

СУЧАСНА ПРАКТИЧНА ПРОБЛЕМАТИКА МЕХАНІЗМУ КОНТРОЛЮ ЦІН ТА ПРОЦЕСУ ЦІНОУТВОРЕННЯ

В статті розглянуто основну практичну проблематику функціонування сучасного механізму контролю цін та процесу ціноутворення. Вивчено концептуальні засади вирішення низки існуючих завдань в Україні. Для покращення стану функціонування механізму контролю цін необхідно використовувати ефективні засоби державного управління на центральному та місцевому рівнях влади.

Ключові слова: ціна, механізм контролю цін, державне управління, проблематика функціонування, процес ціноутворення, публічне адміністрування.

Постановка проблеми

Ціна є одним з елементів управління ринковим механізмом господарювання і відображає закономірності розвитку економіки і кон'юнктуру товарного ринку. Одночасно ціна – це найважливіший показник для кожного конкретного підприємства, тобто вона зумовлює розмір його доходів і прибутку, а отже, його фінансове благополуччя. Саме тому державні управління повинні володіти інформацією з цін і ціноутворення та приймати економічно обґрунтовані цінові рішення.

Питання цін і ціноутворення стосуються багатьох сфер, пов'язаних з державним управлінням та регулюванням: економічної теорії, маркетингу, економіки, кожна з цих сфер розглядає свої, специфічні аспекти ціни. Це обумовлено широким спектром її дії – ціна є однією із складних економічних категорій, елементом управління і маркетингової діяльності, впливає на показники соціально-економічного розвитку.

На сьогоднішній день існує чимало проблемних питань, які впливають на роботу органів державного контролю за цінами та органів державного управління, які опікуються такими питаннями, що знижує ефективність та результативність їх діяльності.

Спеціалісти та науковці приділяють значну увагу існуючим проблемним питанням та недолікам та у своїх працях намагаються знайти як причини, так і шляхи їх вирішення.

На думку автора статті «Кадри та персонал. Проблеми і шляхи їх вирішення» О. В. Зарудіна, на сьогодні однією з найсуттєвіших причин недостатньо ефективної діяльності системи органів виконавчої влади є проблеми, що полягають у неточному розподілі повноважень між ними:

- поєднання в одному органі виконавчої влади функцій нормативного регулювання за одночасної участі цього органу як виконавця та контролюючого органу в цій сфері;
- поєднання в одному органі функцій розподілу ресурсів (бюджетних коштів ліцензій, дозволів) та контролю за цим розподілом;
- наявність об'єктивного конфлікту інтересів між різними функціями всередині одного органу;
- нечітке розмежування, перетинання та дублювання функцій між різними органами [1].

Перш за все, слід відзначити недосконалість чинного законодавства, нерегульованість правового

поля у сфері діяльності Державної інспекції з контролю за цінами (ДІКЦ). Недостатність штатної чисельності, а також недофінансування видатків на утримання знижує ефективність роботи та ускладнює виконання завдань, покладених на органи державного контролю за цінами.

В багатьох випадках чинне законодавство дозволяє досить вільно трактувати нормативно-правові акти в частині державного контролю та регулювання цін.

Запропонована стаття присвячена цілям, що пов'язані з реалізацією практичного аспекту контролю цін та ціноутворення, у ній висвітлено процеси, пов'язані з проблематикою цих сфер управління. Доцільність її розгляду обумовлена необхідністю формування кругозору в області контролю цін, що передбачає розуміння закономірностей цього процесу на всіх етапах руху товарів та послуг.

На нашу думку, до основних проблем, що унеможливають забезпечення здійснення ефективного контролю за ціновою ситуацією, належить недостатність дієвого механізму за формуванням та застосуванням регульованих цін та контролю за дотриманням чинного законодавства у сфері ціноутворення.

Серед основних проблем в роботі органів державного контролю за цінами можна виділити недосконалість системи державного регулювання цін в цілому.

