

О. М. Кононець, здобувач кафедри
адміністративного та господарського права
Запорізького національного університету

КОНТРОЛЬНА ДІЯЛЬНІСТЬ ЗА ЦІНАМИ

У статті висвітлюється питання доцільності функціонування та принципів розбудови системи органів державного контролю за цінами. Окремо ставиться питання щодо підвищення ефективності громадського контролю за цінами як одного з головних чинників забезпечення конкуренції серед суб'єктів господарювання в Україні.

В статтє освещаются вопросы целесообразности функционирования и принципов построения системы органов государственного контроля по ценам. Отдельно ставится вопрос повышения эффективности общественного контроля за ценами как одного из главных рычагов обеспечения конкуренции среди хозяйствующих субъектов в Украине.

In article the author learns the questions of expediency of functioning and construction principles of bodies state system of price control. Separately the author learns the question of increassng efficiency of public control over the prices as one of the main maintenaning levers of a competition among managing subjects in Ukraine.

Ключові слова. Контроль за цінами, нагляд, Державна інспекція контролю за цінами, Антимонопольний комітет України, система органів державної влади.

Вступ. Ринок не може замінити державний механізм контролю за цінами та їхньою динамікою. Проблема державного контролю за цінами має неоднозначний характер. Зокрема, державний контроль за цінами є важливою складовою державної економічної політики, забезпечуючи соціально-економічні права населення, з іншого – впливає на суб'єктів господарювання, на жаль, не завжди позитивно.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження питання доцільності функціонування та принципів розбудови системи органів державного контролю за цінами. Окремо аналізується питання про підвищення ефективності громадського контролю за цінами як одного з головних чинників забезпечення конкуренції серед суб'єктів господарювання в Україні.

Результати дослідження. Слід зазначити, що контроль за дотриманням законодавства про ціни та ціноутворення має досить поширений характер у країнах з розвинутими економічними ринковими відносинами.

Так, у Франції існує близько 3 тис. державних контролерів за цінами, які працюють у відділі з державного регулювання цін і цінової конкуренції департаменту з конкуренції Міністерства планування і фінансів, галузевих міністерств і 1000 департаментів. Контролери мають право складати акти про порушення правил ціноутворення і передавати їх у фінансовий трибунал, який приймає рішення про санкції до юридичних осіб, пов'язаних з порушенням цінового законодавства. Контроль за формуванням цін в Іспанії здійснює Велика Рада з цін при Міністерстві економіки та фінансів. Контроль за цінами поширюється не лише на державні підприємства, а й на підприємства інших форм власності, в тому числі приватні [1, 72–73].

© **О. М. Кононець**, 2011

У Норвегії контроль за дотриманням законодавства з питань ціноутворення здійснює система спеціалізованих органів: Рада цін, Директорат цін, Державна інспекція цін. В Японії функцію контролю за цінами виконує Бюро цін при Управлінні економічного планування, його повноваження такі: контроль за виконанням вимог антимонопольного законодавства, вивчення тенденцій попиту, пропозиції та ціноутворення, підтримка попиту і цін на необхідному рівні шляхом проведення відповідної фіскальної та фінансової політики [2, 308–309].

У Швеції постійне спостереження за цінами реалізують уповноважені органи – Державне управління цін і конкуренції при Міністерстві цивільної адміністрації. У територіально-адміністративних одиницях Швеції (23 губернії) діють структури, що контролюють ціни [3, 90–96]. Отже, у країнах з розвинутими економічними відносинами контроль здійснюють державні урядові структури.

Питанням контрольної-наглядової діяльності в різних аспектах і сферах суспільного життя присвячено дослідження А. Т. Комзюка, Н. В. Лебідь та ін. Визначення особливостей структури системи органів контролю за цінами провадилось у дослідженнях В. С. Півнішка, Г. Д. Джумагельдієвої та ін.

Метою даної статті є визначення особливостей розбудови національної системи органів контролю за цінами. Об'єкт статті – суспільні відносини, пов'язані з ціноутворенням. Предметом роботи автор висуває адміністративно-правові відносини, що визначають структуру системи органів контролю за цінами як елемента контрольної-наглядового механізму держави.

