

УДК 342.9

**СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ
ІНСТИТУТУ РЕГУЛЮВАННЯ ЦІН ТА ТАРИФІВ**

**CONDITION AND PROSPECTS OF THE INSTITUTION
OF REGULATION OF PRICES AND TARIFFS' DEVELOPMENT**

Петров Є.В.,
*доктор юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри цивільно-правових дисциплін
Донецького юридичного інституту МВС України*

Статтю присвячено з'ясуванню сучасного стану та перспектив розвитку інституту державного регулювання цін та тарифів. Виокремлюються теоретичні та практичні проблеми, які знижують результативність зазначеного інституту. Висловлюються конкретні пропозиції, спрямовані на покращення правового забезпечення інституту державного регулювання цін та тарифів.

Ключові слова: ціна, тариф, правове регулювання, державне регулювання.

Статья посвящена выяснению современного состояния и перспектив развития института государственного регулирования цен и тарифов. Выделяются теоретические и практические проблемы, которые снижают результа-

тивність даного інституту. Формулюються конкретні пропозиції, направлені на покращення правового забезпечення інституту державного регулювання цін та тарифів.

Ключевые слова: цена, тариф, правовое регулирование, государственное регулирование.

The article is devoted to clarifying the current condition and prospects of the institution of state regulation of prices and tariffs' development. Theoretical and practical problems that reduce the effectiveness of this institution are singled out. Some offers directed on improving the legal guaranteeing of the Institute of state regulation of prices and tariffs are formulated.

Key words: price, tariff, legal regulation, state regulation.

Постановка проблеми. Питання державного регулювання цін та тарифів доволі давно вивчається на сторінках наукових праць, що, власне кажучи, і не дивно з огляду на його значення та вагу для функціонування ринкової економіки. З іншого боку, увага до цієї проблематики пояснюється також і тим, що під час державного регулювання цін та тарифів має бути дотриманий баланс інтересів держави та суб'єктів господарювання, оскільки у протилежному випадку застосування зазначеного інституту може мати руйнівні наслідки для економіки.

Стан дослідження. З огляду на це, дослідженням питань державного регулювання цін та тарифів нині займаються як юристи, так і економісти, пропонуючи власні «рецепти» його успішного та ефективного застосування. У даному випадку мова йде про наукові доробки Р. Ворона, Л. Дешко, О. Захарової, І. Сафонова, Л. Чорної та ін. Проте аналіз наведених праць показує, що більшість з наведених авторів акцентує увагу на окремих проблемах, які виникають у сфері державного регулювання цін та тарифів, що, як наслідок, не дозволяє отримати, так би мовити, комплексну уяву про стан, а також перспективи розвитку даного інституту.

Отже, головною метою даної статті є спроба проведення комплексного аналізу найбільш суттєвих проблем, які накопичились у сфері теоретичного та правового забезпечення інституту державного регулювання цін та тарифів. Принагідно відзначимо, що даному напрямку наукового пошуку властивий доволі високий рівень наукової новизни, пов'язаний з тим, що автором будуть сформульовані принципово нові пропозиції та рекомендації до чинного законодавства.

Виклад основного матеріалу. Державне регулювання цін та тарифів являє собою невід'ємний компонент господарської системи, оскільки за його рахунок досягається низка надзвичайно важливих цілей, а саме: забезпечується спрямованість форм і методів державного регулювання цін на реалізацію стратегії економічного та соціального розвитку країни; здійснюється запобігання руйнівного впливу цін на економіку; створюються рівні, економічні умови розвитку в ринковому середовищі суб'єктам різних форм власності та організаційно-правових форм функціонування; забезпечується ефективна протидія монопольним тенденціям ціноутворення виробників продукції на окремих ринках; здійснюється збалансування розвитку окремих видів товарних ринків за елементами попиту та пропозиції у процесі зростання їх ємності тощо [1].

