

**НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ  
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ**

**КРУШЕЛЬНИЦЬКА Тетяна Павлівна**

УДК.351.713:336.226.1

**ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ  
СПЕЦІАЛЬНИМИ МОНОПОЛІЯМИ В УКРАЇНІ**

25.00.02 - механізми державного управління

**АВТОРЕФЕРАТ**

дисертації на здобуття наукового ступеня  
кандидата наук з державного управління

**КИЇВ - 2004**

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана в Національній академії державного управління при Президентіві України.

**Науковий керівник:** кандидат економічних наук, доцент  
**МАРТИНЕНКО Володимир Федорович**,  
Національна академія державного управління при Президентіві України, доцент кафедри економічної теорії та історії економіки.

**Офіційні опоненти:** доктор наук з державного управління, доцент  
**МОРДВІНОВ Олександр Григорович**,  
Гуманітарний університет “Запорізький інститут державного та муніципального управління”, завідувач кафедри державного управління та адміністративного менеджменту;

кандидат економічних наук  
**РОЗИНКА Олександр Миколайович**,  
Апарат Ради Національної безпеки та оборони України, завідувач відділу.

**Провідна установа –** Науково-дослідний фінансовий інститут при Міністерстві фінансів України, відділ фінансів соціальної сфери, м. Київ.

Захист дисертації відбудеться *15 квітня 2004 р. о 14 годині* на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 26.810.01 в Національній академії державного управління при Президентіві України за адресою: 03057, м. Київ-57, вул. Ежена Потьє, 20.

З дисертацією можна ознайомитися в бібліотеці Національної академії державного управління при Президентіві України (03057, м. Київ-57, вул. Ежена Потьє, 20).

Автореферат розісланий *12 березня 2004 р.*

**Учений секретар  
спеціалізованої вченої ради**

**В.К.Майборода**

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

**Актуальність теми** зумовлена тим, що сфера виробництва, обігу і споживання алкогольних напоїв і тютюнових виробів (далі - сфера алкоголю і тютюну, сфера) 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 алкогольно-тютюнової продукції. Запровадження державної монополії на таку продукцію є ефективним інструментом регулювання сфери алкоголю і тютюну, здатним зменшити негативний вплив продукції на життя, здоров'я та добробут людини.

Трансформаційні зрушення в економіці зумовили посилення негативних процесів алкогольно-тютюнової сфери, а саме: нелегальний обіг та контрабанду відповідної продукції, значні втрати бюджету в результаті ухилення від сплати податків, фінансово-економічну неплатоспроможність підприємств спиртової, лікєро-горілочаної, виноробної галузей, погіршення використання виробничих потужностей підприємств галузей, зниження якості та масову підробку продукції, надмірне її споживання в суспільстві. Головними причинами негативних змін були відсутність цілісного державного підходу до формування ринкових відносин, незавершеність інституціональних перетворень сфери. У наукових колах триває дискусія щодо доцільності контролю держави за сферою алкоголю та тютюну. 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 алкогольно-тютюновій продукції.

Значний внесок у теоретичну розробку концептуальних засад та механізмів державного управління різними соціально-економічними системами за період трансформаційних зрушень в Україні зробили В.Д.Бакуменко, В.Г.Бодров, А.С.Гальчинський, В.М.Геєць, В.М.Князєв, Ю.П.Лебединський, В.І.Луговий, Н.Р.Нижник, І.В.Розпутенко, В.А.Скуратівський, І.В.Солоненко, В.П.Тронь, М.М.Якубовський. Методологічний підхід до концептуального реформування державного управління запропонував В.Ф.Мартиненко.

Стан наукових досліджень проблеми регулювання спеціальних монополій в Україні поки що не відповідає потребам практики. Досі в Україні немає жодного фундаментального дослідження з питань державного управління сферою алкогольно-тютюнової продукції. Роботи В.Слюсара, О.Маховки, Е.Бойка, М.Міненко, С.Наливайченка відображають окремі аспекти управління, зокрема здійснення митної і податкової політики, реформування спиртової, лікєро-горілкової та тютюнової галузей, існування нелегального та контрабандного обігу продукції, що підтверджує фрагментарність наукових досліджень проблем державного управління процесами виробництва, обігу та споживання продукції.

В останні роки В.Я.Гончарук та В.Г.Жвалюк досліджували організаційно-правові основи діяльності органів державного управління (акцизного нагляду) сфери виробництва алкогольних напоїв і тютюнових виробів, причому їх дослідження охоплюють часи існування Російської імперії в Україні в кінці XIX - на початку XX століття. В дисертаціях зазначених авторів не акцентувалась увага на проблемах управління виробництвом, обігом та споживанням згаданої продукції в умовах сучасного розвитку економіки країни.

Водночас дія ринкових закономірностей у сфері значною мірою зумовили потребу в обґрунтуванні засад та механізмів державного управління в Україні, оскільки існують великі розбіжності і навіть суперечності в поглядах щодо його змісту, сутності, методів та міри втручання держави, співвідношення із саморегулюючими силами. Потребують комплексного наукового аналізу наслідки запровадження у 1998 р. державної монополії на виробництво та обіг продукції. Отже, існує необхідність розробки теоретичних і методологічних основ політики держави, встановлення соціальних і економічних пріоритетів, вибору інструментів державного впливу на алкогольно-тютюнову сферу, що і зумовило вибір теми дисертаційного дослідження.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Автор брала участь у підготовці й проведенні досліджень кафедри економічної теорії та історії економіки Національної академії державного управління при Президенті України за темою “Механізми регулювання ринкової економіки” (номер державної реєстрації ДР ОК 0101U003342) у межах комплексного наукового проекту “Державне управління і місцеве самоврядування” (номер державної реєстрації ДР ОК 0200U0041030) .

Внесок автора у виконання цієї науково-дослідної теми полягає в розробці теоретичних засад державного регулювання спеціальних монополій в Україні.

**Мета і завдання дослідження.** *Мета* дослідження полягає в науковому обґрунтуванні напрямів та механізмів удосконалення державного управління сферою виробництва, обігу та споживання алкогольної і тютюнової продукції.

Для досягнення цієї мети були поставлені такі *завдання*:

- провести системний аналіз наукової літератури, законодавчої і нормативної бази, вітчизняного та зарубіжного досвіду розвитку спеціальних державних монополій;
- узагальнити науково-теоретичні засади запровадження політики держави у сфері алкоголю і тютюну в різних економічних системах в їх історичному розвитку;
- обґрунтувати доцільність запровадження державної монополії на алкогольно-тютюнову продукцію, розкрити її зміст, функції, основну мету та обґрунтувати заходи щодо її підвищення.
- визначити механізм діючої системи управління згаданою сферою, його ефективність та виявити напрями вдосконалення на сучасному етапі;

- дослідити загальний розвиток політики держави у сфері виробництва та обігу алкоголю і тютюну, її взаємозв'язок з економічною і соціальною політикою;
- проаналізувати стан законодавчої та нормативно-правової бази сфери, результативність адміністративних, економічних та соціальних важелів впливу.

*Об'єктом дослідження* є сфера господарювання, що пов'язана із виробництвом, обігом та споживанням алкоголю і тютюнової продукції.

*Предмет дослідження* - система державного управління спеціальними монополіями в Україні на прикладі виробництва, обігу і споживання алкогольно-тютюнової продукції.

*Гіпотеза дослідження* базується на припущенні, що на етапі побудови соціально орієнтованої ринкової економіки в Україні об'єктивною є потреба запровадити державну монополію на алкогольно-тютюнову продукцію, функціонування якої сприятиме поступальному суспільному розвитку та соціальному прогресу.

Для досягнення поставленої мети були використані такі *методи дослідження*.

Методи наукової абстракції, системного підходу, аналізу та синтезу дали змогу дослідити діючу систему державного управління сферою алкоголю і тютюну, виділити її основні механізми, розкрити сутність, мету та функції, визначити систему управлінських заходів щодо реформування сфери, метод порівняльного аналізу - виділити загальні механізми державного впливу на алкогольно-тютюнову сферу в розвинутих країнах світу і Європи та обґрунтувати доцільність їх застосування в Україні. Соціологічні методи використано при дослідженні соціальних процесів поширення і споживання продукції в суспільстві, метод кількісного економічного аналізу - для дослідження обсягів та структури виробництва і обігу, рівня надходжень акцизних податків від реалізації продукції до бюджету, методи моделювання, узагальнення, прогнозування - для формулювання висновків та пропозицій, визначення наслідків, концептуального механізму засад державної політики. Достовірність отриманих результатів забезпечувалася завдяки застосуванню методів наукової ідентифікації й зіставно-порівняльного аналізу літературних джерел.

Фактологічною джерельною базою дослідження є матеріали вітчизняної статистики, нормативно-правові документи, дані центральних та місцевих органів державного управління щодо державного регулювання сфери, наукові праці з питань економічної теорії та державного регулювання економічних процесів, дослідження фахівців і науковців.

**Наукова новизна одержаних результатів** визначається внеском автора у вирішення важливого наукового завдання в галузі державного управління - розробку механізму ефективного управління сферою алкогольно-тютюнової продукції в Україні на засадах державної монополії. У дисертації:

*вперше* у вітчизняній науковій літературі:

- доведено, що спеціальна монополія на алкогольно-тютюнову продукцію в умовах трансформації економіки в соціально орієнтовану модель розвитку має бути об'єктом державного управління процесами виробництва, обігу та споживання такої продукції;
- досліджено необхідність поєднання саморегулюючих механізмів функціонування сфери (умов отримання прибутку, розподілу ресурсів) й інструментів державного управління (ліцензування, технічного регулювання, акцизного оподаткування, квотування та маркування продукції);
- встановлено, що в систему пріоритетів запровадження соціальної політики держави у згаданій сфері має бути закладено обмеження вживання продукції у суспільстві, дієві заходи щодо роз'яснення шкоди паління та надмірного споживання алкоголю, пропаганда здорового способу життя, контроль за якістю і поширенням продукції;
- визначено основні етапи формування системи державного управління у сфері алкоголю і тютюну за критерієм втручання держави: I етап - 1991-1998 роки - ліквідація державної монополії колишнього Радянського Союзу; II етап 1998-2001 роки - встановлення монополії; III етап - з 2001 року і по цей час - ліквідація засад монополії; розкриті їх особливості та тенденції розвитку;

- *удосконалено* методику використання державних механізмів регулювання алкогольно-тютюнової сфери з метою оптимізації надходження коштів від продажу продукції в державний бюджет;

- розроблено засади Концепції державної політики у сфері виробництва, обігу та споживання алкогольно-тютюнової продукції, в основу яких покладено забезпечення соціальних пріоритетів життєдіяльності людини та ефективного функціонування цієї сфери в умовах ринку;

*дістали подальшого розвитку:*

- підходи до розв'язання економічних та організаційно-правових проблем сфери щодо мінімізації ухилення від сплати податків і зборів, посилення боротьби з контрабандою і нелегальним обігом тютюново-алкогольної продукції, покращання стану законодавчої і правової бази, вдосконалення контролю за обігом цієї продукції та її якістю;

- обґрунтування висновку про доцільність запозичення позитивного світового та європейського досвіду державного впливу на сферу алкоголю і тютюну, зокрема запровадження державної монополії на обіг продукції, її квотування та декларування, введення спеціального маркування, контролю за обсягами роздрібної торгівлі, формування дієвої соціальної політики обмеження споживання алкоголю і тютюну в суспільстві;

- визначення доцільності вдосконалення організаційної структури управління сферою на основі формування його цілісної системи, створення спеціально уповноваженого самостійного органу виконавчої влади з чітко визначеними функціями, правами і обов'язками

**Практичне значення одержаних результатів.** Реалізація основних положень і результатів дослідження, а також урахування його практичних рекомендацій дасть змогу:

- виправити недоліки управління шляхом формування та уніфікації організаційної структури, реформування функцій, прав, і повноважень органів влади, причетних до регулювання згаданої сфери, чітке визначення інструментів та механізмів впливу кожного на виробництво та обіг продукції;

- визначити необхідний рівень державного впливу на сферу через запровадження державної монополії на обіг алкогольно-тютюнової продукції, посилення її впливу на виробництво і обіг спирту.

Матеріали дисертації були використані в педагогічній діяльності у процесі підготовки магістрів державного управління (довідка № 6 від 15.09.2003 р.). Результати дослідження враховані в Київському центрі перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, керівників державних підприємств, установ і організацій, зокрема практичні висновки дисертації, опубліковані статті занесено до інформаційного довідника для поглиблення рівня оволодіння професійною та аналітичною інформацією фахівцями сфери державного управління (довідка від 04.03.2003 р.).

**Апробація результатів дисертаційної роботи.** Результати дисертації оприлюднені на міжнародних науково-практичних конференціях: “Державне управління в умовах інтеграції України в Європейський Союз” (Київ, 2002); “Сучасні реформи та становлення громадянського суспільства в Україні”, Київ, 2001); семінарі, проведеному у Верховній Раді України щодо прийняття канадсько-українського законодавчого й міжурядового проекту “Законодавча підтримка охорони громадського здоров'я в Україні”, Модуль 5. “Громадянська енергія”. Семінар 2. (Київ, 2003).

**Публікації.** Основні результати дисертаційного дослідження викладені в дев'яти наукових статтях, з них шість надруковано у фахових виданнях.

**Структура та обсяг дисертації.** Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, загальних висновків, списку використаної літератури, додатків. Обсяг дисертації становить 209 сторінок, з них 172 сторінки основного тексту; вона включає 1 таблицю, 3 рисунки, 13 додатків. Список використаної літератури складається з 208 найменувань на 19 сторінках.

## ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовано актуальність наукової проблеми, висвітлено внесок діячів вітчизняної науки у її вирішення, визначені об'єкт, предмет, мета і завдання, методи дослідження, розкрито наукову новизну, теоретичне і практичне значення одержаних результатів, наведені дані про апробацію та структуру дослідження.

У **першому розділі** - *“Теоретичні основи управління спеціальними монополіями в перехідній економіці”* - досліджуються теоретичні основи функціонування спеціальних монополій в економіці і, зокрема, монополія на виробництво та обіг алкогольно-тютюнової продукції як об'єкт державного управління, світовий досвід щодо впливу держави на цю сферу.

Існування спеціальних монополій в умовах ринкової економіки спричинене діями держави і пов'язане з функціонуванням органів управління, які обмежують конкурентне середовище, створюють штучні бар'єри та надають окремим суб'єктам і підприємствам виключні права на здійснення певного виду діяльності. Монополія у сфері алкогольно-тютюнової продукції означає реалізацію виключного права держави встановлювати відповідний режим її виробництва та обігу на основі прийняття законів та нормативних актів.

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

Теоретично досліджені особливості державного управління у згаданій сфері, його суть та функції. В умовах трансформаційних процесів економіки України державний вплив на сферу справляється переважно шляхом регулювання та контролю, що послаблює ефективність управління процесами виробництва та обігу алкогольно-тютюнової продукції.

З метою визначення основних напрямів і шляхів формування механізмів державного управління було проаналізовано та узагальнено світовий досвід державного впливу на сферу алкоголю і тютюну. Його вивчення засвідчило про різноманітність форм і методів втручання держави, хоча єдиної моделі державної монополії на виробництво і обіг відповідної продукції в світі немає. Так, у США цю сферу регулюють на рівні федеральних органів влади, в Канаді - на рівні урядів провінцій. Економічним механізмом державного впливу є акцизні збори на продукцію, причому в США вони сплачуються на федеральному та місяцевому рівнях, а також у межах штату. Державна монополія на оптову торгівлю алкоголем у Канаді передбачає адміністративні механізми - ліцензування діяльності, щорічне декларування і квотування продукції, контроль за якістю, рекламою алкоголю та обсягами роздрібною торгівлі. Для Швеції та Фінляндії більш характерними є соціальні механізми - адміністративне обмеження споживання продукції різними категоріями населення, існування лише спеціалізованих закладів торгівлі, регулювання їх кількості, розвинені системи профілактики алкоголізму та інформування про його шкідливі наслідки. В межах країн Європейського Союзу сформовані економічні механізми - спільні митні тарифи, єдиний порядок та розміри ставок сплати акцизу на алкоголь і тютюн; адміністративні - режим ліцензування імпорту; правові - відповідна законодавча база, контроль реклами. Державне регулювання аналізованої сфери в Росії передбачає акцизне оподаткування, митно-тарифне та технічне регулювання, спеціальне маркування, ліцензування, контроль якості продукції.

