

Государственные финансы и бюджетный федерализм

ИЗМЕНЕНИЯ ВО ВЗИМАНИИ АКЦИЗОВ
НА ПИВО: ПОСЛЕДСТВИЯ ДЛЯ БЮДЖЕТА
И РАЗВИТИЯ РЕГИОНА

(на примере Санкт-Петербурга)

Александр ПОГОРЛЕЦКИЙ*

* Доктор экономических наук, доцент,
профессор кафедры мировой экономики,
Санкт-Петербургский государственный
университет (199034, Санкт-Петербург,
Университетская наб., д. 7/9).
E-mail: a.pogorletskiy@spbu.ru

Аннотация

Поэтапное повышение акцизов на пиво, предусмотренное законом об индексации ставок акцизов в 2015–2017 годах, призвано сократить потребление пива населением и содействовать росту налоговых поступлений в региональные бюджеты. Вместе с тем в условиях снижения потребительской активности населения под удар попадает пивоваренная отрасль, имеющая важное значение для отдельных субъектов РФ, таких как Санкт-Петербург, вследствие чего сокращаются налоговые поступления в бюджет региона. Шире распространяются «серые» схемы импорта пива из стран ЕАЭС, низкоквалифицированные группы переходят на низкоквалифицированный, в том числе и суррогатный, алкоголь. Передача части функций администрирования акцизов на пиво с регионального уровня на федеральный не отвечает задачам устойчивого развития субъектов РФ. В статье на примере Санкт-Петербурга рассмотрены следующие вопросы: роль акцизов на пиво в формировании доходной части регионального бюджета, влияние повышения акцизов на пиво на их собираемость, а также на рост потребления других видов алкоголя; перспективы частичной передачи администрирования акцизов на пиво с регионального уровня на федеральный.

Ключевые слова: акцизы, акцизы на пиво, налоговая политика, налогообложение, налоговое администрирование, региональный бюджет, экономическое развитие региона.

JEL: H25, H71, H73, H77.

Оіковона • Політика

ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ • ΠΟΛΙΤΙΚΑ

Введение

Для ряда субъектов Российской Федерации, включая Санкт-Петербург, пивоваренная промышленность представляет собой системообразующую отрасль регионального значения¹ по целому ряду показателей, включая как финансовые (такие как доля налоговых поступлений в федеральный бюджет и бюджет субъекта Федерации), так и социальные (например, число занятых непосредственно на предприятиях отрасли и в смежных с ней секторах — сельском хозяйстве, оптовой и розничной торговле, производстве упаковочной тары, логистике и др.²). Важное значение также имеют социальные обязательства предприятий пивоваренной промышленности, касающиеся развития городской инфраструктуры, включая финансирование спортивных объектов и лечебных учреждений, адресную поддержку некоторых нуждающихся категорий населения, спонсиро-

¹ Так, ООО «Пивоваренная компания «Балтика»» и ООО «Объединенные пивоварни Хайнекен» внесены в список 133 системообразующих предприятий Санкт-Петербурга. В 2011–2012 годах обе компании возглавляли список крупнейших налогоплательщиков города.

² Согласно некоторым оценкам на одно место в пивоваренной отрасли приходится до 10–15 дополнительных рабочих мест в смежных с ней отраслях.

вание знаковых для экономики региона событий имиджевого характера (участие в организации спортивных и культурно-массовых мероприятий, а также бизнес-форумов), инвестирование в экологические проекты.

Очевидно, что в данных обстоятельствах и федеральные власти, и правительства регионов, на территории которых находятся предприятия пивоваренной отрасли, должны осуществлять регулятивную активность в отношении последних таким образом, чтобы это в максимальной степени способствовало развитию соответствующей коммерческой деятельности. Важное место в этом занимает политика взимания акцизов на пиво, которая наряду с фискальной ролью должна стимулировать развитие пивоваренного бизнеса.

Цель данной статьи — дать оценку последствий повышения акцизов на пиво и предлагаемых изменений действующего порядка их перечисления в бюджетную систему РФ для доходной части бюджета и экономического развития субъекта Российской Федерации на примере Санкт-Петербурга — ведущего региона страны по производству пива.

В Российской Федерации в последнее время опубликовано большое количество исследований, непосредственно посвященных развитию пивоваренной отрасли. Предметом многих из них, проводившихся самими пивоварами или по их заказам, была динамика рынка продукции пивоваренной промышленности³. Кроме того, ряд аналитических работ был выполнен по заказу государственных органов с целью определения влияния развития пивоваренной индустрии на экономику отдельных субъектов РФ, включая Санкт-Петербург⁴.

Вместе с тем большинство подобных исследований либо вообще не касалось оценок влияния изменений в налоговой политике (в части корректировки ставок акцизов на пиво) на положение отечественной пивоваренной отрасли, либо затрагивало лишь юридическую и бухгалтерскую сферу. В то же время изданные в последние годы в России теоретические работы, в которых рассматривалось влияние акцизов на государственные финансы, уделяли акцизам на алкоголь довольно мало внимания [Погорлецкий, 2012] либо не касались их вообще [Зозуля, 2015].

Непосредственно акцизам на пиво посвящены работы Игоря Юртаева [Юртаев, 2005], Евгения Бушмина [Бушмин, 2010], Марии Троянской и Юлии Низамиевой [Троянская, Низамиева, 2013], но они ограничиваются общей постановкой проблемы и не содержат детальной проработки методов ее решения. Особо следует отметить обстоятельную статью Ильи

³ См., например: «Обзор российского рынка пива. Исследование компании ID-Marketing. 2014» (<http://www.foodmarket.spb.ru/current.php?article=2032>); «Пивоваренная отрасль. 2010 год» (http://www.beerunion.ru/doc/Report_2011/Pivo-otrasl-2010.pdf).

⁴ «Промышленное производство Санкт-Петербурга в январе-декабре 2012 года. Экспресс-анализ / Комитет по информатизации и связи. Санкт-Петербургский информационно-аналитический центр» (<http://gov.spb.ru/static/writable/documents/2014/04/30/EA-Promyshlennoe-proizvodstvo-v-Sankt-Peterburge-v-2012g.pdf>); «Динамика промышленного производства в Санкт-Петербурге в 2015 году. Экспресс-анализ / Комитет по информатизации и связи. Санкт-Петербургское государственное унитарное предприятие «Санкт-Петербургский информационно-аналитический центр» (<http://files.iac.spb.ru/iam/2016/9.pdf>).