З огляду на наведений перелік цілей, які досягаються за рахунок інституту регулювання цін та тари-

фів, стає зрозумілим, що виконання цієї діяльності може бути доручено виключно суб'єктам публічної адміністрації, оскільки від результативності цієї діяльності залежить фінансово-економічний стан держави. Інакше кажучи, регулювання цін та тарифів здійснюється у межах одного з різновидів публічних правовідносин, яким є адміністративно-господарські правовідносини.

Аналіз названого інституту показує, що у його межах вживається дві основні категорії, якими є ціна та тариф. Так, наприклад, у ч. 2 ст. 12 Господарського кодексу України [2] зазначається, що одним із засобів державного регулювання господарської діяльності є регулювання цін та тарифів, тобто регулювання цін та регулювання тарифів являють собою окремі складові елементи названого інституту. Проте цей висновок певним чином суперечить ст. 190 цього ж кодексу, у межах якої поняття тариф вживається, фактично, в якості синоніма до категорії «ціна». З огляду на це, виникає питання про те, що ж все-таки розуміється під названими термінами?

Поняття «ціна» та «тариф» є категоріями економічної науки, у межах якої були зроблені чисельні спроби з'ясування їх сутності. Так, наприклад, під ціною розуміється: сума грошей, за яку продавець бажає продати товар, а покупець здатен його придбати [3, с. 124]; погоджений між покупцем та продавцем грошовий або інший майновий еквівалент, який покупець згоден платити за переданий йому товар, роботу чи послугу [4, с. 246] тощо. До речі, майже подібним чином тлумачиться названа категорія і в Господарському кодексі України (ст. 189), де під ціною розуміється форма грошового визначення вартості продукції (робіт, послуг), яку реалізують суб'єкти господарювання.

Між наведеними вище визначеннями є певні відмінності, пов'язані з тим, що одні автори поняття «ціна» поширюють лише на товари, тоді як інші зв'язують ціну також і з послугами. Ми схильні підтримати перших, погоджуючись з тим, що ціна відображає грошову вартість товару, тоді як тариф являє собою грошовий вираз видатків на виробництво (надання) робіт чи послуг. У цьому плані слушними виглядають слова О.М. Кононець, яка наголошує на тому, що ототожнення ціни та тарифу є неправильним з огляду на економічну сутність цих категорій. Так, серед особливостей тарифів вона відмічає те, що послуги, на відміну від товарів (як матеріальних цінностей), є не речами, а результатом людської діяльності, і тому не можуть накопичуватися. Надана споживачу послуга, як зазначає автор, завжди є «вичерпною», що ускладнює діяльність щодо контролю

за її якістю. Наприклад, для оцінки якості наданих послуг із залізничного перевезення пасажирів, вантажу та багажу необхідно задокументувати порушення правил цих перевезень, зокрема, скласти акт про порушення прав, знайти свідків, тоді як для доведення факту продажу неякісного товару за завищеною ціною достатньо зберегти товари, товарно-касовий документ, і у встановлений законом строк звернутися до відповідного суб'єкта з метою захисту порушеного права [5, с. 23-24].

Викладене дає підстави наголошувати на необхідності внесення змін до назви та змісту Глави 21 Господарського кодексу України, спрямованих на розмежування державного регулювання ціноутворення, з одного боку, та державної тарифної політики, – з іншого. Отже, на наш погляд, згадана глава має називатися «Ціноутворення та тарифна політика у сфері господарювання», що, у свою чергу, викликає необхідність доповнення її щонайменше однією статтею, присвяченою визначенню основних засад тарифної політики держави у сфері господарювання.

Проте це не єдині зміни, яких, на наш погляд, має зазнати інститут регулювання цін та тарифів. Доволі суттєві зауваження є у нас також і щодо його назви. Проте перед тим, як пояснити свою позицію, необхідно стисло проаналізувати правову базу, на підставі якої, власне, і відбувається регулювання цін та тарифів.