Передусім з'ясуємо, що розуміється під поняттям “контроль за цінами”. Контроль – це правова конструкція, що має забезпечити суворе та неухильне виконання законів, дотримання правової дисципліни органами державної влади, органами місцевого самоврядування, фізичними та юридичними особами [4, 56–65]. Сутність і призначення контролю полягає у спостереганні за діяльністю підконтрольного суб'єкта; в отриманні об'єктивної та достовірної інформації про стан законності й дисципліни на цьому суб'єкті; у виявленні причин та умов, що сприяють правопорушенням; у вжитті заходів щодо притягнення до відповідальності порушників законності та дисципліни [5, 135].

За філологічним тлумаченням контроль – це:

- перевірка, облік діяльності кого-, чого-небудь, нагляд за кимось, чимось;
- установа або організація, що здійснює нагляд за ким-, чим-небудь або перевіряє його;
- люди, які здійснюють перевірку; контролери [6, 588; 7, 271].

У юридичній літературі випадки синонімічного використання термінів “контроль і “нагляд” далеко не одиничні. Так, Л. М. Ентін, говорячи про конституційний контроль, зазначає, що боротьба проти сваволі, яка здійснюється у формі закону, викликала до життя “органи конституційного нагляду” [8, 21], а Н. В. Вітрук серед державних органів, що здійснюють конституційний контроль, називає, зокрема, “спеціалізовані органи конституційного контролю у вигляді конституційного нагляду” [9, 22], тобто, підкреслимо цю думку, є “органи... контролю у вигляді органів... нагляду”. “Логіка речей” полягає в тому, що контроль – це діяльність органів контролю [9, 25].

Аналізуючи чинне законодавство, можна зробити висновок, що розбіжностей між термінами “контроль” і “нагляд” (“державний контроль” і “державний нагляд”) має не стільки сутнісно-принциповий, скільки формальний характер. Приміром, назва органу “Укрстрахнагляд” передбачає здійснення ним саме наглядових повноважень, проте відповідно до Положення про Комітет у справах нагляду за страховою діяльністю Укрстрахнагляд “здійснює контроль за платоспроможністю страховиків” (підп. 10 п. 4), тобто в даному нормативно-правовому акті термін “нагляд” без будь-яких спеціальних застережень доцільно замінюється суб'єктом нормотворчості на термін “контроль”. Ідентичний стилістичний підхід у процесі нормотворчого наповнення конкретним змістом наглядових повноважень можна встановити і звернувши увагу на Положення про Комітет з нагляду за охороною праці України [10, 45–46].

Функція контролю своєю метою має встановлення режиму законності, тобто стану, за якого суспільне життя і діяльність людей забезпечується законом [11, 387]. Обов'язок дотримуватись Конституції України і прийнятих на її основі законів та інших нормативних актів є обов'язком для всіх без винятку державних органів, органів місцевого самоврядування, посадових осіб, підприємств, установ, організацій і громадян. Такі загальновідомі положення відображено у ст. 8 Конституції та інших нормативних актах.

Отже, під контролем за цінами розуміється система заходів, спрямованих на забезпечення виконання законодавства у сфері ціноутворення та державного регулювання цін, виявлення правопорушень з метою їх припинення і винних осіб з метою недопущення протиправних дій для встановлення загального режиму законності і правової дисципліни.

Систему органів контролю за цінами і тарифами утворює сукупність усіх органів контролю за цією сферою діяльності.

Державний контроль за цінами в Україні почав ефективно діяти лише з 1965 р., коли в ході економічних реформ розрізнені органи ціноутворення було реорганізовано в єдину систему. Система органів ціноутворення в СРСР будувалася за ланковим принципом: союзна ланка – республіканська – обласна, де найширшими повноваженнями були, звичайно, наділені союзні державні органи ціноутворення. Також у ході реформ уперше з'являються не лише органи державного контролю за цінами, а й недержавні інституції, наділені повноваженнями організації ціноутворення в країні [12, 69].