Соколова [Соколов, 2009], в которой анализируются возможные последствия повышения ставок акцизов на пиво в российских условиях с привлечением примеров соответствующего опыта зарубежных стран, а также исследование акцизной нагрузки на отдельные категории алкогольных продуктов в разных странах мира, выполненное в Институте экономической политики им. Е. Т. Гайдара [Исследование акцизной нагрузки..., 2013].

Все вышеназванные работы вышли в свет задолго до начала нынешней стагнации промышленного производства и спада потребительской активности в России, оказавшего влияние и на пивоваров. Вместе с тем повышенная волатильность рынков в настоящее время осложняет прогнозирование объема налоговых отчислений и для производителей пива, и для властей⁵.

Сегодня в непростых условиях экономического кризиса и для пивоваренной отрасли, и для государственных структур-регуляторов особенно актуальны следующие вопросы:

- 1) роль акцизов на пиво в формировании доходной части регионального бюджета и в функционировании экономики отдельных субъектов РФ (в частности, Санкт-Петербурга как ведущего пивоваренного региона России);
- 2) влияние повышения акцизов на пиво на их собираемость в современных условиях, а также на рост потребления других видов алкоголя;
- 3) перспективы частичной передачи администрирования акцизами на пиво из регионального бюджета в федеральный.

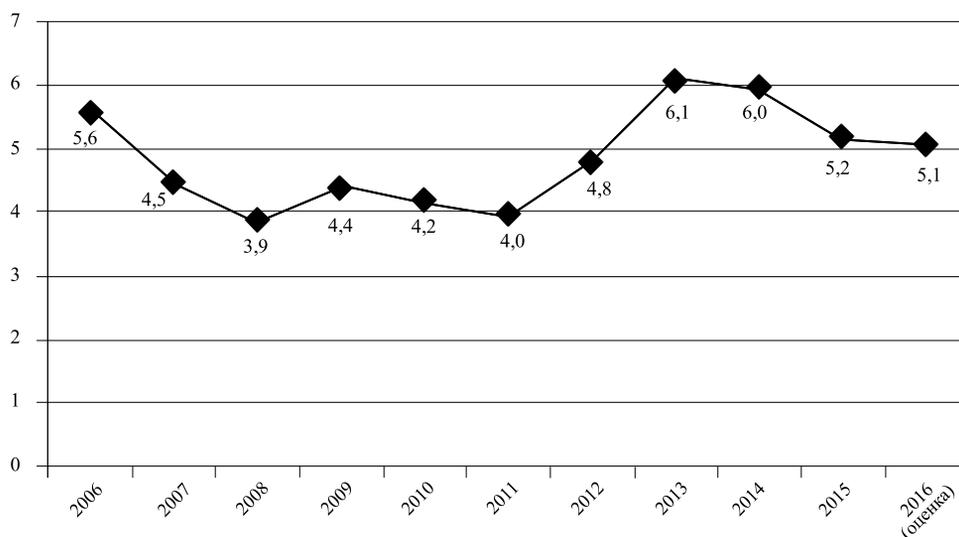
1. Роль акцизов на пиво в формировании доходной части бюджета Санкт-Петербурга

Доля акцизов в доходах бюджета Санкт-Петербурга за последнее десятилетие (2006—2015 годы) варьировалась от 3,9% в 2008 году до 6,1% в 2013-м. В 2014 году она составила 6% (рис. 1), что было в полтора раза больше доли акцизов в доходах как консолидированного, так и федерального бюджетов РФ (4 и 4,1% соответственно⁶). Следует отметить, что приведенные данные статистики не учитывают отдельно акцизы на пиво и их относительную роль в доходной части консолидированного, федерального и регионального бюджетов⁷. Вместе с тем общий вывод, который можно сделать, заключается в том, что с учетом прочих видов акцизов (на табак, крепкий

⁵ Зайцева Н., Федоров Е., Буравцева М. Крупнейшие налогоплательщики в 2015 г. снизили отчисления в петербургский бюджет на 15% // Ведомости. 2016. 19 февраля (<http://www.vedomosti.ru/economics/articles/2016/02/19/630716-nalogoplatelschiki-snizili-otchisleniya>).

⁶ Консолидированный бюджет Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов в 2014 году (http://www.gks.ru/free_doc/new_site/finans/fin21.htm).

⁷ По расчетам И. Соколова [Соколов, 2009. С. 66], доходы от акцизов на пиво в России в конце первого десятилетия XXI века стабильно составляли чуть меньше 0,1% ВВП и ¼ доли поступлений акцизов на все алкогольные изделия. С учетом данной пропорции можно предполагать, что доля акцизов на пиво в бюджете Санкт-Петербурга примерно соответствует общероссийскому уровню и в настоящее время не превышает 1,5% доходной части регионального бюджета.



Источник: Комитет финансов Санкт-Петербурга, <http://www.fincom.spb.ru/cf/activity/budget/doh/structure.htm>.

Рис. 1. Доля акцизов в доходах бюджета Санкт-Петербурга, 2006–2016 годы (%)

алкоголь и нефтепродукты) поступления от акцизов на пиво петербургских пивоваренных компаний является значимым источником доходов регионального бюджета, в совокупности превышающим общероссийский уровень.

Данные исследования Института экономической политики им. Е. Т. Гайдара за 2011 год наглядно демонстрируют первенство Санкт-Петербурга среди регионов России по абсолютным поступлениям акцизов в городской бюджет и в то же время приблизительно средний по РФ уровень доли доходов от акцизов на пиво в налоговых и неналоговых сборах этого субъекта Федерации. В частности, при общей сумме собранных акцизов на пиво почти в 6 млрд руб. их доля в доходной части бюджета Петербурга составила 2% (в среднем по регионам России — 1,4%) [Исследование акцизной нагрузки..., 2013. С. 39]. Такая ситуация не позволяет считать акцизы на пиво значительными источниками доходов бюджета северной столицы, каковыми они являются для других важных пивоваренных регионов страны — Ярославской, Тульской и Калужской областей, а также Республики Мордовии (в данных субъектах РФ доля акцизов на пиво в доходах региональных бюджетов колеблется от 9 до 12%). Конечно, одной из причин этого является более диверсифицированная по сравнению с выше-названными субъектами РФ экономика Санкт-Петербурга, для которого пивоварение — лишь одна из многих конкурентоспособных на российском рынке отраслей. Так, в том же алкогольном сегменте помимо пивоваренной промышленности Санкт-Петербург представлен еще и производством вина, а также крепкого алкоголя.

