной собственности, должны осуществляться только с согласия Мингосимущества России, являющегося представителем государства в этих организациях;

- запрещение производства алкогольной продукции на предприятиях и в организациях медицинской, химической промышленности, Министерства обороны Российской Федерации, а также в иных организациях, где производство алкогольной продукции не является их основным видом деятельности.

Выводы

1. Недостатки действующего законодательства по государственному регулированию производства и оборота этилового спирта, спиртосодержащей и алкогольной продукции, низкая эффективность мер, принимаемых Правительством Российской Федерации по его совершенствованию, непродуманная налоговая и ценовая политика, отсутствие действенного контроля за состоянием алкогольного рынка приводит к тому, что спрос внутреннего рынка на водку и ликероводочные изделия, составляющий по экспертной оценке 218 млн. дкл., более чем на 40 % удовлетворяется за счет нелегальной и фальсифицированной продукции. При этом ежегодные потери бюджета оцениваются более чем в 20 млрд. рублей в год, в т.ч. федерального – около 10 млрд. рублей.

2. Недостаточная ответственность Минэкономики России и Минсельхозпрода России за обоснованность составления прогнозных показателей по производству спирта и алкогольной продукции, являющихся основой для формирования доходной базы бюджета в части поступления акцизов на указанную продукцию, приводит к систематическому невыполнению этих прогнозов.

3. Минфином России при формировании проекта федерального бюджета на 2000 год объемы производства спирта, водки и ликероводочных изделий учтены в размерах значительно ниже прогнозных показателей, принятых Правительством Российской Федерации для расчета макроэкономических показателей. При этом

совпадение сумм акцизов в расчетах Минэкономики России и Минфина России явилось результатом подгонки за счет манипулирования уровнем собираемости.

4. Предлагаемое Минфином России без должного экономического обоснования значительное увеличение ставок акцизов на водку и ликероводочные изделия может привести к росту цен на эту продукцию на 50-60 %, что в условиях низкой покупательной способности населения серьезно подорвет наметившуюся в 1999 году тенденцию к повышению объемов производства указанной продукции, существенно сократит налогооблагаемую базу, поставит под угрозу выполнение заданий по сбору акцизов.

Предложение по сокращению сроков уплаты акцизов поставит производителей алкогольной продукции в сложное финансовое положение и неминуемо приведет к росту задолженности по платежам в бюджет, которая на 1 июля 1999 года составила более 6,5 млрд. рублей.

5. МНС России и Минфин России не выполнили поручение Правительства Российской Федерации, предусмотренное постановлением от 12 июля 1999 г. № 797 «Об обязательной маркировке специальными марками алкогольной продукции, производимой на территории Российской Федерации», по представлению на утверждение в Правительство Российской Федерации образцов специальных марок и проекта правил маркировки алкогольной продукции, производимой на территории Российской Федерации, (совместно с Минсельхозпродом России), а поручение по утверждению правил формирования заказа на изготовление специальных марок для маркировки алкогольной продукции, производимой на территории Российской Федерации, и порядка прохождения средств, поступающих от продажи специальных марок (совместно с Центральным банком Российской Федерации) выполнили с нарушением установленных сроков.

При этом, подготовленные МНС России и согласованные с Минфином России образцы специальных марок крепких алкогольных напитков, предусматривают увеличение их общего количества с 10 до 13 типоразмеров при увеличении градаций емкостей тары с 6 до 8 видов.

6. Минфин России и находящееся в его ведении объединение «Гознак» при формировании себестоимости и цены на специальные марки для маркировки алкогольной продукции завышали затраты на их изготовление, что позволило предприятиям-изготовителям только в I полугодии 1999 года снизить себестоимость изготовления спецмарок для маркировки крепких алкогольных напитков на 38,5 % и алкогольной продукции - на 33,2 % и иметь рентабельность соответственно 47,7 % и 72,5 процента.

В 1998 году цены, установленные Минфином России для расчетов с предприятиями объединения

«Гознак», были ниже цен, установленных Правительством Российской Федерации.

Необоснованно полученная разница в ценах на специальные марки оставалась на счетах Минфина России, порядок ее использования не установлен.

Несмотря на наличие финансовых средств, поступивших от субъектов Российской Федерации, расчеты Минфина России с объединением «Гознак» за отгруженные спецмарки производились нерегулярно, без учета реальной задолженности. Контроль за полнотой и своевременностью перечисления денежных средств субъектами Российской Федерации за проданные спецмарки Минфином России не осуществлялся.

Обеспечение предприятий-изготовителей алкогольной продукции специальными марками для маркировки выпускаемой продукции стало серьезной проблемой, в определенной степени сдерживающей производство этой продукции и снижающей поступление платежей в бюджет.