Аналіз чинних нормативних актів показує, що протягом існування української держави було видано доволі багато тих, які мали своїм завданням регулювання цін та тарифів на певні види товарів чи послуг. Зазначені правові акти доцільно об'єднати у певні підсистеми залежно від їх юридичної сили. Так, можна вести мову про:

- *акти законодавства* (Закон України «Про ціни та ціноутворення» [6], Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо стабілізації цін на ринку нафтопродуктів» [7] тощо);

- *акти Президента України* (Указ Президента України «Про заходи щодо врегулювання цін/тарифів на житлово-комунальні послуги» [8]; Указ Президента України «Питання реалізації державної політики з контролю за цінами» [9] тощо);

- *акти Кабінету Міністрів України* (Постанова Кабінету Міністрів України «Про встановлення повноважень органів виконавчої влади та виконавчих органів міських рад щодо регулювання цін (тарифів)» [10]; Постанова Кабінету Міністрів України «Про забезпечення єдиного підходу до формування тарифів на житлово-комунальні послуги» [11] тощо);

- *акти центральних органів виконавчої влади* (наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України «Про затвердження цін реалізації борошна» [12]; наказ Міністерства охорони здоров'я України «Про затвердження Порядку розрахунку граничного рівня оптово-відпускних цін на лікарські засоби для лікування осіб з гіпертонічною хворобою та порівняльних (референтних цін) на такі засоби» [13] тощо);

- *акти місцевих органів виконавчої влади* (Розпорядження голови Харківської обласної державної

адміністрації «Про граничні торговельні (постачальницько-збутові) надбавки на окремі види продовольчих товарів» [14] тощо).

- *акти органів місцевого самоврядування* (Рішення Виконавчого комітету Дніпропетровської міської ради «Про затвердження тарифів вартості послуг паркування на майданчиках для платного паркування транспортних засобів у м. Дніпропетровську» [15] тощо).

Отже, повертаючись до питання про уточнення назви інституту регулювання цін та тарифів, зазначимо, що ми не можемо погодитися з тими авторами, а також із законодавцем, які у переважній більшості випадків ведуть мову про державне регулювання цін та тарифів [16; 17], тобто регулювання, яке здійснюється державою в особі органів державної влади. Вживання зазначеного терміну дозволяє припустити, що згадані вище вчені не бачать ніякої різниці між органом державної влади та органом місцевого самоврядування. З огляду на це, більш доцільно буде вести мову не про державне, а про публічне регулювання цін та тарифів, тобто таке регулювання, яке здійснюється органами державної влади та органами місцевого самоврядування, а також іншими суб'єктами у випадку делегування їм відповідних повноважень.

Згадавши про суб'єктів регулювання цін та тарифів, не можна залишити поза увагою також і питання про недосконалість визначення їх правового статусу. Яскравим доказом цього, на наш погляд, є ситуація, яка склалася на вітчизняному ринку фармацевтичних препаратів. Так, за оцінками журналістів тижневика «Корреспондент», чимала кількість ліків коштує в Україні у два-три рази більше, ніж у європейських державах [18]. Подібна ситуація свідчить про те, що існуючий у нашій державі інститут регулювання цін та тарифів є подекуди нежиттєздатним, оскільки він не в змозі забезпечити виконання більшості з тих цілей, які були згадані вище.

Основними проблемами, які знижують ефективність функціонування названого інституту, є наступні.

Центральним суб'єктом, покликаним здійснювати публічний нагляд за реалізацією політики регулювання цін та тарифів, є Державна інспекція України з контролю за цінами. Аналіз нормативних актів, які визначають правовий статус даного органу виконавчої влади, показує, що керівництво країни є доволі непослідовним у своїх рішеннях щодо організації її діяльності. У даному випадку мова йде про те, що 28.03.2011 р. Постановою Кабінету Міністрів України № 346 Державну інспекцію з контролю за цінами було ліквідовано [19]. Проте через рік, на підставі Указу Президента України, її діяльність була поновлена [20]. