

Володимир Марущак

завідувач кафедри права і законотворчого процесу

Одеського регіонального інституту державного управління

НАДУ при Президентові України, д.держ.упр., професор

ОРГАНІЗАЦІЙНИЙ МЕХАНІЗМ РЕГУЛЮВАННЯ ЦІН В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Стаття розглядає проблеми організаційного механізму регулювання ціни в ринковій економіці. Розкриваються елементи організаційного механізму впливу на ціну в процесі суспільного виробництва та державного управління. В роботі визначаються складові, з яких організаційне регулювання цін може бути ефективним важелем в розвитку економічних процесів.

Ключові слова: правове регулювання, державне регулювання, ринкова економіка, ціна, право, правовідносини, економічні закони, суспільне виробництво, державне управління, законодавство, правові акти.

Volodymyr Marushchak

Head of Law and Legislative Process Department

of ORIPA NAPA under the President of Ukraine, Doctor in Public Administration, Professor

THE ORGANIZATIONAL MECHANISM OF PRICE REGULATION IN THE SYSTEM OF PUBLIC ADMINISTRATION

State price regulation is a mechanism by means of that realizes the prices' policy. It's main structure part is a organization and legal mechanism. «The quality of the all state management mechanism, its' possibility and skill to complete any tasks finally depends by the installation this or that organizational and legal form». The registration mechanism is presented by the state structures, which are carry out the price regulation according with their goals functions and powers. Legal mechanism realizes the organization mechanism through its' components, where the central place takes the standard-setting activity. Through its activity of the state organizations takes an opportunity to influence at the business activity subjects. The registration mechanism is a foundation of the state price regulation, because its only through the state organizations the state may realize the price policy. By their activity the price policy transforms into the regulation that the opportunity to carry out the prices formation actions, prices changing, impose restrictions, establish the rules on the prices' market, and realize the protection of the public interests and the interests of the business activity subjects, bring to the justice those who violate the price legislation. All of this objectively requires to creation of the system of the state organizations that would solve the problem of the price control and regulation. Consideration of the competence of state organizations at this sphere is important, because it provides an opportunity to estimate an effectiveness of the existing mechanism of the state price regulation and determine the direction of its improvement. It also creates a basis for an legal price regulation mechanism, as the law regulations could be evaluated from the point of the view of accordance to their functions and price regulation competence, what provides an optimization of the state mechanism activity, its inner structure improvement and relevant state management acts in their legal form. So it seems that defining the mechanism of the state price regulation in general, it should at first stop at the organizational mechanism, that allows to further research the state price regulation problems.

An analysis of the state price regulation mechanism indicates that it presents the system of the state organizations, which realize the state price policy at their competence borders. The existing organizing mechanism may be evaluated positively, because he's sectorally covers the price regulation and affects in various ways at business activity subjects. In the same time while evaluate its effectiveness there is definitely exists a lot of the troubles. The organizing mechanism of the price regulation doesn't exist as a single system. The problems of the prices are divided sectorally between the state organizations, and them doesn't look like linked, especially at the coordination level. The field of prices functioning in the market economy is a very wide and diversely. And it's natural that the creation of the organizing mechanism should start from the economy because this sphere the state organizations should serve. From this point of view a creation of the single state organization what would regulate the all pricing is an inappropriate and ineffective, because this kind of regulation could not be carrying out and it would be obtained nothing more than a bureaucracy's organization. Thus a sectored regulation itself is right thing, but it's a single-person, not linked with the other questions of the prices and economy that makes it ineffective. Any system works effective at conditions when its elements are interconnected to each other and able to provide any help that needed. An existing mechanism of the price regulation doesn't contain a such system. And the important condition of the state is a providing a united state price policy. It presupposes the existence of a clear distribution of the powers at the pricing sphere between the separate levels of the national economy state management. In this case it would be possible to track the prices with the effects what would affect not only the regulation object but also the related fields.

Keywords: legal regulation, state regulation, market economy, price, law, legal, economic laws, social production, public administration, law, legal acts.

Владимир Марущак

заведуючий кафедри і права і законотворчого процесу
ОРИГУ НАГУ при Президенті України, д.гос.упр, професор

ОРГАНИЗАЦИОННЫЙ МЕХАНИЗМ РЕГУЛИРОВАНИЯ ЦЕН В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Стаття розглядає проблему організаційного механізму регулювання ціни в ринковій економіці. Розкриваються елементи організаційного механізму впливу на ціну в процесі суспільного виробництва і державного управління. В роботі визначаються складові при яких організаційне регулювання ціни може бути ефективним рычагом в розвитку економічних процесів.

Ключевые слова: правовое регулювання, державне регулювання, ринкова економіка, ціна, право, правові відносини, економічні закони, суспільне виробництво, державне управління, законодавство, правові акти.

Постановка проблеми

Сучасні процеси державотворення суттєво впливають на суспільні відносини. Традиційні підходи держави до регулювання фінансово-економічної діяльності значною мірою вичерпали себе, що потребує нових підходів держави до впливу на суспільне виробництво. Це в свою чергу потребує від держави заходів зі стабілізації економіки. Завдання повною мірою лягає на державне управління, яке повинно підсилити ефективність своїх функцій управління в економічній сфері. В цьому напрямку значний потенціал мають ціни. Організаційний механізм державного регулювання ціни дає можливість вивести економічні процеси на якісно новий рівень ефективності.

Дослідження даної проблематики в галузі державного управління на сьогодні практично відсутнє. Державне регулювання ціни в сфері економіки представлено працями С. В. Ковальчука, І. В. Гвоздецької, С. М. Синиці, Є. Я. Агєєва, Т. В. Шахматової, С. В. Піги, Ю. І. Літвінова, Л. А. Останкової, О. В. Підгорної та іншими науковцями. В тім сама проблема організаційного механізму регулювання ціни залишається за межами наукового дослідження.

Метою даної статті є розкриття правового механізму регулювання ціни в державному управлінні та визначення його потенціалу в регулюванні ринкової економіки.

Виклад основного матеріалу з обґрунтуванням отримання наукових результатів дослідження. Істотною складовою державного регулювання ціни є його організаційний механізм.

Державне регулювання ціни являє собою механізм, за допомогою якого реалізується цінова політика [4, с. 38; 5, с. 421; 9, с. 160; 6, с. 38; 3, с. 184; 8, с. 220; 10, с. 28; 7, с. 396]. Основною його складовою є організаційний і правовий механізм. «Від встановлення тої чи іншої організаційно-правової форми в решті решт залежить якість всього державного управління, його можливість та здібність вирішувати завдання» [1, с. 108]. Організаційний механізм являє собою державні структури, які, згідно з їх цілями, задачами, функціями і повноваженнями здійснюють регулювання ціни. Правовий механізм реалізує організаційний механізм через свої складові, центральне місце серед яких займає нормотворча діяльність. За його допомогою діяльність державних органів набуває можливість впливу на суб'єктів господарської діяльності. Організаційний механізм є

основою державного цінового регулювання, оскільки тільки через державні органи держава може здійснювати цінову політику. В їх діяльності цінова політика трансформується в регулювання, тобто в можливість здійснювати дії по формуванню ціни, її зміни, вводити обмеження, встановлювати правила на ціновому ринку, здійснювати захист публічних інтересів та інтересів суб'єктів господарської діяльності в сфері цінового регулювання, залучати до відповідальності осіб, які порушують законодавство про ціни. Все це об'єктивно потребує створення системи державних органів, які б вирішували питання регулювання та контролю ціни. Розгляд компетенції державних органів у цій сфері є важливим, оскільки дає можливість оцінити ефективність існуючого організаційного механізму державного регулювання ціни і визначити напрямки його вдосконалення. Це також є основою для правового механізму регулювання ціни, оскільки нормативно-правові акти державних органів можна оцінювати з точки зору їх відповідності функціям і компетенції в регулюванні ціни, що забезпечує оптимізацію діяльності державного апарату, вдосконалення його внутрішньої структури та відповідних актів державного управління у правовій формі. Тому видається, що визначаючи в цілому механізм державного цінового регулювання, в першу чергу слід зупинитися на організаційному механізмі, що дає можливість подальшого дослідження проблем державного регулювання ціни.