Нужно также отметить, что в запланированных доходах бюджета Санкт-Петербурга на 2016 год акцизы находятся на четвертом месте по доле в совокупных поступлениях (5,1%), что также свидетельствует в пользу их значимости для экономики города⁸. Но с учетом того, что доля акцизов и в федеральном, и в консолидированном бюджете РФ в 2015 году несколько увеличилась⁹, можно ожидать, что в ближайшем будущем поступления акцизов в бюджет Санкт-Петербурга уже не будут опережать общероссийский уровень. Следует отметить также рост отчислений акцизов на пиво в бюджет города от крупнейших налогоплательщиков Санкт-Петербурга — так, «Пивоваренная компания “Балтика”» в 2015 году увеличила платежи налогов в бюджет примерно на 13% по сравнению с 2014 годом, причем это произошло в основном за счет акцизов, в то время как сумма перечисленного ею налога на прибыль сократилась примерно на 3%¹⁰.

Вместе с тем хотя Санкт-Петербург и является неофициальной российской пивоваренной столицей и, по статистике 2014 года, даже лидировал среди регионов — производителей пива в России¹¹, однако его доля в производстве пива в РФ постепенно сокращается¹². В то же время Санкт-Петербург представляет собой важный центр базирования предприятий других отраслей промышленности, вклад которых в обеспечение доходной части бюджета города поступлениями акцизов также заметен¹³. В этой связи следует упомянуть и структуры холдинга «Газпром», обеспечивающего бюджет города поступлениями акцизов на газ и нефтепродукты (включая «Газпром-нефть»), и дочерние компании «Роснефти» и «ЛУКОЙЛа», и топливные компании («Несте», ПТК и др.), и производителей табачной продукции («Нево Табак», «Петро JTI» и др.), и производителей вина и крепкого алкоголя («Игристые вина», «Русский Стандарт», «Ладога»). Кроме того, с учетом активно обсуждавшихся в последнее время намерений Государственной думы¹⁴ и Правительства РФ¹⁵ ввести акцизы на сладкие газированные напитки важными плательщиками акцизов в Санкт-

⁸ Структура доходной части бюджета Санкт-Петербурга на 2016 год (<http://www.fincom.spb.ru/cf/activity/budget/doh/structure.htm>).

⁹ Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года (утверждены Правительством РФ 14 мая 2015 года) (<http://base.garant.ru/70309020/>).

¹⁰ Зайцева Н., Федоров Е., Буравцева М. Крупнейшие налогоплательщики в 2015 г. снизили отчисления в петербургский бюджет на 15% // Ведомости. 2016. 19 февраля (<http://www.vedomosti.ru/economics/articles/2016/02/19/630716-nalogoplatelschiki-snizili-otchisleniya>).

¹¹ Обзор российского рынка пива. Исследование компании ID-Marketing. 2014 (<http://www.foodmarket.spb.ru/current.php?article=2032>).

¹² В 2015 году на первое место по доле производства пива среди субъектов РФ выдвинулась Самарская область (7,7% производства пива в стране), Санкт-Петербург с незначительным отрывом (7,6%) занял вторую позицию. См.: Лузырев Д. Запахло вареным // РБК. Газета. 2016. 23 мая (<http://www.rbc.ru/news/paper/2016/05/23/573f65359a79479094f96d97>).

¹³ Гриценко П. Двадцать крупнейших налогоплательщиков обеспечили 17% общих поступлений налога на прибыль в петербургский бюджет. Ведомости. 2014. 8 сентября (<http://www.vedomosti.ru/business/articles/2014/09/08/byudzhzet-v-barrelyah>).

¹⁴ Госдума хочет обложить акцизом все виды сладкой газировки // Новый день. 2014. 7 августа (<http://newdaynews.ru/society/507573.html>).

¹⁵ Минфин обсуждает введение с 2017 года акцизов на сладкие напитки и электронные сигареты // Коммерсант.ru. 2016. 27 апреля (<http://www.kommersant.ru/doc/2974609>).

Петербурге, очевидно, могут стать такие их региональные производители, как *Coca-Cola* и «Полюстрово»¹⁶.

С учетом вышеназванных обстоятельств можно предположить, что предприятия пивоваренной отрасли Санкт-Петербурга со временем рискуют перестать быть ведущими плательщиками акцизов в городской бюджет, как это было совсем недавно. Соответственно, доля акцизов на пиво в формировании доходной части бюджета Санкт-Петербурга может в перспективе уменьшиться.

2. Влияние повышения акцизов на пиво на их собираемость в современных условиях, а также на рост потребления других видов алкоголя

Поэтапное повышение акцизов на пиво, предусмотренное законом об индексации ставок акцизов в 2015–2017 годах, призвано решить две во многом противоречащие друг другу задачи: (1) сократить потребление пива населением с целью стимулирования здорового образа жизни и в то же время (2) добиться роста соответствующих налоговых поступлений в федеральный и региональные бюджеты. Повышение акцизов на пиво в Российской Федерации происходит постоянно на протяжении последнего десятилетия (табл. 1), и, очевидно, пиво становится всё более дорогим, а потребление остается столь же массовым, как и прежде.

Т а б л и ц а 1

Динамика повышения акцизов на пиво, 2008–2017 годы

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Размер акциза на пиво с содержанием объемной доли этилового спирта 0,5–8,6% (руб. за 1 л)	2,74	3	9	10	12	15	18	18	20	21
Темпы роста акциза (раз)	1,32	1,09	3	1,11	1,2	1,25	1,2	1	1,11	1,05

Источник: http://minfin.ru/ru/document/?id_4=62450.

Вместе с тем Союз российских пивоваров считает, что увеличение акцизов на пиво в десять раз начиная с 2007 года (до 20 руб. за 1 л) привело к падению производства в общероссийских масштабах более чем на 30%. При этом была закрыта дюжина крупных и несколько десятков малых пивоваренных предприятий в разных регионах страны, в результате чего имеющиеся сегодня в отечественной пивоваренной отрасли мощности для производства напитка, а также для производства солода, по оценкам экспертов, почти в два раза превышают потребности¹⁷. В целом в России в период с 2013 по 2015 год производство пива сократилось на 19%. В 2016 году

¹⁶ Впрочем, глава Минэкономразвития РФ А. Улюкаев 12 мая 2016 года назвал предложение о введении акцизов на газированные напитки «неактуальным». См.: Предложение о введении акцизов на пальмовое масло и «вредные» продукты неактуально // FINMARKET.RU, 2016. 13 мая (<http://www.finmarket.ru/news/4280389>).

