

(наприклад, на землях промисловості, рекреаційного, оздоровчого призначення). В цьому зв'язку слушною уявляється думка В. І. Андрейцева, який наголошує на тому, що на землях промисловості можуть бути розміщені різноманітні об'єкти житлово-комунального призначення для задоволення відповідних потреб їх працівників, що продукує формування відповідної інфраструктури. Уявляється, що в цих випадках норми співвідносяться як загальні і спеціальні, де загальні – це норми, які регулюють використання на землях громадської забудови будівель і споруд, призначених для задоволення усіх громадських потреб, а спеціальні – це ті норми, що регулюють використання таких же громадських будівель і споруд, однак розташованих на землях інших категорій, для задоволення потреб в межах відповідних категорій земель.

Р. О. Циганок,

здобувач кафедри господарського права
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого

ДЕРЖАВНА МОНОПОЛІЯ У СФЕРІ ОБОРОТУ АЛКОГОЛЬНИХ НАПОЇВ (ПРАВОВИЙ АСПЕКТ)

Сфера виробництва, обігу і споживання алкогольних напоїв пов'язана з ірраціональною продукцією, що не належить до життєво необхідної, а її надмірне споживання завдає шкоди здоров'ю та негативно впливає на благополуччя людини. Водночас ринкові механізми виявляються неспроможними забезпечити саморегулювання сфери, запобігти негативним соціальним наслідкам споживання продукції в суспільстві та ліквідувати їх. У зв'язку із цим підвищуються вимоги до державного управління процесами виробництва та поширення алкогольної продукції. Запровадження державної монополії на таку продукцію є ефективним інструментом регулювання сфери алкоголю, здатним зменшити негативний вплив продукції на життя, здоров'я та добробут людини. Трансформаційні зрушення в економіці зумовили посилення негативних процесів алкогольної сфери, а саме: нелегальний обіг та контрабанду відповідної продукції, значні втрати бюджету в результаті ухилення від сплати податків, фінансово-економічну неплатоспроможність підприємств спиртової, лікєро-горілчаної, вино-кон'ячної галузей, погіршення використання виробничих потужностей підприємств галузей, зниження якості та масову підробку продукції, надмірне її споживання в суспільстві.

У наукових колах триває дискусія щодо доцільності контролю держави за сферою алкогольних напоїв. Трактуючи державну монополію як інструмент

гарантування надходження коштів до бюджету, багато науковців та економістів пропонують підтримувати монопольний контроль за виробництвом та обігом зазначеної продукції. Це свідчить про необхідність пошуку нових концептуальних засад управління згаданою сферою, що були б покладені в основу розробки виваженої соціально-економічної політики держави, яка б передбачала формування суспільно обґрунтованих потреб суспільства в алкогольній продукції.

Виробництво, обіг та споживання алкоголю є специфічною сферою, що характеризується як складна, особлива і багатofакторна суспільно-економічна система, якій притаманні тимчасові економічні вигоди та постійні соціальні ризики. Два головних взаємно протилежних фактора – соціальна шкідливість споживання та бюджетоформуюча здатність поширення продукції зумовлюють суспільну потребу державного втручання в процеси її виробництва та обігу на засадах монополії.

Аналіз стану управління сферою за останні 20 років дав змогу визначити чотири головні етапи. I етап починається після скасування монополії держави, сформованої в умовах командно-адміністративної системи і закінчується 1998 роком, коли знову запроваджується монополія. II етап – період існування державної монополії – триває до 2001 року, коли було ліквідовано спеціально уповноважений орган управління, який розробляв державну політику у сфері. На III етапі, що розпочався у 2001 році у складі податкової служби утворено Департамент з питань адміністрування акцизного збору та контролю за підакцизними товарами. На IV етапі, що розпочався у 2007 році у складі податкової служби утворено Департамент контролю за виробництвом та обігом спирту, алкогольних напоїв і тютюнових виробів Державної податкової адміністрації України, який був перетворений у 2011 році, у Департамент контролю за виробництвом та обігом спирту, алкогольних напоїв і тютюнових виробів Державної податкової служби України. Дослідження показали, що за роки незалежності України у розглядуваній сфері не було сформовано цілісної системи державного управління, а запроваджені інституціональні та функціональні механізми впливу виявилися недостатньо врегульованими та ефективними.