Основою організаційного механізму державного регулювання ціни є Міністерство економіки і торгівлі [11]. Так, в сфері цінового регулювання його основним завданням є розробка пропозицій щодо формування та реалізації державної цінової політики (п. 3 Положення «Про Міністерство економіки України»). Відповідно до цього основного завдання Мінекономіки здійснює таку діяльність:

- Здійснює державне регулювання ціни (тарифів) на продукцію, товари та послуги;
- Приймає разом з Антимонопольним комітетом рішення про введення і скасування державного регулювання ціни на продукцію монопольних утворень на внутрішньому ринку;
- Здійснює разом з іншими центральними органами виконавчої влади прогнозування індексів споживчих ціни та індексів ціни виробленої промислової продукції, а також погоджує ціни (тарифи);
- Здійснює в межах своїх повноважень контроль

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Мета

Виклад основного матеріалу

за додержанням порядку формування, встановлення та застосування цін (тарифів), організовує роботу органів державного контролю за цінами (тарифами), встановленими з порушенням законодавства;

- Проводить в межах своїх повноважень перевірку з питань дотримання центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, яким надані повноваження в сфері ціноутворення, а також суб'єктами підприємництва порядку формування, встановлення та застосування цін (тарифів);
- Забезпечує розгляд відповідно до законодавства справ про адміністративні правопорушення, пов'язані з порушенням порядку формування та застосування цін і тарифів, а також невиконанням вимог органів державного контролю за цінами.

Виходячи з правомочностей Мінекономіки у сфері цін і ціноутворення, можна зробити висновок, що діяльність міністерства в цій сфері складається з двох пластів: державної цінової політики та державного регулювання цін. Разом з тим норми в «Положенні про Мінекономіку» –недостатні, щоб можна було б говорити про механізм регулювання цін з боку Мінекономіки. Оскільки Міністерство економіки бере участь у формуванні та реалізації цінової політики, то природно, виникає питання - хто формує цінову політику? Логічно припустити, що це Кабінет Міністрів [12]. Хоча Кабмін і має свою структуру, але організаційного потенціалу здійснювати цю діяльність у нього немає. Тому дана робота делегується центральному органу виконавчої влади, у якого є ресурс. Так, наприклад, згідно з Бюджетним кодексом, Кабмін організовує роботу з розробки проекту Державного бюджету, але за тим же самим кодексом власне розробка бюджету покладається на Мінфін. Реально і в сфері ціноутворення існує таке ж положення, хоча законодавчо воно не закріплено. Тому до Положення про Мінекономіку слід ввести норми, які утворили механізм участі міністерства у формуванні та реалізації цінової політики з відповідним його правовим статусом процедурами, взаємовідносинами з іншими державними органами, відповідальністю і тощо.

Виходячи з Положення про Мінекономіку, державне регулювання цін зводиться до регулятивної, організаційної, контрольної та юрисдикційної діяльності. Регуляторна діяльність полягає у встановленні та скасуванні державних цін, їх прогнозуванні. Контрольна функція зводиться до інспектування діяльності державних органів управління, органів місцевого самоврядування, суб'єктів підприємницької діяльності в питаннях формування, встановлення та застосування ціни. Організаційна діяльність зводиться до організації роботи органів державного контролю за цінами. Юрисдикційна діяльність пов'язана із забезпеченням розгляду справ про адміністративні правопорушення, пов'язані з порушенням порядку організування та застосування цін, а також невиконання вимог органів державного контролю за цінами.

Аналіз положення про Мінекономіку дає можливість визначити напрями державного регулювання цін в компетенції Мінекономіки.