¹⁷ Ступов О. Пиво: не можем больше // Expert Online. 2016. 9 апреля (<http://expert.ru/2016/04/9/pivovarenie/>).

ситуация начала несколько улучшаться: рост производства пива в I квартале 2016 года по отношению к I кварталу 2015 года составил 6,4%¹⁸.

С точки зрения теории налогов и накопленного за столетия практического опыта налогообложения существует известная закономерность, в соответствии с которой повышение акцизов на массовые товары повседневного спроса (алкоголь, табак, топливо) не должно приводить к резкому сокращению их потребления. Логика здесь заключается в том, что потребителям будет сложно радикально изменить имеющиеся предпочтения, особенно если цена единицы приобретаемого изделия невелика по отношению к располагаемым доходам. Именно поэтому малая эластичность спроса по цене часто представляется одним из аргументов в пользу повышения акцизов на пиво¹⁹.

Некоторые страны Европейского Союза (ЕС) руководствовались подобными соображениями в период острой фазы кризиса государственных финансов в 2009–2011 годах, повышая акцизы на нефтепродукты, табак и алкогольную продукцию. Вместе с тем бюджетный эффект от совокупного роста акцизов для государств ЕС оказался крайне незначителен и в большинстве случаев составил всего лишь от 0,02 до 0,9% ВВП (исключением стала лишь Греция, где бюджетный эффект от повышения ставок акцизов достиг в 2010–2011 годах 1,5% ВВП). Впрочем, повышение акцизов не способствовало решению проблемы дефицита бюджетов стран ЕС, в наибольшей степени пострадавших от кризиса государственных финансов [Погорлецкий, 2012. С. 136–137].

Вышеназванные обстоятельства следует иметь в виду и российским властям: едва ли поступления от резко повысившихся акцизов на пиво принесут заметный эффект для доходной части федерального или регионального бюджета. Тем не менее при анализе эластичности спроса на подакцизные товары, в том числе на пиво, нужно всегда иметь в виду наличие товаров-заменителей, не облагаемых акцизом, на которые может со временем переключиться российский потребитель, если его доходы будут продолжать падать. Хороший резерв при этом есть и у самих пивоваров — безалкогольное пиво, не облагаемое акцизами. Нужно отметить, что за первые три месяца 2016 года в России было выпущено на 34,5% больше безалкогольного пива, чем за аналогичный период 2015 года. Но при этом его доля оказалась ничтожно мала — менее 1% всего производства пива²⁰.

Таким образом, вопрос об увеличении ставок акцизов на пиво не столь однозначен. С одной стороны, в условиях сокращения потребительской активности населения из-за снижения доходов и роста цен в кризисный период (так называемый кризис потребления²¹) под удар попадает пиво-

¹⁸ Пузырев Д., Левинская А. Пиво для трезвенников // РБК. 2016. 12 мая (<http://www.rbc.ru/newspaper/2016/05/12/573341c19a7947d09536cada>).

¹⁹ В исследовании профессора Университета шт. Калифорния в Сакраменто Крейга Гэллета (Craig A. Gallet) [Gallet, 2007] средняя ценовая эластичность спроса на пиво оценивается величиной $-0,36$, то есть при росте цены на 10% падение спроса составляет 3,6% (цит. по: [Соколов, 2009. С. 67]).

²⁰ Пузырев Д., Левинская А. Пиво для трезвенников // РБК. 2016. 12 мая (<http://www.rbc.ru/newspaper/2016/05/12/573341c19a7947d09536cada>).

²¹ Голодец: кризис потребления препятствует развитию экономики в России // РИА Новости. 2016. 29 апреля (<http://ria.ru/economy/20160429/1423155973.html>).

варенная отрасль, имеющая важное значение для отдельных регионов РФ. Это, в частности, актуально для экономики Санкт-Петербурга: как показано на рис. 2, динамика производства пива в северной столице в 2008–2015 годах была отрицательной. Вследствие этого сокращаются соответствующие налоговые поступления в бюджет региона, связанные с активностью пивоваренных предприятий и работающего на них персонала (акцизы, НДС, налоги на прибыль и налоги на доходы физических лиц). С другой стороны, в РФ в последнее время всё чаще начинают использоваться «серые» схемы импорта пива из стран Евразийского экономического союза (ЕАЭС), а также отмечается переключение низкодходных групп населения на низкокачественный (в том числе нелегальный и суррогатный) алкоголь.

Следует отметить, что при продажах на российском рынке пивной продукции, ввезенной нелегализованными импортерами из стран ЕАЭС (в основном из Белоруссии и Казахстана²²), акцизы производителями пива в федеральный (при импорте) и региональные бюджеты не уплачиваются, и цена у розничных продавцов по этой причине ниже, чем на аналогичную подакцизную российскую продукцию. Это наносит дополнительный удар и по отечественным пивоварам, и по поступлениям налогов от них в федеральный и региональные бюджеты.

Хорошей иллюстрацией того, как повышение акцизов уводит налогоплательщиков «в тень» и снижает налоговые поступления государства, является недавний опыт Латвии и Литвы по увеличению акцизов на табак. За восемь лет — с 2002 по 2010 год — ставки акцизов на табачные изделия в этих балтийских странах выросли в 6,4 раза — с 10 до 64 евро за 1000 шт. Поначалу акцизные поступления в бюджет росли, но вскоре, достигнув пика, резко пошли вниз на фоне бурного роста теневого рынка, доля которого достигла почти 40%. В итоге в Латвии доходы бюджета от поступлений акцизов на табачную продукцию снизились со 145 млн до 90 млн лат, а в Литве — с 720 млн до 560 млн лит²³. Этот негативный опыт стран Балтии следует учитывать и российским регуляторам, когда речь заходит об ограничении доступа пива на российский рынок из других стран ЕАЭС.