Доведено, що Україна може запозичити позитивний досвід щодо доцільності встановлення монополії держави на оптову торгівлю алкоголем і тютюновими виробами,

запровадження регіонального маркування, квотування та декларування продукції, контролю реклами, проведення активної соціальної політики в обмеженні споживання продукції.

У **другому розділі** - *“Аналіз системи державного управління сферою алкогольно-тютюнової продукції в Україні”* - досліджено діючу систему управління та її розвиток за роки незалежності України, проаналізовано використання алкогольно-тютюнової сфери як джерела гарантованих надходжень до бюджету, виявлено головні напрями змін впливу держави на процеси виробництва, обігу та споживання алкогольно-тютюнової продукції.

Аналіз стану управління сферою за останні 12 років дав змогу визначити три 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, а його функції передані Державній податковій адміністрації України. На III етапі, що розпочався у 2001 році і триває по цей час, у складі податкової служби утворено Департамент з питань адміністрування акцизного збору та контролю за підакцизними товарами.

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, лікєро-горілочаної, виноробної та тютюнової галузей і сфери загалом, що зумовило втрату її ефективного впливу, поглиблення платіжної та фінансової кризи, зростання заборгованості підприємств спиртової та лікєро-горілочаної галузей, несформованість законодавчої бази, невваженість податкової політики. Система акцизного оподаткування алкоголю і тютюну через недосконалий механізм сплати, прогалини 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. Зокрема, державне регулювання сфери до 1998 року покладалося на 17 органів виконавчої влади, а після утворення органу монополії стан регулювання сфери суттєвого не змінився, що знижувало ефективність координації дій між ними.

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-горілочаній і виноробній галузях.

Доведено, що пріоритетність економічних засад політики держави з збільшення надходжень до бюджету за рахунок реалізації алкогольно-тютюнової продукції неминуче сприяють збільшенню її виробництва, і відповідно, рівня споживання в суспільстві. На основі аналізу було встановлено, що за останні роки зі сфери надходило лише 3-4% доходів до Зведеного бюджету України, тоді як у радянські часи - близько 40% (див. таблицю). Політика держави зі збільшення надходжень до бюджету від реалізації алкоголю і тютюну веде до



масштабного зростання споживання продукції в суспільстві, що призводить до непередбачуваних наслідків.

Водночас в останні роки споживання абсолютного алкоголю на душу населення на рік становить 12 літрів, хоча, за даним Всесвітньої організації охорони здоров'я, вживання понад 8 літрів абсолютного алкоголю вважається небезпечним для фізичного і психічного здоров'я людини. Щороку понад 110 тисяч осіб вмирають від паління, від вживання неякісної алкогольної продукції гине близько 10 тисяч осіб та близько 30 тисяч осіб втрачають здоров'я. Масовим стало споживання алкоголю (слабоалкогольних напоїв) та паління серед молоді, підлітків, жінок, що вже зараз пов'язане зі значно більшими соціальними втратами, ніж незначні економічні вигоди, що отримує держава.

Дослідження показало, що розробка законодавчої і нормативної бази як один з головних механізмів держави у формуванні дієвої системи управління сферою виявилася недосконалою і не сприяла ефективному її функціонуванню. Особливістю правового регулювання сфери були часті зміни законів, їх громіздкість та численність, що зумовлювало неефективність дії правових механізмів, неможливість і складність швидкого впорядкування інших норм, заплутаність правових відносин. Неврегульованість виявилася також у недостатній змістовності законодавства, структурованості, нечіткості правових норм. Суттєвим недоліком стала відсутність спеціальних законів, що регулювали б окремі сфери, зокрема, виноробну галузь, сферу торгівлі, систему забезпечення якості продукції.

**Питома вага акцизного збору з алкогольної, виноробної,  
тютюнової продукції у доходах Зведеного бюджету України  
за 1995-2002 роки, млн грн\***

Показники	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Всього доходів Зведеного бюджету України,	20689,9	30218,7	28112,0	28915,8	32876,4	49117,9	54934,6	61954,3
в тому числі: Акцизний збір від підакцизних товарів, всього,	406,2	646,2	1207,9	1288,8	1787,6	2239,7	2654,3	4098,2
в тому числі: від алкогольної, виноробної, тютюнової продукції	246,3	299,6	827,9	974,0	1251,3	1386,2	1754,8	1912,5
Питома вага, %, акцизного збору від алкогольної, виноробної, тютюнової продукції у:								
- доходу Зведеного бюджету	1,2	1,0	2,9	3,4	3,8	2,8	3,1	3,1
- загальній сумі акцизних зборів	60,6	46,4	68,5	75,6	70,0	61,8	66,1	46,7

\* Таблиця складена на основі даних Статистичного щорічника України та оперативних звітів Державної податкової адміністрації України.

Установлено, що соціальні механізми впливу на сферу загалом не сформовані. Характерним стало мінімальне втручання держави у процеси споживання продукції. Зокрема,

послаблення адміністративних заходів боротьби з самогоноварінням, неконтрольована реклама споживання алкоголю і паління, створення виробниками “легких” і “надлегких” сигарет, що підтримує у споживачів шкідливу звичку паління, 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 і триває зараз, є намагання держави здійснити аналіз і прийняти важливі рішення щодо посилення впливу на сферу алкоголю і тютюну. Управління спиртовою галуззю, 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 алкогольно-тютюновою продукцією, а з часом - і на роздрібну, визначення засад соціальної політики щодо споживання продукції.