Это во многом связано с тем, что вместо осуществления действенного контроля за использованием специальных марок Минфин России и МНС России уменьшают заявки субъектов Федерации, формируемые региональными налоговыми органами и увеличивают градацию емкостей, объясняя это необходимостью ужесточения борьбы с нелегальным производством.

7. Действующий порядок формирования квот на производство и закупку этилового спирта не позволяет в полной мере обеспечить государственный контроль и регулирование в этой сфере производства. При выделении квот закупки этилового спирта на очередной год основным критерием является квота текущего года, фактическое ее использование не учитывается. Квоты закупки этилового спирта из пищевого сырья выделяются, как правило, всем субъектам Российской Федерации, независимо от наличия заявок.

Федеральный закон от 7 февраля 1999 г. № 18-ФЗ и постановления Правительства Российской Федерации, регламентирующие квотирование производства и закупки этилового спирта из всех видов сырья нуждаются во взаимной увязке и уточнении.

8. Анализ выполнения постановлений, принятых Правительством Российской Федерации в период с октября 1998 г. по август 1999 г. и направленных на ужесточение контроля за алкогольным рынком показал, что в значительной степени из-за ведомственных проволочек ни одно из них полностью не реализовано, что свидетельствует о необходимости создания единого органа, осуществляющего комплексное решение вопросов государственного регулирования производства и оборота спирта и алкогольной продукции.

Вместе с тем целесообразность принятых Правительством Российской Федерации решений о введении новых форм государственного регулирования, таких как система аккредитации организаций, осуществляющих оптовую торговлю алкогольной продукцией для розничной торговли и

общественного питания и перечни организаций, имеющих право на производство этилового спирта из всех видов сырья вызывает сомнение. Универсальным механизмом регулирования производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции должно стать лицензирование.

9. Минфин России и МНС России не в полной мере обеспечивают выполнение возложенных на эти министерства действующим федеральным законодательством задач – разработку и реализацию единой налоговой политики и соблюдения налогового законодательства.

10. Предложение Минэкономики России о постепенном переходе к системе государственной монополии на этиловый спирт и его оборот (монополии на продукт, а не на производство) и изменении существующей системы начисления и взимания акцизов путем переноса всей суммы акцизов на спирт представляется обоснованным.

Вместе с тем, в целях избежания потерь доходов региональных и местных бюджетов было бы целесообразным в пределах существующей налоговой нагрузки на алкогольную продукцию передать в эти бюджеты часть доходных полномочий через налог с продаж, ставка которого по указанной продукции может быть установлена на уровне 10-15 % с соответствующим уменьшением ставки акцизов на спирт.

Предложения

1. Направить представление Правительству Российской Федерации, в котором предлагается:

- принять меры по повышению ответственности Минэкономики России и Минсельхозпрода России за обоснованность составления прогнозов по производству этилового спирта, спиртосодержащей и алкогольной продукции, а Минфина России – за формирование доходной базы бюджета в части поступления акцизов на указанную продукцию;

- обязать МНС России и Минфин России принять необходимые меры по обеспечению безусловного соблюдения субъектами Российской Федерации налогового законодательства в части уплаты акцизов на спирт и алкогольную продукцию;

- рассмотреть вопрос о целесообразности создания специального федерального органа по

комплексному решению вопросов государственного регулирования производства и оборота этилового спирта и алкогольной продукции либо о наделении этими функциями одного из действующих федеральных органов исполнительной власти;

- поручить Минэкономики России, Минфину России, МНС России, Минсельхозпроду России и другим заинтересованным федеральным органам исполнительной власти доложить о ходе выполнения постановлений Правительства Российской Федерации по вопросам усиления контроля за алкогольным рынком, принятых в октябре 1998 – августе 1999 годов;

- принять меры по повышению ответственности за обоснованность подготавливаемых решений о стоимости специальных марок для маркировки алкогольной продукции. Обязать Минфин России произвести полный расчет с объединением «Гознак» за изготовленные и оплаченные субъектами Российской Федерации указанные специальные марки. Поручить МНС России и Минфину России обеспечить перечисление средств, поступающих от реализации этих специальных марок, объединению «Гознак» не позднее трёх дней со дня зачисления их на соответствующие счета указанных министерств;

- во избежание дальнейшего увеличения градаций ёмкостей, указанных в специальных марках для маркировки алкогольной продукции, рассмотреть вопрос об установлении жёстких стандартов тары для производства алкогольной продукции;

- поручить Минэкономики России, Минфину России и МНС России с участием Минсельхозпрода России проработать вопрос о возможности перехода к системе государственной монополии на этиловый спирт и изменения существующей системы взимания акцизов путем переноса всей суммы акцизов на этиловый спирт.

2. Направить отчет о результатах проверки, проведенной Счетной палатой Российской Федерации, в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

В. Г. ПАНСКОВ