Зокрема, Законом України «Про ціни і ціноутворення» [2] передбачена відповідальність в частині застосування санкцій за порушення державної дисципліни цін, яка не поширюється на фізичних осіб-підприємців. У випадку, коли значну питому вагу на ринку регульованих товарів і послуг займають суб'єкти господарювання-фізичні особи, нівелюється ефективність запровадженого регулювання цін.

Діючий порядок попередження суб'єктів господарювання про перевірки не менше, ніж за 10 днів до початку, дає можливість суб'єктам бути готовими до перевірки. У численних випадках при перевірках державної дисципліни цін на продовольчі товари у суб'єктах господарювання-фізичних осіб спостерігається відсутність первинних документів, що підтверджують придбання регульованої групи товарів. Також, у багатьох випадках неможливо визначити рівень цін за вже реалізовані продовольчі товари.

Крім того, значно ускладнюється процес перевірки, коли продовольчі товари реалізуються за внутрішніми накладними суб'єкта (без зазначення цін виробника/постачальника, наприклад, зі складу), та попередньо оприбутковані за товарно-транспортними накладними від постачальників.

Відсутній на сьогодні також механізм реалізації продовольчих товарів із обов'язковим зазначенням на товарно-транспортних накладних ціни виробника (митної вартості), враховуючи, що товар може проходити не через одного посередника, тоді як граничний рівень торговельної надбавки встановлено саме до ціни виробника (митної вартості), а не до ціни придбання.

Поширеним є ухиляння суб'єктів господарювання від запровадження декларування підвищення цін та регулювання цін продовольчих товарів, особливо суб'єктів господарювання-фізичних осіб, що призводить до дестабілізації цінової ситуації на споживчому ринку.

Наступною практичною проблемою є те, що досі не існує об'єктивних числових індикаторів результативності заходів щодо проведення моніторингу цін і тарифів на споживчому ринку відповідно до постанови КМУ від 13.06.02 № 803 «Про заходи щодо проведення моніторингу цін і тарифів на споживчому ринку». Від-

Мета

Вигляд основного матеріалу

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

повідно, немає змоги визначити дієвий порядок оперативного припинення порушень, виявлених в результаті моніторингу цін. На даний час при виявленні органами державного контролю за цінами порушень під час здійснення цінових досліджень застосовується практика проведення суб'єктами господарювання переоцінки нереалізованого обсягу товарів за завищеними цінами.

Законодавчо закріпленій інструментарій щоквартального планування переліку конкретних суб'єктів перевірок вимагає від органів державного контролю за цінами прогнозованості та точності при плануванні. При цьому немає реальної змоги врахувати можливості проведення позапланових контрольних заходів. Водночас, при оперативному здійсненні та завершенні планових перевірок неможливо розпочинати перевірки суб'єктів, що не були включені до плану роботи.

Також в сучасному стані значно ускладнено процес здійснення перевірки та оперативного припинення порушень при перевірках суб'єктів господарювання, які зареєстровані за межами визначеної області.

Існує нерегульованість питання щодо регулювання цінової ситуації в сфері надання освітніх, медичних послуг тощо.

Нерозв'язаною проблемою для суб'єктів господарювання залишається питання затвердження тарифів нижчими від розміру економічно обґрунтованих витрат без відповідного відшкодування за рахунок коштів відповідних місцевих бюджетів.

Наступною системною проблемою є відсутність єдиного базового порядку формування цін на регульовані види продукції (робіт, послуг). На сьогоднішній день затверджено Порядки формування цін на продовольчі товари, житлово-комунальні послуги та адміністративні послуги. На великий перелік регульованих товарів (послуг), як правило, затверджуються лише Методичні рекомендації з формування цін, що формально не є обов'язковими до виконання та носять рекомендований характер. Це фактично означає непроголошений дозвіл на самостійне встановлення суб'єктами господарювання цін, які підлягають державному регулюванню. Одночасно стаття 10 Закону України «Про ціни і ціноутворення» передбачає, що зміна регульованих цін здійснюється в порядку, що визначається органами, які затверджують або регулюють ціни.

