



ФОРМИ ТА МЕТОДИ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ ЗА ВИРОБНИЦТВОМ ТА ОБІГОМ СПИРТУ, АЛКОГОЛЬНИХ НАПОЇВ І ТЮТЮНОВИХ ВИРОБІВ

БОЛЬБИТ Юрій Леонідович – здобувач кафедри адміністративного, господарського права та фінансово-економічної безпеки Сумського державного університету

УДК 342.9

В статті, на основі аналізу наукових поглядів учених і діючого законодавства України, розглянуто форми і методи державного контролю над виробництвом і оборотом спирту, алкогольних напоїв і тютюнових виробів. Доказано, що не можна отождествляти поняття «форми» і «методи», оскільки в формах проявляється те, яким чином здійснюється контроль над виробництвом і оборотом спирту, алкогольними напоїв і тютюновими виробами, а в методах – з допомогою яких засобів ця контрольна діяльність здійснюється.

Ключові слова: форми, методи, контроль, державний контроль, виробництво, обіг, спирт, алкогольні напої, тютюнові вироби.

Постановка проблеми

Контроль у своїй суті є багатограним явищем, а також важливою ознакою змісту державного управління. Зауважимо, що державний контроль за виробництвом та обігом спирту, алкогольних напоїв та тютюнових виробів може здійснюватись у багатьох формах та за допомогою різних методів. У юридичній літературі має місце отождошення термінів «форма державного контролю» й «метод державного контролю». Проте, на нашу думку, такий підхід у контексті нашого дослідження є невірним. Саме тому виклад основного матеріалу даного дослідження пропонуємо розділити на дві частини: в першій ми розглянемо форми, а у другій – методи державного контролю за виробництвом та обігом

спирту, алкогольних напоїв і тютюнових виробів.

Стан дослідження

Дослідженню окремих аспектів державного контролю за виробництвом та обігом спирту, алкогольних напоїв та тютюнових виробів присвячували увагу у своїх наукових дослідженнях такі вчені, як: М.Т. Білуха, Ф.Ф. Бутинець, С.В. Бардаш, Н.В. Малюга, Н.І. Петренко, О.Ф. Андрушко, Г.В. Атаманчук, Ю.М. Бажал, І.Н. Барцин, В.Г. Бодров, В.К. Єгоров, О.І.Кілієвич, В.І. Кушліна та інші. Однак, недостатньо увагу, на нашу думку, приділено формам та методам державного контролю за зазначеною сферою.

Саме тому метою статті є визначення форм та методів державного контролю за виробництвом та обігом спирту, алкогольних напоїв і тютюнових виробів.

Виклад основного матеріалу

Питання форм державного контролю в юридичній літературі є дискусійним, адже і досі науковці не прийшли до єдиної думки щодо їх визначення. На нашу думку, слід погодитись із точкою зору М.І. Іншина та О.М. Музичука, відповідно до якої конкретна форма реалізації контролю залежить від мети та завдань контролю, а також його предмета. Науковці виокремлюють основні, загальні та спеціальні форми контролю. Зокрема, до основних форм

контролю вони відносять перевірку; спостереження; ознайомлення зі статистичною звітністю; вивчення та аналіз матеріалів, які містяться в ЗМІ; до загальних – інспектування, ревізію, інвентаризацію та аудит [1, с. 148–150]. Вважаємо, що вказані науковцями форми державного контролю також є актуальними і для сфери виробництва та обігу алкогольних напоїв та тютюнових виробів. Проте, окрім зазначених вище форм, на нашу думку, слід виділити і спеціальні форми державного контролю щодо виробництва та обігу спирту, алкогольних напоїв та тютюнових виробів. Розглянемо більш детально кожен із зазначених вище форм державного контролю у зазначеній сфері.