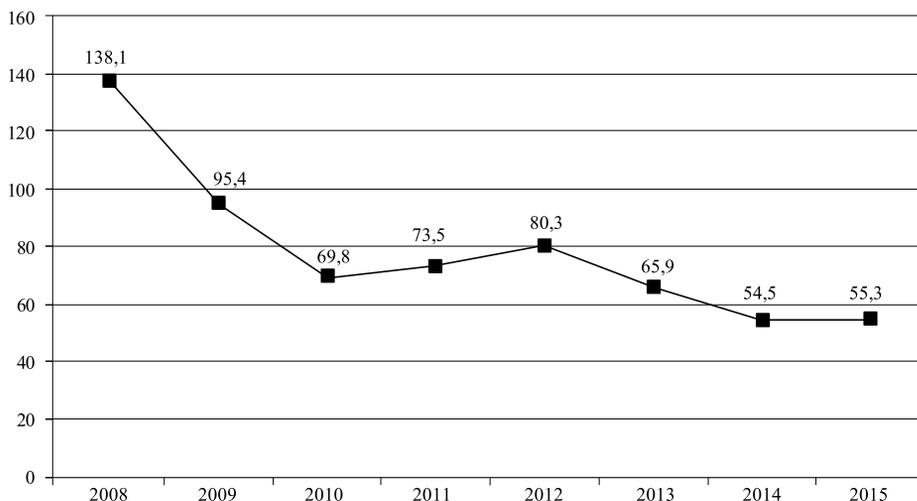
Кроме того, в условиях реализации программ государственной поддержки виноделия, на которые к 2014 году было выделено 1,5 млрд руб.²⁴, а до 2020 года предполагалось в общей сложности потратить 3,2 млрд руб.²⁵, стоимость вина недорогих столовых сортов и винного материала, особенно при продаже в розлив в сетях общественного питания, постепенно стано-

²² До недавнего времени ставка акциза на пиво в Белоруссии и Казахстане была соответственно вдвое и втрое ниже, чем в России (см.: Гармонизация акцизного налогообложения в Таможенном союзе и ЕЭП // Таможенный брокер. 2012. Март (<http://www.brokert.ru/material/akciz-tamozhennyu-soyuz-eep/>)). В настоящее время вопросы унификации акцизов на пиво в странах ЕАЭС хотя и включены в Дорожную карту Правительства РФ для нейтрализации отрицательных для российского бюджета последствий трансграничного шоппинга пива, но пока что не рассматривались Евразийской экономической комиссией.

²³ Терещенко А. Налоги на пороки // Российская газета. 2013. 18 июня (<http://www.rg.ru/2013/06/18/snoudon.html>).

²⁴ О перспективах развития виноградарства и виноделия // Правительство России. 2014. 27 мая (<http://government.ru/news/12654/>).

²⁵ Инвестиции в развитие виноградарства и виноделия в России составят более 3,2 млрд руб. // Alcolgol.su. 2012. 18 июня (http://alcolgol.su/page.php?al=investitsii_v_razvitie_v).



Источник: данные экспресс-анализов промышленного производства в Санкт-Петербурге, 2012–2015 годы (Санкт-Петербургский информационно-аналитический центр при Комитете по информатизации и связи Правительства Санкт-Петербурга).

Рис. 2. Динамика производства пива в Санкт-Петербурге, 2008–2015 годы (млн дкл)

вится сопоставимой с массовой продукцией пивоваренной промышленности. При наличии в Санкт-Петербурге в сегменте производителей вин достаточно известного на российском рынке игрока — компании «Игристые вина» — конкуренция между местными производителями вина (в том числе игристого, производимого из качественных виноматериалов) и пива в регионе с каждым годом усиливается.

В результате повышение акцизов на пиво, сопровождаемое еще и введением временных ограничений на розничную продажу алкоголя, приведет как к сокращению его потребления (и, соответственно, производства), так и к уменьшению поступлений акцизов на пиво в городской бюджет. Так, уже в 2010 году, когда акцизы на пиво выросли наиболее резко — в три раза, Правительство РФ по запросу сенатора Виктора Евтухова обязалось компенсировать Санкт-Петербургу выпадающие бюджетные доходы, сократившиеся в результате падения производства пива на фоне повышения акцизов и цен на него, хотя изначально предполагался заметный рост поступлений акцизов на пиво в бюджет города²⁶.

Кроме того, прежняя культура потребления пива под воздействием запретов на открытую рекламу пива и в условиях активного продвижения на рынок недорогой и в последнее время достаточно качественной продукции российского виноделия постепенно меняется. Отечественные потребители в разных возрастных сегментах сегодня всё чаще в качестве альтернативы пиву выбирают аналогичные по крепости (или чуть более крепкие) напитки,

²⁶ Петербургу компенсируют снижение доходов от пива // Ebtukhov.ru. 2010. 29 сентября (<http://www.evtukhov.ru/20100929205552/>).

изготавливаемые производителями вина, а также напитки-энерготоники (на Санкт-Петербург, в частности, приходится 15% их общероссийского потребления²⁷). Таким образом, у дорожающего из-за роста акцизов пива быстро находятся товары-заменители, которые способствуют сокращению потребления пива и уменьшению поступлений в бюджет соответствующих акцизов, причем на потребительском рынке Санкт-Петербурга активно присутствуют местные производители замещающей пиво продукции.

3. Перспективы частичной передачи администрирования акцизов на пиво с регионального уровня на федеральный

В настоящее время в России хотя акцизы и относятся к федеральным налогам и сборам²⁸, однако акцизы на пиво с объемной долей этилового спирта до 9% включительно, производимое на территории страны, полностью поступают в региональные бюджеты²⁹. Что говорит по этому поводу зарубежный опыт? В таких федеративных государствах, как Австрия, Канада и США, поступления от акцизов на алкоголь, включая пиво, направляются в федеральный бюджет и бюджет субъектов федерации. В Австралии и Германии с аналогичным государственным устройством — только в федеральный бюджет. В унитарных государствах, включая Великобританию, Францию и Чехию, акцизы на алкоголь предназначены для финансирования общегосударственного бюджета, а не бюджетов административно-территориальных единиц (во Франции часть аккумулированных в бюджете акцизных доходов направляется в фонд социального обеспечения) [Исследование акцизной нагрузки..., 2013. С. 84].