Існує недосконалість чинної нормативно-правової бази у випадках, коли виявлені порушення встановлення (застосування) цін не призводять до зменшення цін до обґрунтованого рівня (передбачливість у непроведенні повторних перевірок, тривалий період апеляційних розглядів) [3].

Крім того, недоліком, що стримує оперативне здійснення контрольно-наглядових функцій, є відсутність нормативно затвердженої процедури застосування заходів впливу (застосування санкцій, притягнення до відповідальності тощо) при недопуску до перевірок або ненаданні документів. На даний час органи державного контролю за цінами керуються Методичними рекомендаціями, які передбачають звернення у вищезазначених випадках до органів прокуратури тощо.

Положення чинного Закону України від 05.04.07 № 877-V «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» певним чином встановлюють порядок, за якого суб'єкти господарювання отримують переваги, а повноваження органів, що проводять перевірки, обмежуються. Така ситуація пов'язана, перш за все, з проблематикою організаційної складової механізму контролю цін. У сучасній практиці вона окреслює наступні позиції.

1. При формуванні сучасної системи організаційних перетворень в частині державного регулювання та контролю цін Україна зіткнулася з низкою об'єктивних труднощів, обумовлених тим, що багато відповідних питань раніше вирішувалися на загальносоюзному рівні, самостійного ж досвіду у цій галузі наша країна не мала. Двадцятиріччя незалежності є замалим часовим терміном для усвідомлених власних економічних процесів та побудови досконалої організаційної системи.

2. Процес реформування системи ціноутворення в Україні, а також вивчення досвіду зарубіжних країн у цій сфері показали, що в умовах прогнозної невизначеності та недосконалості переважної більшості механізмів державного управління вирішальним чинником є вплив державних інституцій. Саме вони здатні забезпечити нормальну роботу механізмів, а зі зростанням темпів лібералізації та швидкості перетворень їх роль є дедалі важливішою. Впливові державні інституції дозволяють усунути найбільш серйозні розбалансування у розвитку економічної сфери, зокрема, обґрунтувати оптимальний рівень податкового тиску, запровадити обґрунтовані ціни на кредитні ресурси, залучити та чітко розподілити зовнішні інвестиції тощо. Натомість відсутність державних організаційних структур, відповідальних за проведення цінової політики, не дозволяє державі оперативно реагувати на швидкоплинні потреби часу, як наслідок, провадити ефективну політику в галузі регулювання цін.

3. Програма економічних реформ на 2010–2014 роки ставить чіткі завдання стосовно запровадження нових підходів до здійснення цінової політики держави у різних галузях. Ключовою перепорою є відсутність чітко розробленої, науково-обґрунтованої державної політики у сфері контролю цін, а також розвитку самої системи ціноутворення. На сьогодні не існує жодної стратегічної концепції (програми) розвитку системи державного контролю цін та державних органів ціноутворення, яка б дозволила виконати завдання реформи, сплановані на середньострокову перспективу. Держава досі чітко не визначила, якою має бути система державного регулювання цін, її основні цілі та шляхи розвитку. Тобто, в механізмі контролю цін існує концептуальна системна невизначеність, що полягає в наступному: по-перше, відсутня складова цілепокладання в управлінні системою, по-друге, відсутня складова стратегії, що унеможлиблює якісний процес розвитку та підвищення ефективності функціонування всіх без виключення її механізмів. Сучасна практика державного управління говорить про те, що без чітко визначених стратегічних цілей та шляхів їх досягнення неможливо якісно побудувати жодну організаційну структуру.

4. Відсутні чіткі критерії для введення в дію новітніх ефективних методів здійснення контролю цін з чітко розробленими механізмами впливу. Так, наприклад, Національний план дій з реалізації Програми економічних реформ ще у 2010 році передбачив запровадження методу стимулюючого ціноутворення в системі енергопостачання. Досі не існує жодного відповідного інструктивного чи методологічного документа. При цьому, існує ряд слуханих тематичних напрацювань молодих науковців, які можуть бути використані для виконання завдань Програми. Щодо критеріїв методології контролю цін, то за міжнародними стандартами цінових стратегій, ці індикатори (критерії, показники результативності) повинні включатися у самі цінові стратегії або в стратегічні документи, що визначають цілі та завдання державної цінової політики. Але, як зазначалося, таких документів в нашій державі немає.