Вдосконаленню системи управління в 2002 році сприяло встановлення державної монополії у сфері контролю за виробництвом і обігом спирту, алкоголю, тютюнових виробів, 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 **третьому розділі** - *“Основні напрями удосконалення державної політики управління алкогольно-тютюновою сферою в Україні”* - обґрунтовано доцільність встановлення державної монополії на алкогольно-тютюнову продукцію, вдосконалення організаційної структури управління сферою її виробництва та обігу, формування ефективних механізмів державного впливу на неї.

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.

Установлено, що виходом із такої ситуації має стати переорієнтація суспільних потреб людини та зменшення споживання алкоголю і паління на основі вдосконалення засад соціальної політики, а саме формування в суспільстві нової соціальної культури, зміцнення морально-етичних, духовних та християнських цінностей, використання знань і позитивного досвіду, посилення ролі сім’ї як соціального інституту суспільного буття, створення достатніх умов для розвитку гуманітарної сфери - науки, освіти, культури, охорони здоров’я, прийняття соціальних стандартів та пріоритетів життєдіяльності особистості, забезпечення умов соціальної безпеки людини і суспільства, вдосконалення і розвитку законодавчо гарантованих соціальних прав людини.

Держава має створити умови для подолання кризової ситуації в економіці і розвитку особистості та вирішення соціально-економічних проблем, усунення причин, що зумовлюють надмірне споживання алкоголю чи паління. Цьому сприятимуть постійне інформування

громадян про шкоду і небезпеку надмірного споживання згаданої продукції, заходи щодо пропаганди здорового способу життя, формування суспільної думки про негативні наслідки споживання такої продукції.

Ефективне функціонування систем управління у сфері алкоголю і тютюну 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 та тютюновими виробами, 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 алкогольно-тютюнової 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 і тютюнових виробів (далі - орган монополії), який має бути підпорядкований Кабінету Міністрів України. У роботі запропоновано схему організаційної структури органу державної монополії алкогольно-тютюнової сфери в Україні (див. рисунок).

Згідно із запропонованою організаційною структурою органу державного управління передбачається, що він формуватиме основні засади державної політики у згаданій сфері та координуватиме дії інших органів влади, що регулюють її в межах наданих повноважень. Орган матиме чіткі, законодавчо визначені завдання, функції та повноваження, здійснюватиме управління державними спиртовими та лікєро-горілчаними підприємствами, регулювання і контроль за діяльністю суб'єктів виробничої, оптової та роздрібною сфер.

Органу монополії безпосередньо підпорядковуються територіальні органи - управління з питань державної монополії на виробництво та обіг спирту, алкоголю і тютюнових виробів в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі. Вони забезпечать управління і контроль за сферою на регіональному рівні. У його складі будуть створені Центральна лабораторія з контролю за якістю спирту, алкоголю та тютюнової продукції та Дегустаційна комісія з контролю якості алкогольних напоїв, які проводитимуть експертизу та контроль якості продукції. Центр соціологічних досліджень проблем поширення алкоголю і паління має здійснювати узагальнення і поширення об'єктивних даних про стан виробництва і вживання цієї продукції, інформувати споживачів про її негативний вплив на їх здоров'я і життєдіяльність, проводити моніторинг державних програм щодо захисту здоров'я громадян від шкідливого впливу продукції, досліджувати суспільні і соціальні наслідки та ризики її поширення.

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 і тютюну. 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 алкогольно-тютюновою 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

## **ВИСНОВКИ**

У дисертації узагальнене та вирішене актуальне наукове завдання, що полягає в розробленні концепції й теоретико-методологічних основ формування системи державного управління алкогольно-тютюновою сферою в Україні.

Отримані в процесі дослідження результати підтверджують гіпотезу, покладену в його основу, а реалізована мета і завдання дослідження дають змогу зробити такі висновки.

1. Аналіз використаних джерел та проведені дослідження показали, що тема дисертації не розроблялася, проте окремі її аспекти були предметом уваги науковців і практиків. Теорія управління сферою виробництва та обігу алкогольно-тютюнової продукції перебуває сьогодні на стадії осмислення та формування.

2. Системний аналіз наукової літератури, узагальнення вітчизняного та зарубіжного досвіду державного впливу на сферу алкоголю і тютюну в різних економічних системах та історичному розвитку дає підстави стверджувати, що ефективне функціонування процесів виробництва, обігу та споживання цієї продукції в ринковій економіці залежить від міри втручання держави, її інституціональних механізмів, необхідних для проведення соціально-економічної політики, формування системи управління на основі чіткого визначення функцій, завдань та повноважень самостійного органу управління у сфері, координації дій між іншими органами влади.

3. У дисертації застосовано системний підхід щодо дослідження державного управління у сфері алкоголю і тютюну, що дало змогу сформулювати основні чинники доцільності запровадження в ній спеціальної державної монополії на алкогольно-тютюнову продукцію, а саме:

- специфічний характер продукції, якій властива соціальна шкідливість поширення і небезпечність надмірного споживання та можливість гарантувати надходження до бюджету від її реалізації;

- висока прибутковість її виробництва та обігу, що для окремих суб'єктів господарської діяльності є джерелом незаконного отримання надприбутків;

- можливість посилення негативних соціальних наслідків і створення загрози національній безпеці в умовах неконтрольованого виробництва і споживання продукції в суспільстві;

- необхідність забезпечити продовольчу та екологічну безпеку продукції, гарантувати стандарти і показники її якості та безпеки, захист довкілля.