Найпоширенішою формою контролю у будь-якій сфері суспільних відносин є перевірка. У Великому тлумачному словнику сучасної української мови зазначено, що «перевірка» – це комплекс прийомів, за допомогою яких надається можливість пересвідчитись у чомусь, огляд, дослідження, переконання та ін. [2, с. 719]. На нашу думку, під перевіркою слід розуміти таку форму контролю, що здійснюється органами та установами державної влади для забезпечення дотримання фізичними та (або) юридичними особами чинного законодавства України щодо виробництва та обігу спирту, алкогольних напоїв та тютюнових виробів. Об'єктами перевірки є суб'єкти господарювання, що здійснюють свою діяльність у зазначеній сфері суспільних відносин. У свою чергу, предметом перевірки є та область фінансово-господарської діяльності, яка підлягає контролю тими чи іншими державними органами.

Наступною формою контролю є спостереження, яке на відміну від перевірки, передбачає втручання безпосередньо у діяльність суб'єктів господарювання. Так, відповідно до Закону України «Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів» від 19.12.1995 № 481/95-ВР, виробництво спирту етилового, коньячного і плодового, спирту етилового ректифікованого виноградного, спирту етилового рек-

тифікованого плодового, спирту-сирцю виноградного, спирту-сирцю плодового та алкогольних напоїв здійснюється за наявності внесених до Єдиного реєстру місць зберігання спирту. При цьому приміщення, в яких здійснюється виробництво спирту етилового, та місця зберігання спирту, розташовані на державному підприємстві, яке виробляє спирт етиловий, вважаються акцизним складом. Акцизним складом також вважаються виробничі приміщення на території суб'єкта господарювання, де суб'єктом господарювання виробляється, обробляється (переробляється) горілка та лікєро-горілчані вироби, та його складські приміщення, в яких зберігається, одержується чи відправляється горілка та лікєро-горілчані вироби. Акцизні склади повинні бути обладнані витратомірами – лічильниками обсягу виробленого спирту етилового, які зареєстровані в Єдиному державному реєстрі витратомірів – лічильників обсягу виробленого спирту етилового. Відпуск спирту етилового без наявності витратоміра – лічильника обсягу виробленого спирту етилового забороняється. Порядок ведення Єдиного державного реєстру витратомірів – лічильників обсягу виробленого спирту етилового встановлюється Кабінетом Міністрів України [3]. Зауважимо, що на акцизних складах постійно діють представники органу доходів і зборів за місцем розташування акцизного складу, які, власне, і здійснюють безпосереднє спостереження.

До загальних форм державного контролю у досліджуваній сфері ми також відносимо: інспектування, ревізію, інвентаризацію та аудит. У своєму тлумачному словнику С.І. Ожегов зазначає, що інспектування – це перевірка правильності чийї-небудь діяльності в порядку нагляду та інструктування [4, с. 248]. У контексті нашого дослідження інспектування сприяє виявленню фактів порушення законодавства, що регулює виробництво та обіг спирту, алкогольних напоїв та тютюнових виробів. За його допомогою можна встановити винних у цих правопорушеннях. Окрім зазначеного, дана форма контролю дозволяє одержати найбільший обсяг ін-

формації про роботу органу, що здійснює контрольну діяльність у зазначеній сфері суспільних відносин.

Розповсюдженою формою державного контролю є ревізія. Під час проведення ревізії перевіряються первинні документи, бухгалтерська звітність, плани, звіти, фактична наявність коштів, цінних паперів, товарно-матеріальних цінностей і основних фондів; проводяться інвентаризації (як часткові, так і повні), опечатуються склади, каси; залучаються фахівці та експерти; від посадових і матеріально відповідальних осіб відбираються письмові пояснення; проводяться й інші дії [5, с.67]. Таким чином, основною метою ревізії за виробництвом та обігом спирту, алкогольних напоїв та тютюнових виробів є визначення законності, правильності та доцільності фінансово-господарської діяльності суб'єктів господарювання у зазначеній сфері.