5. Органами з контролю цін та іншими органами державної влади, відповідальними за проведення цінової політики, не здійснюються ефективні заходи з прогнозування та попередження цінових криз, відсутній порядок і методика прогнозування цінових коливань на підставі моніторингу. Це зводить нанівель можливість реалізації однієї з двох ключових функцій механізму – здійснення антикризової політики держави.

6. Існує значна організаційна обмеженість у діяльності Міністерства економіки в сфері ціноутворення. Формально ця діяльність спрямована на формування та реалізацію цінової політики в країні, аналіз і прогнозування динаміки цін і тарифів, розробку відповідних пропозицій щодо регулювання цін і стримування інфляції, здійснення методологічного керівництва діяльністю органів управління різного рівня з питань формування цін. Конкретні повноваження щодо регулювання цін постійно скорочуються.

Порівняно ширші повноваження у сфері ціноутворення надано місцевим органам виконавчої влади. Це дає їм можливість оперативної, з урахуванням місцевих особливостей, проводити ефективну цінову політику. З одного боку, така дворівнева система державного регулювання дозволяє враховувати регіональні особливості цінової ситуації; з іншого – основні ресурси фінансування заходів зосереджені в державному бюджеті і місцеві органи не мають достатніх фінансових можливостей для їх проведення у своїх регіонах (дотування різниці в цінах та тарифах, здійснення програм фінансової підтримки товаровиробників соціально значущих товарів тощо). Передача ж цих коштів з Державного до місцевих бюджетів у вигляді відповідних субвенцій не може здійснюватися навіть за відсутності елементарних технічних можливостей – у програмній класифікації видатків Державного бюджету взагалі не передбачені коди відповідних видів субвенцій, а отже, такі субвенції формуватися та передаватися не можуть.

Існує також ряд суб'єктивних чинників. Так, низька спроможність органів місцевої влади якісно впливати на ціни виникає на фоні браку спеціальних знань (особливо на рівні міст та районів), відсутності чітко виписаних повноважень та функцій органів місцевого самоврядування у сфері цінової політики. Проаналізовані нами Положення про діяльність міських управлінь та департаментів економічного розвитку десяти міст–обласних центрів України не містять пунктів щодо реалізації ними функцій в галузі цінової політики. Таким чином, можна стверджувати, що на регіональному рівні державний ціновий контроль є крайньо неефективним та в стані сьогоdnішнього розвитку не може якісно визначати та реалізовувати пріоритети державної цінової політики.

7. В державі чітко не визначені органи, відповідальні поряд з Кабінетом Міністрів України за проведення цінової політики, відсутня законодавчо закріплена їх організаційна ієрархія та механізми взаємодії. Немає єдиного координуючого центру, який проводить би державну політику в галузі регулювання цін, що породжує неузгодженість, нескоординованість та роз'єднаність дій у цій сфері державного управління. Зокрема в діях ДІКЦ, АМК та інших органів немає тісної взаємодії та співпраці, хоча їх де-факто об'єднує наявність загальних цілей. Це не дозволяє оперативної протидії порушенням цінового законодавства та налагоджувати єдино прийнятний процес ціноутворення.

8. Існують також чинники, породжені проблематикою загальнодержавного характеру. Політична нестабільність, відсутність у 2007–2010 роках наступності та по-

слідовності в діях урядів, більш-менш реальної стратегії розвитку економіки не дозволяли максимально ефективно розвивати соціально-економічну сферу, забезпечувати стабільне економічне зростання з невисокими (або хоча б прогнозованими) темпами інфляції, посилювали неефективність діяльності системи державного регулювання та контролю цін. Нині, на тлі ідей економічних реформ, які поступово реалізуються державою, ми постаємо перед необхідністю реформування самого механізму, що значною мірою визначає ступінь ефективності функціонування системи інституцій контролю цін. Головна мета такого реформування лежить у площині загальної реформи і полягає в сприянні зростанню показників соціального та економічного розвитку України. Ключовий висновок цієї частини статті полягає в тому, що організаційна складова відіграє важливу роль, і саме в недооцінці проблем її функціонування полягає одна з суттєвих причин невдач і провалів у реалізації державної цінової політики та у сфері контролю цін як її реалізуючого компоненту.