4. Вивчення чинної системи державного управління у сфері за роки незалежності України дає підстави стверджувати, що регулювання виробництва, обігу та споживання алкогольно-тютюнової продукції виявилось несформованим, а запроваджені інституціональні механізми - недостатніми і недосконалими. Так, регулювання цін, акцизні збори, державне технічне регулювання і ліцензування діяльності, контроль реклами, якості продукції, її маркування, створення організаційних структур управління не забезпечили досягнення основної мети держави - контролю за сплатою і надходженням коштів до бюджету, і значною мірою зумовили збільшення необлікованої, контрабандної продукції, ухилення від сплати податків, що зумовило поглиблення кризових явищ у спиртовій, лікєро-горілчаній, виноробній галузях. Через недосконалість розподілу функцій управління між державою та суб'єктами виробничої та обігової сфери, неефективність роздержавлення та приватизації підприємств галузей діючі функціональні механізми, зокрема регулювання, виявилися неефективними.

5. Формування засад соціально орієнтованої ринкової економіки у сфері алкогольно-тютюнової продукції слід починати з аналізу загального стану розвитку державної політики у 1991-2002 роках. Дослідження дали змогу виявити, що основною її метою у сфері виробництва, обігу і споживання цієї продукції завжди було отримання доходів у бюджет, що зумовило запровадження державної монополії у 1998-2001 роках. Проте політика формування доходів бюджету за рахунок реалізації продукції об'єктивно приводить до зростання її споживання, що неминуче зумовлює негативні соціальні наслідки - алкоголізм, тютюнову

залежність, втрату здоров'я споживачів, занепад духовно-моральних цінностей особистості. Тому незважаючи на тимчасові економічні вигоди, які мають вторинне значення, постійними є соціальні втрати. У політиці формування доходів бюджету України необхідно враховувати те, що акцизне оподаткування такої продукції не може використовуватися як джерело надходження доходів до бюджету. Тому ставки акцизного збору на продукцію мають зберігатися на високому рівні, а надходження - спрямовуватися на компенсацію шкоди, завданої здоров'ю споживачів і суспільству в цілому.

6. Доведено, що стан законодавчої та нормативної бази не сприяв формуванню ефективних механізмів впливу на алкогольно-тютюнову сферу. Правове регулювання процесів виробництва, обігу і споживання алкогольно-тютюнової продукції здійснювалося в умовах дії великої кількості законів, їх частих змін, недостатньої змістовності і чіткості норм, що зумовлювало недосконалість механізмів сплати акцизних зборів, знищення конфіскованої продукції, ліцензування діяльності, боротьби з контрабандною та нелегальною продукцією, контролю за її рекламою.

Виконане дослідження дало змогу запропонувати такі рекомендації:

- одним з головних напрямів удосконалення державного управління досліджуваною сферою може стати розробка і прийняття Концепції державної політики у сфері виробництва, обігу і споживання алкогольно-тютюнової продукції, метою якої стане формування засад соціальної політики та ефективного функціонування виробництва та обігу продукції.

Розвиток соціальної політики у сфері алкогольно-тютюнової продукції має базуватися на створенні засад нової суспільної культури, розвитку гуманітарної сфери, посиленні ролі сім'ї у вихованні підростаючого покоління, формуванні свідомої суспільної думки про негативне ставлення до надмірного споживання алкогольно-тютюнової продукції, удосконаленні законодавства, забезпеченні стандартів життя і пріоритетів цивілізаційного розвитку.

Ефективне функціонування виробництва та обігу алкогольно-тютюнової продукції в ринкових умовах можливе на основі встановлення державної монополії на таку продукцію. Має бути посилена монополія на виробництво та обіг спирту. Це потребує розширення сфери застосування надлишкових потужностей діючих підприємств та введення мораторію на будівництво нових, запровадження державних податкових постів на цих підприємствах, механізмів квотування, декларування, розробки балансів обсягів виробленої та реалізованої продукції, створення ефективною системи отримання нарядів на спирт, контролю за технологічним обладнанням для його виробництва, посилення функції планування, аналізу, моніторингу, прогнозування виробництва та обігу продукції в управлінні галуззю.

Встановлення державної монополії на оптову торгівлю алкогольно-тютюновою продукцією потребує проведення періодичної атестації суб'єктів та місць зберігання згаданої продукції, введення системи оптових складів, регулювання кількості суб'єктів торгівлі залежно від річних обсягів її обороту, обов'язкового ліцензування діяльності, механізмів декларування і контролю обсягів реалізованої продукції, створення єдиної державної системи обліку виробництва та обігу алкоголю та спеціалізованої системи роздрібною торгівлі алкоголем і тютюновими виробами, вдосконалення справляння акцизного збору та маркування продукції;

- підвищення ефективності управління сферою алкогольно-тютюнової продукції пов'язане з подальшим розвитком та вдосконаленням нормативно-законодавчої бази. Запровадження державної монополії потребує спеціального законодавства, зокрема прийняття Закону України "Про державну монополію на виробництво та обіг алкоголю і тютюнової продукції". Необхідні вдосконалення законів України "Про державне регулювання виробництва і торгівлі спиртом етиловим, коньячним і плодовим, алкогольними напоями і тютюновими виробами", "Про рекламу", податкового і акцизного законодавства, гармонізація законодавства щодо якості продукції з відповідним законодавством країн Союзу незалежних держав та Європейського Союзу, прийняття спеціальних галузевих законів, як, наприклад,