Органом, що істотно впливає на ціни в сегменті енергоносіїв, є Національна комісія (НКРЕ) [13]. Згідно п. 4 Положення про НКРЕ, на неї покладено завдання

з формування цін на електроенергію, нафту і нафтопродукти, тарифів на їх транспортування, зберігання, постачання та розподіл, а також на транспортування трубопроводами інших речовин. Цей пункт не знаходить своєї розгорнутої характеристики в Положенні. Тому доводиться робити досить абстрактний умовивід з цього приводу. Виникає питання про статус НКРЕ як суб'єкта формування цінової політики, тобто, яка його компетенція. Відсутність цього положення дає можливість різної участі - від внесення пропозицій до встановлення цін у сфері електроенергетики. Крім того, відсутність в законодавстві дефініції про цінову політику ставить питання про те, що насправді являє собою цінова політика в електроенергетиці і як вона переходить в державне регулювання. Така розмитість законодавства залишає відкритим питання про статус НКРЕ в процесі державного регулювання економіки. Якщо виходити з положення, то НКРЕ не займається державним регулюванням цін в області електроенергетики, її участь обмежується часткою в розробці державної цінової політики. Але практика свідчить про протилежне. За дорученням держави НКРЕ здійснює розробку цін на енергоносії. З точки зору формального підходу до законодавства це є грубим порушенням законності. Але господарська політика вимагає такої діяльності, оскільки енергетика є одним з чинників національної безпеки. Тому в дане Положення слід внести норми, які дозволяли б НКРЕ здійснювати державне регулювання цін у сфері енергетики і визначали механізм такого регулювання.

Аналіз положення про Держцінінспекцію свідчить, що вона є частиною організаційного механізму державного регулювання цін в частині контролю за цінами. Інші функції регулювання цін їй не властиві. Ця функція є заключною в регулюванні цін. Але в той же час відсутній зв'язок з іншими регуляторами цін. Так виникає питання про право Держцінінспекції контролювати інші державні органи управління (наприклад, міністерства і комітети) в питаннях формування, встановлення та застосування державних регульованих цін. Якщо виходити з функцій Держцінінспекції, то таке право начебто є. Але якщо виходити з її прав, то такого повноваження немає, оскільки всі вони зводяться до суб'єктів господарювання. Такий підхід видається докорінно неправильним. Діяльність виконавчих органів може бути ефективною, якщо вони контролюються іншим державним органом. В іншому випадку державний орган діятиме так, як сам вважатиме за потрібне. Звідси йде суб'єктивізм і відхід від закону. Безкарність породжує злочинність і відторгнення відомчих інтересів. Навіть на стадії формування ціни державний орган здатний допускати помилки, які можуть мати досить високу ціну. Тому, коли мова йде про Держцінінспекції, контролю повинні піддаватися всі органи державного управління та місцевого самоврядування (крім Кабміну), з питань формування, встановлення та застосування цін.

Також слід зазначити, що Положення про Держцінінспекцію не містить положень про форми і види контролю за цінами, а також пронайголовніше - процесу цінового контролю. Всі основні процедурні питання контролю повинні міститися в Положенні, оскільки їх відсутність дає можливість органу діяти так, як завгодно і як це зручно йому, і порушувати права контрольованих суб'єктів.

Крім того, в Положенні про Держцінінспекцію йдеться про державні регульовані ціни. Але що це таке? Що

саме вони собою являють? Законодавство не дає відповіді на це питання. Адже це не єдині державні ціни. Існують і інші. По-перше - всі державні ціни повинні мати законодавче закріплення. А по-друге, поняття регульованої ціни повинно бути закріплено в Законі України «Про ціни і ціноутворення». А в існуючому законодавстві виходить повний парадокс, коли в законі про ціни мова йде про граничну ціну, а в положенні про Держцінінспекцію про регульовану ціною. В результаті мова йде про різні сфери державного регулювання ціни.