У пострадянській Україні система органів ціноутворення успадкована від СРСР, тобто побудована за ланковим принципом: ланка загальнодержавна (всеукраїнська), до якої належить передусім Кабінет Міністрів і низка міністерств, відомств, комітетів та інспекцій; ланка обласна, представлена відділами (секторами) цін обласних державних адміністрацій та державних і недержавних відомств, що працюють на території області; міська ланка, до якої належать відділи (сектори) цін Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій. Низову ланку органів ціноутворення становлять підприємства й організації (державні, недержавні, спільні й ін.), що є суб'єктами ціноутворення та контролю за цінами як складової частини зазначеного процесу.

До системи органів ціноутворення України входять спеціалізовані й неспеціалізовані органи ціноутворення.

Основні функції спеціалізованих органів ціноутворення: ціно- і тарифотворення, контроль за встановленими цінами і тарифами та моніторинг цін. До них належать:

- 1) загальнодержавний рівень: Головне управління цінової політики; Державна інспекція контролю за цінами Міністерства економіки України; Антимонопольний комітет України;
- 2) обласний рівень: відділи (сектори) цін обласних державних адміністрацій та відділи (сектори) цін міських державних адміністрацій у Києві та Севастополі; регіональні структури Антимонопольного комітету України; державні інспекції контролю за цінами в АР Крим, областях і в містах Києві і Севастополі;

3) локальний рівень: відділи (сектори) цін на великих підприємствах і в організаціях.

Неспеціалізовані органи ціноутворення поряд з основними нецінотворчими функціями виконують деякі ціно- і тарифотворчі функції. До них належать:

1) загальнодержавний рівень: Верховна Рада України; Кабінет Міністрів України; Міністерство економіки України; Міністерство фінансів України; Національний банк України; Державне казначейство України; Міністерство транспорту і зв'язку; Національна комісія регулювання електроенергетики; Державний комітет у справах захисту прав споживачів; Національна комісія з питань регулювання зв'язку; Державна податкова адміністрація; Державна митна служба;

2) обласний рівень: відділи (сектори) цін уряду АР Крим, обласних і міських (у Києві та Севастополі); відділи (сектори) цін державних адміністрацій; державні податкові інспекції на місцях; регіональні структури Антимонопольного комітету; регіональні структури Державного комітету у справах захисту прав споживачів; регіональні структури Державної митної служби України; регіональні відділення Національного банку України; регіональні відділення Державного казначейства України;

3) локальний рівень (самоконтроль): нецінові структурні підрозділи (посадовці) невеликих підприємств і організацій (головний бухгалтер, економіст, маркетолог тощо).

В. С. Пінішко виділяє також змішаний контроль, який проводять міжвідомчі комісії з установами порогових цін на продукцію тваринного походження, в обов'язки яких, крім погодження (встановлення) порогових цін, входить і контроль за дотриманням дисципліни порогових цін підприємствами, на які поширено їх чинність. Оскільки до складу міжвідомчих погоджувальних комісій входять представники державних органів і недержавних господарських структур, цей вид контролю за цінами можна зарахувати до змішаного контролю [12, 404].

Перехідний період розвитку Української Держави на шляху до розбудови ринкової економіки потребує децентралізації системи органів ціноутворення та контролю за цінами, що фактично й відбувається. Адже державне регулювання цін залишилося лише за близько 8 % економічного сектора [13, 54].

Верховна Рада України як законодавчий орган визначає напрями цінової політики держави, тоді як Кабінет Міністрів України забезпечує її реалізацію. Головним органом ціноутворення на рівні держави є Міністерство економіки України, у складі якого створено спеціалізований робочий орган – Головне управління цінової політики, яке веде науково-дослідну й методичну роботу з питань ціно- і тарифотворення, аналізує динаміку цін, здійснює їх моніторинг на рівні держави. Міністерство встановлює роздрібні ціни на мережний і скраплений газ, вугілля та вугільні брикети, торф, дрова тощо, оптові ціни на важливі види продукції базових галузей промисловості, здійснює контроль за державною дисципліною цін, разом з Антимонопольним комітетом України приймає рішення про застосування і скасування регульованих цін на продукцію монопольних утворень на загальнодержавному ринку.