Вместе с тем зачисление поступлений от акцизов на пиво в бюджеты российских регионов — вполне разумная практика для ряда субъектов РФ, в которых пивоваренная отрасль является одним из драйверов регионального развития. Это особенно важно для Ярославской, Тульской, Калужской и Ульяновской областей, Республики Мордовии, где находятся крупные предприятия пивоваренной промышленности (поступления акцизов на пиво приносят от 5% всех доходов бюджета в Ульяновской области до 12% в Ярославской области [Исследование акцизной нагрузки..., 2013. С. 39]). Действительно, вышеназванные регионы не относятся к числу доноров, но и не получают федеральные бюджетные дотации на покрытие дефицита региональных бюджетов. Особняком в этом ряду стоит Санкт-Петербург, являющийся регионом-донором. Кроме того, данный субъект РФ располагает диверсифицированной экономикой, которая не так сильно, как в других вышеназванных областях и республиках, зависит от пивоваренной промышленности и от поступлений акцизов на пиво в региональный бюджет. Но, как мы уже убедились на примере резкого падения поступлений акцизов на пиво в бюджет Санкт-Петербурга в 2010 году, изменение существующего

²⁷ Российский рынок энерготоников // Энциклопедия маркетинга. 2012. 14 февраля (http://www.marketing.spb.ru/mr/food/energy_drink.htm).

²⁸ Налоговый кодекс РФ, ст. 13.

²⁹ Бюджетный кодекс РФ, ст. 56.

порядка зачисления акцизов на пиво, в том числе его возможное перераспределение между различными уровнями бюджетной системы РФ, может нанести финансовый ущерб и вполне благополучному региону-донору.

Действующий порядок зачисления 100% поступлений от акцизов на пиво в региональный бюджет представляется несправедливым с точки зрения отдельных субъектов РФ, не располагающих на своей территории пивоваренными производствами. В этой связи нередко говорится о нарушении баланса бюджетных доходов между производящими и потребляющими пиво регионами. Руководствуясь такими соображениями, Законодательное собрание Владимирской области, на территории которой нет крупных производителей алкогольной продукции, внесло в конце 2013 года в Государственную думу РФ законопроект с предложением изменить ст. 56 Бюджетного кодекса РФ. Согласно этому проекту доля акцизов на пиво, поступающих в бюджет региона по месту его производства, должна быть снижена до 50%, а вторую половину предлагается направлять в федеральный бюджет.

Данное предложение сразу вызвало немалую озабоченность производителей пива и властей регионов, где они расположены, поскольку лишило бы эти регионы около 140 млрд руб. налоговых поступлений³⁰. Получивший отрицательное заключение профильного комитета Государственной думы, Правительства и ряда регионов РФ, законопроект Владимирской области в начале 2015 года был отклонен³¹.

Тем не менее в докладе Федеральной антимонопольной службы России (ФАС) «Пресечение практики регионального протекционизма», подготовленном совместно с Экспертным советом при ФАС по развитию конкуренции на рынках производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции³², существующая система уплаты 100% акцизов на пиво в бюджет региона по месту производства продукции называется одной из главных причин возникновения случаев регионального протекционизма³³. Руководствуясь этим, ФАС предлагает изменить действующую систему распределения поступлений от акцизов на пиво, направив часть их в пользу федерального бюджета (предполагается делить эти суммы между федеральным бюджетом и бюджетом региона в пропорции 50 : 50 в первый год корректировки и 75 : 25 во второй и последующие годы). По сути, предложения ФАС являются еще более жесткими в финансовом отношении для регионов — производителей пива, чем предусматривалось

³⁰ Передача акцизов на пиво в Федеральный бюджет лишит регионы — производители пива 140 млрд руб. // Союз ячменя, солода, хмеля и пиво-безалкогольной продукции. 2013. 2 декабря (<http://barley-malt.ru/?p=6708>).

³¹ Об изменении порядка зачисления в бюджеты субъектов Российской Федерации акцизов на алкогольную продукцию. 396058-6. О внесении изменений в статью 56 Бюджетного кодекса Российской Федерации. 6090-6 ГД // Государственная дума. 2015. 17 февраля (<http://www.duma.gov.ru/systems/law/?number=396058-6&sort=date>).

³² Доклад «Пресечение практики регионального протекционизма» // Федеральная антимонопольная служба. 2016. 10 февраля (<http://fas.gov.ru/documents/documentdetails.html?id=14143>).

³³ В докладе, в частности, говорится: «Исходя из данной системы распределения акцизов, субъекты Российской Федерации имеют экономическую мотивацию для увеличения объемов производства и реализации местной алкогольной продукции, в связи с чем оказывали и оказывают местным производителям различные формы поддержки» (<http://fas.gov.ru/documents/documentdetails.html?id=14143>).

законопроектом Законодательного собрания Владимирской области, особенно в сочетании с предложением об обнулении ставок акциза на вино для поддержки виноделия в ряде субъектов РФ.

Вышеописанные инициативы, предполагающие частичную передачу поступлений от акцизов на пиво и соответствующего налогового администрирования на уровень федерального бюджета, можно оценить следующим образом. Очевидно, что с точки зрения минимизации издержек, связанных с учетом и контролем, распределение полномочий по сбору акцизов на пиво между федеральным центром и регионами представляется крайне сомнительным по своей эффективности. Двойной учет и контроль взимания акцизов на пиво со стороны двух уровней бюджетно-налоговой системы (федерального и регионального) означает увеличение издержек со стороны как регуляторов, так и бизнеса.

Кроме того, предложение ФАС о доминировании в акцизах на пиво доли, направляемой в федеральный бюджет, неизбежно обернется потерей части гарантированных доходов регионального бюджета, в том числе связанных с важными адресными социальными программами, финансируемыми за счет вклада пивоваров в бюджет. Кроме того, в условиях нарастающих экономических и социальных проблем именно децентрализация финансовой и налоговой систем сдвигает часть претензий к федеральной власти на региональный уровень, что снижает риск возникновения массовых выступлений населения, направленных против централизации Москвой региональных налоговых поступлений, включая акцизы на пиво. Следует отметить, что Правительство РФ прекрасно понимает эту скрытую опасность, отмечая необходимость децентрализации налоговой системы: «В целях роста собственных доходов субъектов Российской Федерации поэтапно реализуется “децентрализация” налогов, в том числе включающая пересмотр механизма поступления в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации доходов от акцизов на алкогольную продукцию»³⁴.