На нашу думку, сьогодні не зовсім вірно визначено пріоритети щодо фінансування найважливіших напрямів регулювання та контролю цін. Відсутність послідовної державної політики розвитку системи та розробленої методологічної й методичної баз не дозволяють повною мірою ефективно здійснювати політику у сфері контролю цін та ціноутворення. Так, сьогодні основою фінансування є утримання суб'єктів управління, натомість у статтях видатків відсутні такі статті, як навчальний компонент, інформатизація процесу ціноутворення, міжтериторіальні перевірки, аудиторські послуги, консалтинг тощо. Зазначені заходи спрямовані на запобігання ще не скоєних порушень, а не на усунення та покарання зафактом їх скоєння, як це робиться зараз. Здійснення цінової політики за принципом попередження на наш погляд є більш ефективним шляхом і в цьому випадку слід відповідним чином перерозподілити потоки фінансування органів з контролю цін. Брак фінансування державних програм посилює також інфляція. Протягом бюджетного року внаслідок зростання цін і тарифів знецінюються бюджетні кошти, що передбачені для фінансування виплат дотацій, надання адресних субсидій, пільгового кредитування.

У цей період інфляція формується також внаслідок впливу світової фінансово-економічної кризи на економіку України (різкої девальвації національної валюти по відношенню до курсу долара США і, відповідно, грошових одиниць інших країн). Девальвація національної валюти по відношенню до курсу долара США негативно вплинула на цінову стабільність в державі, враховуючи негативне сальдо вітчизняного платіжного балансу і велику кількість імпортованих продуктів харчування.

В умовах існуючої інфляції уряду складно індексувати бюджетні кошти, передбачені для фінансування системи заходів з підтримання життєвого рівня населення за допомогою ефективного регулювання цін, забезпечення стійкості та стабільності системи ціноутворення. Все це посилює проблематику економічної складової механізму.

В системі її функціонування існує також проблема переважання адміністративного впливу над економічними методами державного контролю цін. Це пов'язано з розглянутою раніше проблематикою організаційної складової, зокрема, з несформованістю системи державного регулювання цін, недостатнім фінансуванням органів системи ціноутворення та органів місцевої влади (обмеженість місцевих бюджетів).

Фахівцями ДІКЦ здійснено чимало кроків для створення умов щодо втілення передового міжнародного досвіду у сфері регулювання діяльності тарифів природних монополій.

Якщо звернутися до проблематики в галузі контролю цін та тарифів у галузі житлово-комунального господарства, найпоширенішою думкою серед практиків та дослідників з питань його реформування є те, що переважна більшість проблем підгалузей житлово-комунального комплексу зумовлена відсутністю в Україні цілісної державної політики регулювання діяльності суб'єктів природних монополій у сфері житлово-комунального господарства.

Головною причиною цього є відсутність чіткого законодавчого розмежування регуляторних повноважень між органами влади та різного рівня місцевого самоврядування щодо їхніх функцій стосовно об'єктів регулювання, елементів їхньої незалежності, меж державного впливу на діяльність суб'єктів господарювання на ринках житлово-комунальних послуг. Зокрема, чітко не визначено, яким чином реалізуються повноваження щодо регулювання діяльності суб'єктів природних монополій органами влади усіх рівнів та органів місцевого самоврядування.

Однією з головних причин економічної та технічної кризи у сфері житлово-комунальних послуг є недосконалість і неефективність системи державного регулювання діяльності суб'єктів природних монополій, що функціонують переважно на регіональних ринках житлово-комунальних послуг.