Відділи (сектори) цін АР Крим, обласних і міських державних адміністрацій встановлюють роздрібні ціни та торговельні націнки на деякі товари, разом з регіональними органами Антимонопольного комітету України приймають рішення про запровадження і скасування регульованих цін на продукцію монопольних утворень на регіональному ринку, здійснюють контроль за державною дисципліною цін, аналізують їх динаміку та проводять моніторинг цін на місцях.

Органи ціноутворення державних і недержавних суб'єктів господарювання всіх рівнів і форм власності здійснюють конкретне ціно- і тарифотворення, підготовляють матеріали для регулювання цін державними органами ціноутворення, здійснюють контроль за дисципліною цін на своїх підприємствах і в організаціях, аналізують динаміку цін, беруть участь у моніторингу цін.

Безпосередньо процес ціноутворення з різних боків контролюють одразу декілька державних органів: Державна інспекція контролю за цінами при Міністерстві економіки та з питань європейської інтеграції, податкова інспекція, Антимонопольний комітет України. Згідно зі ст.1 Закону України "Про Антимонопольний комітет України" від 26.11.1993 р. [14], Антимонопольний комітет України (АМКУ) є державним органом зі спеціальним статусом, мета діяльності якого – забезпечення державного захисту конкуренції в підприємницькій діяльності та у сфері державних закупівель.

Органи Антимонопольного комітету України (АМКУ) мають право здійснювати контроль у сфері правомірності застосування ринкових цін. Антимонопольні органи проводять регулярні дослідження товарних ринків, отже, мають усе необхідне для здійснення контролю за ціноутворенням і регулюванням цін. У розвинених країнах світу роль антимонопольних органів в організації державного регулювання цін є провідною [15, 253].

Серед функцій Державної податкової адміністрації України визначається організація роботи, пов'язаної зі здійсненням контролю за дотриманням суб'єктами підприємницької діяльності, які провадять роздрібну торгівлю тютюновими виробами, максимальних роздрібних цін на тютюнові вироби, встановлених виробниками або імпортерами таких тютюнових виробів (п. 151 ст. 8 Закону України "Про податкову службу в Україні") [16]. Як функцію державних податкових інспекцій у районах, містах без районного поділу, районах у містах, міжрайонних і об'єднаних державних податкових інспекцій законодавець визначає контроль за своєчасністю подання платниками податків бухгалтерських звітів і балансів, податкових декларацій, розрахунків та інших документів, пов'язаних з обчисленням податків, інших платежів, а також перевіряють достовірність цих документів щодо правильності визначення об'єктів

оподаткування й обчислення податків, інших платежів (п. 3 ст. 10 Закону України “Про податкову службу в Україні”) [16]. Ураховуючи те, що об’єктом оподаткування є оподатковуваний дохід суб’єкта господарювання, який прямо залежить від ціни на товари, роботи, послуги, що ним надаються, то податкова служба – це важлива складова системи органів контролю за цінами.

Однак, відповідно до ст. 116 Конституції України, проведення цінової політики забезпечується Кабінетом Міністрів України. На підставі ст. 13 Закону України “Про ціни і ціноутворення” функції державного контролю за цінами Кабінетом Міністрів України покладено на Державну інспекцію з контролю за цінами, як центральний орган державної влади, та підвідомчі їй державні інспекції з контролю за цінами в АР Крим, областях та містах Києві і Севастополі, до яких входять державні інспектори в містах, районах і районах у містах.

Робота Держцінінспекції спрямована на забезпечення виконання завдань щодо систематичного контролю з питань додержання державної дисципліни цін, забезпечення належного рівня цінових спостережень і стабілізації цінової ситуації на ринках соціально значущих товарів і послуг. Основним завданням Держцінінспекції є організація та виконання контрольних-наглядових функцій з питань додержання центральними й місцевими органами виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, підприємствами, установами і організаціями вимог щодо формування, встановлення та застосування цін і тарифів [17].