В случае если местные власти получают возможность самостоятельно определять характер «децентрализации налогов» и ряд регионов — производителей пива решат передать часть акцизов на пиво в федеральный бюджет в порядке собственной инициативы, подобные действия могут привести к налоговой конкуренции субъектов РФ за право привлекать на свою территорию пивоваров. Следствием может стать перевод предприятий пивоваренной отрасли в другие субъекты РФ, которые будут продолжать действовать по существующей системе, предполагающей зачисление акцизов на пиво полностью в региональный бюджет. Например, если правительство Санкт-Петербурга решит передать администрирование акцизов на пиво на федеральный уровень, от этого может выиграть соседний регион — Ленинградская область, у которой есть дополнительные конкурентные преимущества в виде наличия общей границы с Финляндией и Эстонией. При существенной разнице в ценах на пиво в условиях заметной волатильности

³⁴ Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года (утверждены Правительством РФ 14 мая 2015 года) (<http://base.garant.ru/70309020/>).

рубля здесь можно будет развивать пивной трансграничный туризм, локализуя предприятия пивоваренной отрасли, выводимые из Санкт-Петербурга, в непосредственной близости к городам приграничных шоппинговых туров — Выборгу, Светогорску, Ивангороду, Кингисеппу.

Очевидно, что все преимущества и недостатки изменения системы зачисления акцизов на пиво в бюджет следует рационально сопоставить и принять экономически обоснованное решение, которое не будет противоречить интересам ни населения, ни региональных властей, ни самих производителей подакцизной продукции. В табл. 2 представлены некоторые очевидные преимущества и недостатки полной либо частичной передачи администрирования сбора акцизов на пиво с уровня бюджета Санкт-Петербурга на уровень федерального бюджета (табл. 2).

Отметим, что в части реализации налоговой политики, впрочем, как и во всех остальных составляющих делового климата, желательна стабильность мер регулирования и соответствующих административных процедур. Любые изменения в части налогового администрирования, в том числе не слишком радикальные, на первый взгляд, могут создать новые эффекты регулирующего воздействия государства на бизнес-среду, не всегда благоприятные по своим последствиям. Поэтому налоговой политике должен быть свойственен

Т а б л и ц а 2

Преимущества и недостатки передачи администрирования сбора акцизов на пиво с уровня бюджета Санкт-Петербурга на уровень федерального бюджета

№ п/п	Преимущества	Недостатки
1	Предприятия пивоваренной отрасли, являющиеся плательщиками акцизов, непосредственно направляют платежи из региона-донора, которым является Санкт-Петербург, в федеральный бюджет. Это способствует минимизации издержек межбюджетных трансфертов в пользу регионов — реципиентов федеральных субсидий	Существует риск ухода производителей пива в другие регионы РФ, где акцизы поступают в региональный бюджет и где отношения с местными властями в части уплаты акцизов более комфортны. Это повлечет за собой сокращение занятости в регионе, а также поступлений в бюджет региона прочих видов налогов (на прибыль, НДС, НДФЛ)
2	Минимизация издержек регионального органа налогового администрирования (Комитета финансов Санкт-Петербурга), связанных с администрированием акцизов на пиво	Потеря части адресных источников финансирования важных для города программ развития (включая социальную помощь населению, организацию имиджевых городских мероприятий)
3	Повышение акцизов на пиво и вызванный этим рост цен на пиво воспринимается населением как действие федеральных властей, направленное на перераспределение финансовых ресурсов региона в пользу Москвы	Претензии в случае сокращения собираемости акцизов на пиво предъявляются центральным правительством к Федеральной налоговой службе, ответственной за их администрирование
4	Падение собираемости акцизов наносит меньший ущерб доходной части регионального бюджета	Регион на уровне местных органов налогового администрирования в меньшей степени заинтересован в борьбе с «серыми» схемами импорта пива из стран ЕАЭС
5	Солидарная ответственность за благоприятный деловой климат для предприятий пивоваренной отрасли у региона и у федерального центра	Регион в меньшей степени заинтересован в развитии пивоваренной отрасли как драйвера региональной экономики
6	Солидарная ответственность федерального центра и региона за состояние городского бюджета в части поступления акцизов на пиво	Избыточность контроля и учета собираемости акцизов, дублирование функций налогового администрирования федеральным центром и регионом

здоровый консерватизм: условия, к которым уже привык бизнес, не всегда разумно менять, особенно если это не приведет к дополнительному выигрышу ни для региональных и федеральных властей, ни для самих предпринимателей. Поэтому в том, что касается распределения поступлений от акцизов на пиво между региональным и федеральным бюджетами, имеет смысл оставить всё как есть — это не вызовет серьезных нареканий ни в бизнес-среде, ни у администрации Санкт-Петербурга, ни у федеральных властей. В противном случае не обойтись без издержек, связанных с приспособлением участников налоговых отношений к новой процедуре взимания акцизов на пиво.

Избегать ненужных формальностей и излишних затрат на налоговое администрирование еще 240 лет назад призывал Адам Смит в своих знаменитых принципах налогообложения. Классик экономической науки отмечал, что сбор налогов «может причинять... много лишних волнений, неприятностей и притеснений; и хотя неприятности, строго говоря, не представляют собой расхода, однако они, без сомнения, эквивалентны расходу, ценой которого каждый человек готов избавить себя от них» [Смит, 2007. С. 763]. Очевидно, что если плательщики акциза на пиво — пивоваренные предприятия Санкт-Петербурга — проявляют опасения в отношении возможных изменений порядка перераспределения акцизов между региональным и федеральным бюджетами, то государству следует взять это на заметку при оценке регулирующего воздействия мер своей налоговой политики.

В частности, петербургских пивоваров беспокоит, что при полной либо частичной передаче акцизов на пиво в федеральный бюджет будет утрачено сложившееся в предшествующий период взаимовыгодное сотрудничество бизнеса и местной власти. Кроме того, при устранении пивоваров от процесса принятия решения о корректировке в распределении акцизов между бюджетами разных уровней и при отсутствии учета экспертного мнения представителей пивоваренной промышленности возможны ошибки в регулировании отрасли со стороны регионального руководства, которые приведут к дальнейшему падению рынка пива и к сокращению налоговых отчислений в бюджеты всех уровней. Следует учесть и то, что в настоящее время отсутствуют механизмы распределения акцизов между регионами после зачисления их в федеральный бюджет, и это неизбежно скажется на справедливости и обоснованности такого распределения. Скорее всего, от предлагаемого варианта межбюджетного распределения акцизов пропорционально численности населения выиграют крупные мегаполисы, такие как Москва и Санкт-Петербург. Принимая во внимание все эти обстоятельства, а именно риск снижения заинтересованности региональных властей в диалоге с бизнесом, вероятное снижение доходов бюджетной системы РФ и непроработанность механизмов перераспределения акцизных доходов между федеральным центром и субъектами РФ, представители пивоваренной отрасли Санкт-Петербурга считают предложения по изменению действующего порядка распределения акцизов нецелесообразными³⁵.