“Закону про вино”, “Закону про торгівлю”, які б регламентували регулювання цієї, а також суміжних сфер і галузей;

- для формування системи державного управління в спеціалізованій сфері доцільно переглянути і сформувати відповідну структуру управління нею на основі утворення спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань державної монополії на виробництво та обіг спирту, алкоголю і тютюнових виробів, безпосередньо підпорядкованих йому територіальних органів, служб з контролю якості продукції й соціологічних досліджень та інформаційного моніторингу щодо впливу продукції на споживача;

- державне управління у сфері алкогольно-тютюнової продукції має реформуватися системно, з використанням дієвих механізмів, зокрема, соціальних - розробки державних і регіональних програм формування здорового способу життя, захисту громадян від негативного впливу продукції, проведення цільових соціологічних досліджень, соціального страхування споживачів за шкоду, заподіяну вживанням неякісної продукції, повної заборони реклами продукції; економічних - стабільної системи податків та акцизних зборів на продукцію, регулювання цін; адміністративних - ліцензування та технічного регулювання діяльності, посилення контролю за якістю продукції, дієвих штрафних санкцій та відповідальності за нелегальний обіг продукції, вдосконалення її маркування, організаційних заходів з уніфікації структури органів управління; правових - врегульованих процедур у здійсненні процесів виробництва та поширення алкогольно-тютюнової продукції.

### **СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ АВТОРОМ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ**

1. Крушельницька Т. Державне регулювання ринку алкоголю і тютюну: світовий досвід та перспективи його застосування в Україні // Упр. сучас. містом. - 2002. - № 1-3 (5). - С. 89-97.
2. Крушельницька Т. Формування системи державного управління ринком алкоголю і тютюну в перехідній економіці України // Зб. наук. пр. УАДУ. - 2002. - Вип. 1. - С. 70-79.
3. Крушельницька Т. Контрабанда і фальсифікація на алкогольно-тютюновому ринку України // Упр. сучас. містом. - 2002. - № 3(7-9). - С. 107-117.
4. Крушельницька Т. Концептуальні засади державної політики формування ринку алкоголю і тютюну в Україні // Статистика України. - 2002. - № 2(7). - С. 30-34.
5. Крушельницька Т. Акцизне оподаткування алкогольно-тютюнової продукції як чинник гарантованих надходжень до державного бюджету // Статистика України. - 2003. - № 2 (21). - С. 57-62.
6. Крушельницька Т. Державна монополія як чинник реформування алкогольно-тютюнової сфери // Упр. сучас. містом. - 2003. - №. 7-9(11) - С. 72-79.
7. Крушельницька Т. Трансформація системи державного регулювання ринку алкоголю і тютюну України у вимірах європейської інтеграції // Державне управління в умовах інтеграції України в Європейський Союз: Матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, Київ, 29 трав. 2002 р. - К.: Вид-во УАДУ, 2002. - Т. I. - С. 300-302.
8. Крушельницька Т. Проблеми державного регулювання ринку алкоголю і тютюну: світовий досвід // Сучасні реформи та становлення громадянського суспільства в Україні: Матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, Київ, 30 трав. 2001 р. - К.: Вид-во УАДУ, 2001. - Т. 2. - С. 194-196.
9. Крушельницька Т. Державна політика у сфері алкогольно-тютюнових виробів та сталий суспільний розвиток // Законодавча підтримка охорони громадського здоров'я в Україні: (Семінар 2): Канад.-Укр. законод. і уряд. проект / Канад. Ін-т укр. студій Ун-ту Альберті; Всеукр. благодійн. фонд “Громадян. енергія”. - К., 2003. - С. 48-60.

## АНОТАЦІЇ

**Крушельницька Т.П. Державне управління спеціальними монополіями в Україні. - Рукопис.**

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.02. - механізми державного управління. - Національна академія державного управління при Президентові України - Київ, 2004.

У дисертації досліджуються теоретичні та методологічні засади державного управління сферою виробництва, обігу та споживання алкогольно-тютюнової продукції в Україні, обґрунтовується доцільність існування монополії держави на виробництво та обіг продукції в умовах трансформаційних перетворень економіки України.

Розглянуто існуючу модель управління алкогольно-тютюновою сферою, головні механізми державного впливу на виробництво і обіг її продукції. Визначені шляхи і напрями вдосконалення державної політики управління згаданою сферою, зокрема перегляду основ соціальної політики щодо зміни потреб у поширенні алкогольно-тютюнової продукції в суспільстві, доцільності впровадження нового концептуального механізму засад цілісної соціально-економічної політики, встановлення державної монополії на таку продукцію на основі ефективних механізмів впливу на її виробництво, обіг та споживання, а також удосконалення організаційної структури управління цією сферою.

**Ключові слова:** державне управління, державна монополія, соціальна політика держави, національна безпека, механізми державного управління, сфера виробництва, обігу і споживання алкогольно-тютюнової продукції.

**Крушельницкая Т.П. Государственное управление специальными монополиями в Украине. - Рукопись.**

Диссертация на соискание ученой степени кандидата наук государственного управления по специальности - 25.00.02. - механизмы государственного управления. - Национальная академия государственного управления при Президенте Украины. - Киев, 2004.