Аналіз державного механізму державного регулювання цін свідчить про те, що воно представляє систему державних органів, які в межах своєї компетенції реалізують державну цінову політику. В цілому можна позитивно оцінювати існуючий організаційний механізм регулювання цін, оскільки він секторально охоплює цінове регулювання і різноманітно впливає на функціонування суб'єктів господарської діяльності. Разом з тим, якщо оцінювати ефективність цього механізму, то тут, безперечно, існує наявність багатьох проблем. Організаційний механізм державного регулювання цін не є єдиною системою. Питання цін розбиті секторально між державними органами, і не відчуються між ними взаємозв'язок, зокрема на рівні координації. Поле функціонування цін в ринковій економіці дуже широке і різноманітне. І природно, побудова організаційного механізму повинна виходити з самої економіки, оскільки цю сферу державні організації повинні обслуговувати. З цієї точки зору створення єдиного державного органу, що регулює всі питання ціноутворення, є недоцільним і неефективним, оскільки таке регулювання виявилось б не під силу і крім як бюрократичного органу отримати б нічого не вдалося. Тому секторальне регулювання саме по собі виправдане, але воно осібне, не пов'язане з іншими питаннями цін і економіки, а звідси і неефективність. Будь-яка система працює ефективно за умови, коли елементи цієї системи пов'язані між собою і можуть надати необхідну допомогу одна одній. В існуючому організаційному механізмі регулювання цін такої системи не існує. Важливою умовою державності є проведення єдиної державної цінової політики. Це передбачає наявність чіткого розмежування повноважень у сфері цін між окремими рівнями державного управління національної економіки. З цією метою мало б сенс змінити юридичний статус Держцінінспекції, перетворивши її в Державну комісію цінового регулювання. При цьому розширивши її функції і компетенцію. Дана комісія має бути єдиним державним центром реалізації цінової політики. І в першу чергу це має бути координаційний і методологічний центр, який пов'язував би через себе секторально регулювання цін. В цьому випадку була б можливість відслідковувати ціни з тими наслідками, які виникали при цьому не тільки в об'єкті регулювання, а й у суміжних сферах.

Важливим недоліком існуючого організаційного механізму державного регулювання є загальна закріпленість державних органів за тим чи іншим напрямом регулювання цін. Положення про державні органи не містять механізму реалізації їхньої компетенції. Це створює можливість неадекватного впливу на суб'єктів господарської діяльності, або самоусунення від регулювання цін, а також знімає відповідальність державних органів у питаннях дії або

бездіяльності за неправомірні дії з їхнього боку, що знижує ефективність всього організаційного механізму державного регулювання цін.

Література.

1. Популярна юридична енциклопедія (кол. авторів В. К. Біжевський, В. В. Головченко, В. С. Ковальський (кер.) та ін.. – К. Юрінкомінтер, 2003 – С. 210.
2. Глазунова Н. И. Государственное управление: учеб. для вузов / Н. И. Глазунова. – М. : Муниципальный мир, 2004 – 456 с.
3. Державне управління: основи теорії, історія і практика : Навчальний посібник / В. Д. Бакуменко, П. І. Надолішний, М. М. Іжа, Г. І. Арабаджи / За заг. ред. Надолішного П. І., Бакуменко В. Д. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2009 – 394с.
4. Державне управління: Словник-довідник / За заг. ред. В. М. Князєва, В. Д. Бакуменка. – К.: УАДУ, 2002. – 225 с. 38
5. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А.М.Михненко та ін.: за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трошинського, Ю. П. Сурміна. – К.: НАДУ, 2010. – 628с.
6. Іжа М. М., Пахомова Т. І., Різнікова Я. О. Організаційно-правові засади державного управління: навчальний посібник. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2008. – 308 с.
7. Ковалюк О. М. Фінансовий механізм організації економіки України (проблеми теорії і практики): Монографія. – Львів: Видавничий центр Львівського Національного університету ім. Івана Франка, 2002. – 396 с.
8. Коротич О. Б. Державне управління регіональним розвитком України : Монографія. – Харків: Видавництво ХарПІДУ НАДУ «Магістр», 2006 – 220 с.
9. Нижник Н. Р., Машков О. А. Системний підхід в організації державного управління: Навчальний посібник / За заг.ред. Н. Р. Нижник. – К.:УАДУ, 1998.
10. Рудніцька Р. М., Сидорчук О. Г., Стельмах О. М. Механізми державного управління: сутність і зміст / За наук.ред. д.е.н., проф. М. Д. Лесенка, к.е.н., доц. О. А. Чемериса. – Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2005. – 28 с.
11. п. 3 Положення «Про Міністерство економіки України» Електронний ресурс – Режим доступу <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/634/2011>. – С. 65–64.
12. Міністерство фінансів України Електронний ресурс – Режим доступу <http://www.minfin.gov.ua/>. – С. 65
13. НКРЕ [Указ Президента України «Про затвердження Положення про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» / Електронний ресурс – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/715/2014#n10>]. – С. 66.