Наступною важливою формою державного контролю за виробництвом та обігом спирту, алкогольних напоїв та тютюнових виробів є аудит, під яким слід розуміти незалежний фінансовий контроль, який здійснюється спеціалізованими аудиторськими фірмами і службами [6, с.38]. У Законі України «Про аудиторську діяльність» від 22.04.1993 р. зазначено, що аудит – це перевірка публічної бухгалтерської звітності, обліку, первинних документів та іншої інформації щодо фінансово-господарської діяльності суб'єктів господарювання з метою визначення достовірності їх звітності, обліку, його повноти і відповідності чинному законодавству та встановленим нормативам [7]. Таким чином, аудит за виробництвом та обігом спирту, алкогольних напоїв та тютюнових виробів дозволяє здійснити об'єктивний та незалежний контроль за зазначеною сферою діяльності.

До спеціальних форм державного контролю, традиційно, в юридичній літературі відносять форми, які визначаються спеціальним законодавством. Це ж значною мірою стосується і сфери виробництва та обігу алкогольних напоїв та тютюнових виробів. До них належать: прийняття державних та галузевих стан-

дартів та затвердження технічних умов сфері виробництва та обігу алкогольних напоїв та тютюнових виробів; сертифікація відповідності або свідоцтв про визнання відповідності, виданих на спирт етиловий, коньячний і плодовий, спирт етиловий ректифікований виноградний, спирт етиловий ректифікований плодовий, алкогольні напої та тютюнові вироби; атестація виробництва спирту етилового, коньячного і плодового, спирту етилового ректифікованого виноградного, спирту етилового ректифікованого плодового, спирту-сирцю виноградного, спирту-сирцю плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів; ліцензування зазначеної діяльності; встановлення стандартів щодо маркування алкогольних напоїв та тютюнових виробів.

Таким чином, підсумовуючи зазначене вище, справедливим буде зауважити, що на законодавчому рівні закріплено лише спеціальні форми державного контролю за виробництвом та обігом спирту, алкогольних напоїв та тютюнових виробів. Усі інші форми, по суті, є загальними та можуть застосовуватись до різних сфер господарської діяльності.

Наступним етапом дослідження є розгляд методів державного контролю за виробництвом та обігом спирту, алкогольних напоїв та тютюнових виробів. У загальноприйнятому розумінні, зауважує В.К. Колпаков, термін «метод» означає спосіб чи прийом здійснення чого-небудь. Виходячи з цього, продовжує дослідник, під методами будь-якої діяльності слід розуміти способи, прийоми і засоби, які використовуються для досягнення поставленої мети і становлять зміст цієї діяльності [8, с.180]. Відтак, методи державного контролю у сфері виробництва та обігу спирту, алкогольних напоїв та тютюнових виробів – це сукупність законодавчо установлених засобів та приймів, які використовують органи державної влади для здійснення ефективного контролю за виробництвом та обігом спирту, алкогольних напоїв та тютюнових виробів. Методи державного контролю у зазначеній сфері можна поділити на загальні та спеціальні.

Розглядаючи методи контролю, К.В. Шоріна зробила висновок, що загальні методи контролю є похідними від загальних методів управління. При цьому для них є характерною своя особливість, яка визначається особливістю контрольної діяльності. Серед загальних методів контролю вона виділяє методи переконання та примусу, а також називає методи координації, колегіальності, одноосібності тощо [9, с. 70-73]. Отже, на нашу думку, до загальних методів державного контролю за виробництвом та обігом спирту, алкогольних напоїв та тютюнових виробів, на нашу думку, можна віднести наступні:

- метод примусу. Як слушно зазначає В.Мурза, провідне місце через владну природу державного контролю й нагляду належить саме методів примусу, оскільки функціонування держави обумовлено категорією володарювання, державний контроль і нагляд як одна з функцій держави є владно-примусовою діяльністю [10, с. 112]. Без методу примусу здійснення будь-якої контрольної діяльності за виробництвом та обігом алкогольних напоїв та тютюнових виробів є просто неможливою. Так, суб'єкти державного контролю мають право втручатись у процес виробництва та реалізації спирту, алкогольних напоїв та тютюнових виробів шляхом призупинення діяльності суб'єкта господарювання у разі, якщо було виявлено певні правопорушення;