В диссертации осуществлен углубленный теоретико-методологический анализ функционирования специальных монополий в Украине на примере сферы производства, оборота и потребления алкогольно-табачной продукции, научно обоснована целесообразность монополии государства в этой сфере.

Исследовано, что производство, оборот и потребление упомянутой продукции является сложной и специфической сферой, в которой монополия государства обосновывается экономическими и социальными противоречиями, проблемами функционирования упомянутой сферы. Рассмотрен механизм возникновения противоречий и особенности его проявления в экономической и социальной жизни общества.

Анализ зарубежного опыта влияния государства на алкогольно-табачную сферу позволил сделать вывод о целесообразности введения монополии на оборот продукции, региональных акцизных марок, формирования основ социальной политики, усиления функций контроля за производством и оборотом продукции.

Доказано, что действующая система государственного управления сферой не способствует стабильному общественному развитию, формированию социальных стандартов



и приоритетов человека. Массовым стало потребление алкогольной продукции и курение молодежью, подростками, женщинами.

Исследованы действующие институциональные механизмы влияния государства на алкогольно-табачную сферу. Проанализированы системы лицензирования и технического регулирования, акцизного налогообложения, контроль качества продукции и рекламной деятельности, изучена организационная структура органов управления в этой сфере. Рассмотрены в динамике изменения институциональных подходов государства к регулированию и контролю за производством и оборотом продукции, установлена их связь с экономической и социальной политикой.

Определено, что в условиях рыночной экономики политика государства, направленная на увеличение доходов в бюджет за счет реализации алкогольно-табачной продукции, неминуемо ведет к увеличению производства, а значит, и потребления упомянутой продукции.

Доказано, что исходным моментом реформирования управления производством и оборотом такой продукции должно стать создание концептуального механизма формирования государственной политики посредством выделения социальных основ влияния государства на функционирование сферы. Это предполагает уменьшение распространения продукции в обществе путем участия государства в нахождении выхода из кризисной ситуации конкретной личностью, обеспечении государственной помощи в решении социально-экономических проблем граждан, устранении причин, обуславливающих потребление алкоголя и курения, пропаганды здорового образа жизни, широкой информированности общества о их вреде и опасности.

Реформирование государственной политики связано с усилением монопольного влияния в спиртовой отрасли, перепрофилизацией и реструктуризацией предприятий отрасли на выпуск качественно новых видов продукции. Это обуславливает введение механизмов квотирования и декларирования продукции, формирование балансов объемов произведенной и реализованной продукции, функционирование государственных налоговых постов на предприятиях, повышение эффективности системы выдачи нарядов на спирт, усиление функций планирования, анализа, мониторинга, прогнозирования в управлении отраслью.

Целесообразно введение монополии государства на оптовую торговлю алкогольно-табачной продукцией на основе создания акцизных оптовых складов, квотирования и декларирования такой продукции, лицензирования деятельности, усиления функций прогнозирования, мониторинга, планирования путем создания единой информационной базы данных о производителях, субъектах оборотной сферы, объемах производства и оборота продукции.

Обоснована целесообразность унификации и совершенствования организационной структуры управления сферой производства и оборота спирта, алкоголя и табачных изделий, что предполагает создание специального органа исполнительной власти по вопросам государственной монополии в сфере непосредственно подчиненных ему органов на региональном уровне, лаборатории по контролю качества продукции, центра социологических исследований проблем распространения продукции.

Основными механизмами совершенствования государственного управления производством и оборотом продукции могут быть создание целостной системы лицензирования деятельности и технического регулирования, стабильной и оптимальной системы акцизного налогообложения, совершенствование маркировки и голографической защиты, формирование эффективной законодательной базы в борьбе с нелегальным оборотом алкогольно-табачной продукции.

**Ключевые слова:** государственное управление, государственная монополия, социальная политика государства, национальная безопасность, механизмы государственного управления, сфера производства, оборота и потребления алкогольно-табачной продукции.

**Krushelnytska T.P. Public management of special monopolies in Ukraine. - Manuscript.**

Dissertation for the degree of the candidate of sciences (public administration), specialization 25.00.02. - mechanisms of public administration. - National Academy of Public Administration, Office of the President of Ukraine. - Kyiv, 2004.

The dissertation examines mechanisms of public management in the sphere of production, circulation and consumption of alcohol and tobacco products in Ukraine and looks into the rationale and necessity for public monopoly over the above products under transformation to market economy. It studies the existing system of management in this sphere, methods and instruments of government influence on production and circulation of alcohol and tobacco products. The necessity to establish public monopoly on circulation of the above products, as well as to reinforce the monopoly on production and circulation of spirit is justified, and the role and significance of government regulation for the sphere of alcohol and tobacco production are identified.

The existing mechanisms of government influence on the production, circulation and consumption of the above products are described and measures to improve public policy aimed at formation of a civilized alcohol and tobacco markets in Ukraine are proposed.

**Key words:** public management, public monopoly, public social policy, national security, mechanisms of public management, production sphere, circulation and consumption of alcohol and tobacco products.

Підписано до друку 9.03.2004.

Формат 60 x 84 <sup>1</sup>/<sub>16</sub>. Тираж 100 прим. Обл.-вид. арк. 1,31.

Ум.-друк.арк. 1,16. Гарн. Таймс.

Свідоцтво серії ДК № 1561 від 06.11.2003 р.

Віддруковано з оригінал-макета у видавництві  
Національної академії державного управління  
при Президентові України.

03057, Київ-57, вул. Ежена Потьє, 20, тел. 456-94-36.