Першому етапу формування системи управління згаданою сферою були властиві невизначеність державної політики у реформуванні спиртової, лікеро-горілчаної та виноробної галузей і сфери загалом, що зумовило втрату її ефективного впливу, поглиблення платіжної та фінансової кризи, зростання заборгованості підприємств спиртової та лікеро-горілчаної галузей, несформованість законодавчої бази, невиваженість податкової політики. Система акцизного оподаткування алкоголю через недосконалий механізм сплати, прогаліни в законодавстві, існування численних пільг зі сплати податку спричинила скорочення податкових надходжень до бюджету, збільшення масштабів нелегального виробництва й обігу продукції.

Дослідження II етапу запровадження державної монополії у сфері та утворення її органу – Державного комітету України з монополії на виробництво та обіг спирту, алкогольних напоїв та тютюнових виробів виявило невизначеність та нерегульованість управлінських аспектів існування спеціальної монополії. Орган виконував лише обмежені функції, спостерігалися дублювання з функціями інших органів управління, нерегульованість механізмів взаємодії між органами.

Недосконалість державної політики щодо запровадження монополії виявилася у визначенні її мети, завдань і функцій. Монополія держави була необхідна для наповнення державної скарбниці, створення системи єдиного контролю за суб'єктами виробничої і обігової сфери. При врахуванні первинності економічних вигод діючі інституціональні механізми держави не забезпечили виконання її основної функції – контролю за сплатою і надходженнями коштів до бюджету, а значною мірою зумовили збільшення нелегального обігу продукції, ухилення від сплати податків, посилення кризових явищ у спиртовій, лікєро-горілчаній і виноробній галузях.

Характерним стало мінімальне втручання держави у процеси споживання продукції. Зокрема, послаблення адміністративних заходів боротьби з самогонварінням, неконтрольована реклама споживання алкоголю, існування контрабанди і нелегального обігу продукції, що стимулює її реалізацію за значно нижчими цінами, послаблення контролю за якістю, а головне – відсутність засад єдиної державної політики щодо виробництва, обігу та споживання продукції сприяло збільшенню її споживання серед молоді, жінок, підлітків, підвищенню рівня захворюваності громадян внаслідок надмірного вживання алкоголю та отруєння неякісною продукцією.

Особливістю III етапу формування системи управління сферою, що почався в 2001 році, є намагання держави здійснити аналіз і прийняти важливі рішення щодо посилення впливу на сферу алкогольних напоїв. Управління спиртового галузю, яка є монополією держави, потребує докорінного реформування. В умовах неконтрольованості кількості підприємств-виробників алкоголю існують значні надлишки невикористаного спирту, система нарядів на його видачу і реалізацію потребує вдосконалення і перегляду. Необхідно посилити державну монополію на спирт за умови введення квотування, декларування та розробки балансів виробництва і реалізації продукції. Доцільним є встановлення монополії на оптову торгівлю алкогольною продукцією, а з часом – і на роздрібну, визначення засад соціальної політики щодо споживання продукції.

Вдосконаленню системи управління в 2011 році сприяло встановлення державної монополії у сфері контролю за виробництвом і обігом спирту, алкоголю, причому органом, що відповідатиме за монополію держави у цій сфері, визначено Раду національної безпеки і оборони України, хоча монополія держави об'єктивно потребує створення спеціально уповноваженого органу, що забезпечуватиме управління і контроль за цією сферою.

У контексті загальноекономічного розвитку України з'ясовано, що держава, а головне – особистість стикнулися із соціально-економічними проблемами трансформаційних перетворень, що зумовило зростання безробіття, занепад багатьох галузей виробництва, скорочення державних витрат на охорону здоров'я, науку, освіту, культуру та зростання злочинності, формування криміногенної свідомості, втрату духовних цінностей в суспільстві, дефіцит милосердя, поваги до материнства, дитинства, старості, інвалідності. Це спричинило духовно-моральну кризу частини суспільства, недовіру до ринкових механізмів регулювання економіки, втрату життєвих цінностей і сенсу життя особистості. Вакуум, який утворився, заповнюється “задоволенням” шкідливих потреб у надмірному споживанні алкоголю і палінні, вживанні наркотиків, що тимчасово виключає свідомість людини з об'єктивної реальності.