Окреме місце в контролі за цінами посідає громадський контроль.

У планово-директивній економіці громадський контроль за цінами й тарифами був особливо поширений у сфері торгівлі, громадського харчування та послуг. Громадський контроль організували державні контрольні органи. Вони проводили з громадськими контролерами навчання з питань статусу контролера, методики проведення контролю й оформлення його результатів. За кадрове забезпечення контролерами відповідали профспілкові організації підприємств і галузеві профспілкові комітети.

Результативність громадського контролю була надзвичайно низькою, хоч порушення в царині формування цін і, особливо, в їх застосуванні були масовими і широкомасштабними [12, 404].

Значно ширші права у сфері контролю, в тому числі за цінами і тарифами, мають громадські організації споживачів у теперішній Україні. Держава сприяє діяльності цих громадських організацій, що записано у ст. 42 Конституції України. Однак такі громадські організації споживачів не мають правового статусу суб’єкта контролю. З метою вдосконалення державного регулювання ціноутворення слід підтримати запропоновану в літературі ідею створення Агентства з цін, у складі якого могла б функціонувати Державна інспекція з контролю за цінами. До компетенції агентства могли б належати: моніторинг цін, дослідження динаміки цін та її причин, підготовка науково обґрунтованої концепції розвитку цінової політики та її реалізація [18, 14].

Висновки. Таким чином, ураховуючи те, що контроль за цінами й тарифами здійснюють усі суб’єкти господарювання, державні й недержавні, спеціалізовані та неспеціалізовані органи контролю, громадські організації та самі громадяни, можна констатувати його масовість, однак недостатню ефективність, про що свідчить хоча б зловживання монополієм становити на соціально значущих ринках житлово-комунальних послуг тепло- та водопостачання. Питання оптимізації діяльності органів контролю за цінами є темою окремого наукового дослідження.

Література

1. Шкварчук Л. О. Ціни і ціноутворення / Шкварчук Л. О. – К., 2004. – 214 с.
2. Цены и ценообразование. – СПб., 2004. – 560 с.
3. Волков А. Государственное регулирование ценообразования в Швеции / А. Волков // Экономист. – 1995. – № 8. – С. 90–96.
4. Римская Декларация руководящих принципов контроля // Контроллинг. – 1991. – № 1. – С. 56–65.
5. Крохина Ю. А. Финансовое право России : учебник / Крохина Ю. А. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Норма, 2008. – 720 с.
6. Етимологічний словник української мови. – К., 1985. – Т. 2.
7. Словник української мови. – К., 1974. – Т. 4.
8. Энтин Л. М. Разделение властей: опыт современных государств / Энтин Л. М. – М., 1995.
9. Витрук Н. В. Конституционное правосудие / Витрук Н. В. – М., 1998.
10. Лебідь Н. В. Адміністративно-правовий статус державних інспекцій в Україні : дис. ... к. ю. н. / 12.00.07 / Лебідь Н. В. – Х. : ХНУВС, 2004. – 185 с.
11. Загальна теорія держави і права / за ред. Цівка М. В., Ткаченка В. П., Петришина О. В. – Харків, 2002.
12. Пінішко В. С. Ціни і ціноутворення : навчальний посібник / Пінішко В. С. – Львів : Інтеллект-Захід, 2006. – 488 с.
13. Прядко Д. Ринкова ціна в законодавстві України / Д. Прядко // Юридичний журнал. – 2003. – № 8 (14). – С. 54.
14. Про Антимонопольний комітет України : Закон України від 26.11.1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 50. – Ст. 472.
15. Цены и ценообразование / под ред. Есипова В. Е. – СПб. : Питер, 1999.

16. Про державну податкову службу в Україні : Закон України від 04.12.1990 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 6. – Ст. 37.

17. Питання Державної інспекції з контролю за цінами : Постанова Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2000 р. № 1819 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.rada.gov.ua

18. Джумагельдієва Г. Д. Правове регулювання цін і ціноутворення : автореф. дис. на здобуття наукового ступеня к. ю. н. / Джумагельдієва Г. Д. – Донецьк, 2004. – 18 с.