- метод переконання. Зазначений метод державного контролю тісно переплітається з методом примусу. С.Т. Гончарук вважає, що метод переконання — це такий спосіб цілеспрямованого впливу на свідомість і поведінку учасників управлінських відносин, який проявляється в комплексі роз'яснювальних, рекомендаційних, виховних та заохочувальних заходів, що застосовуються з метою забезпечення правомірності їхньої поведінки, підвищення їхньої правосвідомості та законслухняності, зміцненню дисципліни, соціальної організованості, а також із метою профілактики правопорушень [11, с.82]. Зазначений метод державного контролю за

виробництвом та обігом спирту, алкогольних напоїв та тютюнових виробів успішно застосовують органи Державної фіскальної служби, які через сервісні центри проводять роз'яснювальну та консультативну роботу із суб'єктами господарювання, що здійснюють свою діяльність у зазначеній сфері;

- метод збору інформації. Метод збору інформації є невід'ємним для здійснення контрольної діяльності з будь-якою сферою суспільних відносин, у тому числі і у сфері виробництва та обігу спирту, алкогольних напоїв та тютюнових виробів. Адже лише при наявності повної інформації про суб'єкт господарювання контроль може бути повним та ефективним;

- метод координації. Метод координації забезпечує прийняття юридично значущих рішень за згодою сторін, кожна із яких не вправі нав'язувати свої умови іншій стороні; рішення ухвалюється на основі компромісу (укладення господарського договору).

Таким чином, загальні методи державного контролю — це такі методи, які властиві для більшості сфер суспільних відносин, у тому числі і для сфери виробництва та обігу спирту, алкогольних напоїв та тютюнових виробів. Вони реалізуються у чітко визначених способах і прийомах дії суб'єктів державного контролю, а також відображають змістовну сторону їх діяльності.

Наступною групою методів державного контролю за виробництвом та обігом спирту, алкогольних напоїв та тютюнових виробів є спеціальні методи, до яких, на нашу думку, слід віднести наступні:

- обліковий метод. Зазначений метод є досить специфічним та використовується в основному для контролю за фінансовою діяльністю суб'єктів господарювання у сфері виробництва та обігу спирту, алкогольних напоїв та тютюнових виробів. Крім того, зазначений метод надає можливість проконтролювати витрати на виробництво та реалізацію зазначеної продукції з позицій вимірювання, аналізу, контролю та визначення собівартості виробів. У свою чергу, зазначене вище дозволяє проконтр-

оловати доцільність використання сировини, необхідної для виробництва спирту, алкогольних напоїв та тютюнових виробів;

- тарифний метод. Тарифний метод заснований на використанні митних мит. Встановлення мита здійснюється з метою регулювання операцій з імпорту та експорту спирту, алкогольних напоїв та тютюнових виробів, у тому числі для захисту внутрішнього ринку України та стимулювання позитивних змін у її внутрішньому ринку;

- нетарифний метод контролю. Зазначений метод широко розповсюджений у торговій практиці. Заходами нетарифного регулювання, відповідно до Податкового кодексу України, є: застосування спеціальних заходів щодо імпорту товарів в Україну; процедура реєстрації зовнішньоекономічних контрактів; процедура видачі ліцензій на право імпорту, експорту – спирту, алкогольних напоїв та тютюнових виробів; дозвільна система служби експортного контролю; сертифікація товарів, що ввозяться в Україну [12]. Отже, нетарифний метод в основному спрямовано на контроль за обігом спирту, алкогольних напоїв та тютюнових виробів через митну територію України;

- метод ліцензування. У загальному розумінні ліцензування – це надання дозволу на здійснення певного виду діяльності спеціально уповноваженими на те державою органами. Російський вчений Д.Н. Бахрах вважає, що ліцензування – це адміністративно-правовий режим, який опосередковує особливий порядок діяльності виконавчої влади, необхідний, насамперед, для забезпечення безпеки [13, с.263]. Отже, для того, щоб суб'єкти господарювання могли здійснювати діяльність у сфері виробництва, обігу спирту, алкогольних напоїв та тютюнових виробів, вони повинні отримати спеціальний дозвіл – ліцензію, яка також засвідчує те, що виробничі процеси зазначених товарів відповідають усім встановленим державним нормам і стандартам, а торгівля здійснюється відповідно до чинного законодавства України.