Ефективне функціонування систем управління у сфері алкоголю можливе за умови запровадження монополії держави на виробництво та обіг відповідної продукції. Монополія держави об'єктивно потребує законодавчого визначення нею мети, завдань, функцій та механізмів її реалізації, причому монополія на виробництво та обіг спирту має бути збережена та посилена. Доцільним є введення монополії на оптову торгівлю алкоголем, що забезпечить ефективність стягнення податків, посилення функцій прогнозування, моніторингу, планування на основі створення єдиної інформаційної бази даних про виробників, суб'єктів обігової сфери, обсяги виробництва і реалізації продукції. Концептуальне реформування державної політики щодо забезпечення засад монополії в алкогольній сфері зумовлює потребу у формуванні відповідної структури органів управління. Її вдосконалення пов'язане з існуванням спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань монополії на виробництво та обіг спирту, алкоголю, який має бути підпорядкований Кабінету Міністрів України.

Важливим чинником реформування політики держави має стати розробка нового концептуального механізму управління та прийняття на його основі Концепції державної політики у сфері виробництва, обігу та споживання алкоголю. Головною метою концепції має бути формування соціальних гарантій і стандартів життя людини, а також забезпечення існування цивілізованого ринку продукції. Концептуальний механізм управління сферою має включати характеристику об'єкта управління та конкретизацію повноважень і відповідальності суб'єктів управління; розробку принципів управління; конкретизацію мети й прогнозування бажаних і можливих результатів управління; прогнозування проблем державного управління; інвентаризацію ресурсів управління; розробку стратегії і тактики та формування системи гарантій управління: соціально-економічних, правових, організаційних, духовно-моральних, що забезпечать досягнення поставленої мети.

Таким чином, удосконалення державного управління алкогольною сферою в Україні пов'язане з доцільністю перегляду засад соціальної політики щодо

обмеження споживання відповідної продукції в суспільстві, створенням нової організаційної структури органів державної влади, обґрунтуванням концепції державної політики у сфері виробництва, обігу і споживання продукції та механізмів її здійснення.

Встановлено, що головною проблемою галузі алкогольних напоїв є нестійке та недосконале державне регулювання цієї галузі. І вже як наслідок цього з'являються проблеми великого тіньового ринку, фінансові схеми, не тільки невіршення, а й загострення сировинної проблеми. Одним з найбільш вдалих та доречних вирішень цієї проблеми на мою думку є створення єдиного органу регулювання алкогольної галузі, а саме Державного комітету України з монополії на виробництво та обіг спирту, алкогольних напоїв та тютюнових виробів, при Кабінеті міністрів України, який своєю діяльністю мав би запобігати виходу непродуманим законам, та виконувати не тільки функції контролюючого органу, а й сприяти розвитку спиртової, лікєро-горілчаної та виноробної галузей.

В. А. Ціленко,
здобувач кафедри господарського права
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого

ПИТАННЯ СИСТЕМНОСТІ ГОСПОДАРСЬКО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БУДІВЕЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

На підставі аналізу правової природи відносин в сфері будівництва можна стверджувати, що будівельна діяльність є господарською діяльністю, пов'язаною із створенням нових, відновленням, розширенням і вдосконаленням наявних об'єктів виробничого та невиробничого призначення, що належить до основних фондів.

Господарські правовідносини, які виникають при здійсненні будівельної діяльності, регулюються ГК та ЦК України, Законами України «Про інвестиційну діяльність», «Про основи містобудування», «Про відповідальність підприємств, їх об'єднань, установ та організацій за правопорушення у сфері містобудування», «Про архітектурну діяльність», «Про майнову відповідальність за порушення умов договору підядру (контракту) про виконання робіт на будівництві об'єктів», «Про планування і забудову територій» тощо.

Будівельна діяльність охоплює комплекс робіт – проектних, будівельних, монтажних, пусконаладжувальних та інших, пов'язаних із будівництвом об'єкта, що виконується у технологічній послідовності з метою створення будівельної продукції. Вона реалізується через будівництво. У зв'язку з цим звертає на себе увагу визначення терміну «будівництво», який передбачений у Рекомендаціях