Одне з проблемних питань, яке також необхідно підняти, є питання комунікаційного характеру, з яким інспектори стикаються при здійсненні контрольних функцій у відносинах з суб'єктами господарювання та органами влади. Зокрема, ситуації, що виникають при виявленні значних порушень державної дисципліни цін та упереджене ставлення до органів державного контролю за цінами з боку суб'єктів, що підлягають перевіркам. Такі ситуації вимагають витримки, тактовності, культури спілкування. Необхідно враховувати можливості інструментів, з допомогою яких можна вирішувати цілий комплекс проблем організації більш ефективної та дієвої роботи державної служби, які полягають в тому, що результативна діяльність у сфері державного управління – це діяльність, побудована на усвідомленні реальних соціально-психологічних явищ, які супроводжують процеси суспільного розвитку, знання психологічних особливостей індивідуальної і групової поведінки, психологічних основ управлінського спілкування та здійснення управлінського впливу. Організована на таких засадах управлінська діяльність сприятиме налагодженню ефективних взаємовідносин державних службовців з громадянами та формуванню позитивного іміджу влади і її представників, доброзичливості та співучасного ставлення відношення, та потребують постійної роботи на собою.

Поряд з зазначеними, існують й інші проблеми та недоліки, з якими стикаються інспектори органів державного контролю за цінами при здійсненні своїх функціональних повноважень.

Для ефективного контролю за цінами на ринках природних монополій слід було б регулярно здійснювати комплексний контроль за правильністю встановлення тарифів на їх продукцію, аналізувати існуючі функції контрольних органів та удосконалювати їх з метою чіткої взаємодії між самими органами контролю, що у свою чергу дасть можливість вчасно запобі-

гати ціновим зловживанням природними монополістами і одночасно удосконалювати нормативно-правову базу щодо регулювання цін. Крім того, використання світового досвіду регулювання цін у природних монополіях в частині найефективніших стимулюючих методів для сучасного стану української економіки дозволить суб'єктам господарювання економічно обґрунтовано підвищувати чи знижувати ціни (тарифи) та дасть змогу усунувати практику їх штучного завищення та здійснювати ефективний контроль за ціноутворенням.

Вирішення цих питань надасть змогу регулюючим та контролюючим органам ефективно здійснювати контроль за встановленням цін, оперативно реагувати на будь-які негативні тенденції у діяльності зазначених суб'єктів господарювання та припиняти можливі цінові порушення.

Література.

1. Зарудін О. В. Кадри та персонал. Проблеми і шляхи їх вирішення. – Київ, вид-во Національної академії державного управління при Президенті України. Електронне наукове фахове видання «Державне управління: теорія і практика», 2008/1 (7).
2. Постанова Верховної Ради України від 07.06.2012 № 4954-VI. «Про прийняття за основу проекту Закону України про ціни і ціноутворення».
3. Постанова Кабінету Міністрів України від 03.12.00 № 1819 «Питання Державної інспекції з контролю за цінами».

УДК 351.72

Вікторія Горбатюк

ПОНЯТТЯ ТА ВИДИ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ У СФЕРІ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМИ ФІНАНСАМИ

У роботі досліджено різні підходи до розуміння поняття «публічні послуги», розглянуто існуючі класифікації публічних послуг, визначено суб'єкти надання публічних послуг у сфері управління державними фінансами та наведено основні ознаки публічних послуг у сфері управління державними фінансами.

Ключові слова: публічні послуги, класифікація публічних послуг, ознаки публічних послуг.

Сфера публічних послуг та особливості їх надання в Україні є недостатньо дослідженими у порівнянні із країнами, у яких час демократичного розвитку більший. Зменшення бюрократичного тиску державного апарату дає поштовх нововведенням у цій дуже важливій сфері відносин та розумінню обслуговуючого призначення державних інституцій.

Так, Кабінетом Міністрів України з метою забезпечення відкритості і прозорості державної політики, забезпечення професійної чесності в державному управлінні визначено такі першочергові завдання, як посилення партнерської взаємодії органів виконавчої