Висновок

Таким чином, підсумовуючи зазначене вище, справедливим буде зауважити, що запропонований нами перелік форм і методів державного контролю за виробництвом та обігом спирту, алкогольних напоїв і тютюнових виробів не претендує на вичерпність. Проте, на нашу думку, саме у них найбільш повно та змістовно відображається сутність контрольної діяльності органів державної влади у зазначеній сфері. Проведене нами дослідження підтверджує запропоновану нами позицію щодо того, що не можна ототожнювати «форми державного контролю» та «методи державного контролю». Адже у формах проявляється те, яким чином здійснюється контроль за виробництвом та обігом спирту, алкогольними напоями та тютюновими виробами, а у методах – за допомогою яких засобів ця контрольна діяльність здійснюється.

Література

1. Цивільний контроль за діяльністю міліції: організаційно-правові питання : наук.-практ. посіб. / [за заг. ред. М. І. Іншина, О. М. Музичука, Р. С. Веприцького]. – Х. : Вид-во Харк. нац. ун-ту внутр. справ, 2007. – 206 с.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. —К.;Ірпінь: ВТФ "Перун", 2001. — 1440 с.
3. Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів : Закон України від 19.12.1995 № 481/95-ВР [Електронний ресурс] Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/481/95-vr/conv>
4. Ожегов С. И. Толковый словарь русского языка : 80 000 слов и фразеологических выражений / С. И. Ожегов, Н. Ю. Шведова / Рос. акад. наук. Ин-т рус. яз. им. В. В. Виноградова. – [4-е изд., доп.]. – М. : Азбуковник, 1999. – 944 с.
5. Стародубова О. А. Парламентський контроль за Державним бюджетом України [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Стародубова Ольга Анатоліївна

АНОТАЦІЯ

У статті, на основі аналізу наукових поглядів вчених та чинного законодавства України, розглянуто форми та методи державного контролю за виробництвом та обігом спирту, алкогольних напоїв і тютюнових виробів. Доведено, що не можна ототожнювати поняття «форма» та «метод», адже у формах проявляється те, яким чином здійснюється контроль за виробництвом та обігом спирту, алкогольними напоями та тютюновими виробами, а у методах – за допомогою яких засобів ця контрольна діяльність здійснюється.

SUMMARY

The article, based on an analysis of scientific views of scholars and laws of Ukraine, considered the forms and methods of state control over the production and circulation of alcohol, alcoholic beverages and tobacco products. Proved that you can not equate the concept of «form» and «methods», as manifested in ways that how is control over the production and circulation of alcohol, alcoholic beverages and tobacco products, and the methods - the means by which this monitoring activities carried out.

; Харк. нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2010. – 201, [5] арк.

6. Жирков Г.В. История цензуры в России 19-20 вв.: учеб. пособие для вузов / Г.В. Жирков. – М.: Аспект Пресс, 2001.-- 368 с.

7. Про аудиторську діяльність : Закон України від 22.04.1993 р. [Електронний ресурс] Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3125-12>

8. Колпаков В.К. Адміністративне право України: Підручник. – К.: Юрінком Інтер, 1999. – 736.

9. Шорина Е.В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР. – М: Изд-во Наука. – 1981. – 156 с.

10. Мурза, В. Форми і методи державної контрольно-наглядової діяльності / Віталій Мурза // Публічне право : Науково-практичний юридичний журнал. – 2013. – № 2. – С. 110-116.

11. Гончарук С.Т. Адміністративне право України: Загальна та Особлива частини: Навч. посібник (на допомогу слухачам, що здають державні та поточні іспити з адміністративного права) / НАВСУ. – К., 2000. – 239 с.

12. Податковий Кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI [Електронний ресурс] Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2755-17/conv/print1465040067596451>

13. Административное право России. Учебник / Отв. ред. Д.Н.Бахрах. – М., 1997. – 345 с.