³⁵ Автор в данном случае опирается на мнение, высказанное ему представителями одной из ведущих пивоваренных компаний Санкт-Петербурга в ходе работы над статьей.

Заключение

Резюмируя изложенное выше, можно сделать следующие выводы:

- хотя Санкт-Петербург по объему поступлений от акцизов на пиво в региональный бюджет в абсолютном выражении является лидером, в относительном выражении доля акцизов, в том числе на пиво, в городском бюджете остается на среднем для российских регионов уровне; кроме того, объем поступлений акцизов в бюджет Санкт-Петербурга, очевидно, будет сокращаться на фоне общероссийского «кризиса потребления»;
- повышение акцизов на пиво влечет за собой рост цен на продукцию пивоваренной отрасли, дает незначительный фискальный эффект, но при этом стимулирует уменьшение объемов производства и потребления пива, а также рост потребления напитков — заменителей пива и пива, ввозимого в Россию по «серым» импортным схемам;
- нецелесообразно менять действующий в России порядок зачисления поступлений акцизов на пиво в региональный бюджет, вводя дублирование функции налогового администрирования на уровне региона и федерального центра;
- необходимо оценить последствия предлагаемых изменений с учетом мнения налогоплательщиков — представителей пивоваренной отрасли.

Литература

1. Бушмин Е. В. Очередные меры по регулированию алкогольного рынка, или О вине, пиве и акцизах // Налоговая политика и практика. 2010. № 9. С. 21–23.
2. Зозуля В. В. Акцизные налоги: проблемы и перспективы повышения фискальной значимости // Фискальный федерализм. Проблемы и перспективы развития / под ред. И. А. Майбунова, Ю. Б. Иванова. М.: Юнити-Дана, 2015. С. 227–231.
3. Исследование акцизной нагрузки на отдельные категории алкогольных продуктов (вино, пиво, крепкий алкоголь) в разных странах мира / под ред. И. А. Соколова. М.: Институт экономической политики им. Е. Т. Гайдара, 2013.
4. Погорлецкий А. И. Национальная налоговая политика в контексте современного долгового и бюджетного кризисов в ведущих странах мира // Налоговые системы. Методология развития / под ред. И. А. Майбунова, Ю. Б. Иванова. М.: Юнити-Дана, 2012. С. 128–145.
5. Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов. М.: Эксмо, 2007.
6. Соколов И. Повышение ставок акциза на пиво: оценка возможных последствий // Экономико-политическая ситуация в России. 2009. № 10. С. 66–72.
7. Троянская М., Низамиева Ю. Совершенствование акцизного налогообложения как инструмента налогового регулирования // Российское предпринимательство. 2013. № 14. С. 157–163.
8. Юртаев И. Акцизы на пиво // РИСК: Ресурсы, информация, снабжение, конкуренция. 2005. № 2. С. 76–78.
9. Gallet C. A. The demand for alcohol: A meta-analysis of elasticities // The Australian Journal of Agricultural and Resource Economics. 2007. Vol. 51. P. 121–135.

Alexander POGORLETSKIY. E-mail: a.pogorletskiy@spbu.ru.

St.Petersburg State University (7/9 Universitetskaya nab., St.Petersburg, 199034, Russian Federation).

Changes in Beer Excise Tax Levying: Consequences for Budget and Regional Development (Case of St.Petersburg)

Abstract

The gradual increase of excise duties on beer provided under the Law on indexation of excise rates in the years 2015–2017 aims to reduce beer consumption by population and to contribute to the growth of related tax revenues for regional budgets. However, the issue of increasing excises on beer' rates is not so clear. On the one hand, with the decline in consumer activity of the population during the crisis period, the brewing industry will be under attack with the evident consequence of reducing tax revenues to the regional budget. On the other hand, the “grey” schemes of beer import from the EAEU are beginning to appear in Russia, as well as the switching of low-income groups to poor-quality alcohol, including surrogates. In addition, the desire to withdraw the administration of excise taxes on beer from the regional level to the federal one does not meet the objectives of sustainable development of regions, especially St. Petersburg as the largest metropolis in North-West of Russia. The article discusses the following issues: the role of excise taxes on beer for the regional budget revenues formation in Russia, the impact of excise taxes on beer increasing on their collection rates in the current conditions, as well as the increase in the consumption of other types of alcohol; and the prospects of a partial transfer of administration of the excise taxes on beer from regional budgets to the federal one.

Key words: excises, beer excise tax, tax policy, taxation, tax administration, regional budget, regional economic development.

JEL: H25, H71, H73, H77.

References

1. Bushmin E. V. The next steps in the alcoholic beverages market regulation, or on wine, beer and excises. *Nalogovaja politika i praktika*, 2010, no. 9, pp. 21-23.
2. Zozulja V. V. Excise taxes: problems and prospects of enhancing of their fiscal meaning. In: I. A. Majburova, Ju. B. Ivanova (eds.). *Fiscal federalism. Problems and prospects of development*. Moscow: Juniti-Dana, 2015, pp. 227-231.
3. I. A. Sokolov (ed.). *A study of the excise burden on certain categories of alcoholic products (wine, beer, spirits) in various countries*. Moscow: Izdatel'stvo instituta Gajdara, 2013.
4. Pogorletskiy A. I. National tax policy in the context of the current debt and budget crises in the leading countries of the world. In: I. A. Majburova, Ju. B. Ivanova (eds.). *Tax systems. Methodology of development*. Moscow: Juniti-Dana, 2012, pp. 128-145.
5. Smith A. *An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations*. Moscow: Eksmo, 2007.
6. Sokolov I. The increase of the beer excise rates: evaluation of possible consequences. *Ekonomiko-politicheskaja situacija v Rossii*, 2009, no. 10, pp. 66-72.
7. Troyanskaja M., Nizamieva Ju. Improvement of excise taxation as a tool of tax regulation. *Rossijskoe predprinimatel'stvo*, 2013, no. 14, pp. 157-163.
8. Yurtaev I. The beer excise tax. *RISK: Resursy, informacija, snabzhenie, konkurencija*. 2005, no. 2, pp. 76-78.
9. Gallet C. A. The demand for alcohol: a meta-analysis of elasticities. *The Australian Journal of Agricultural and Resource Economics*, 2007, vol. 51, pp. 121-135.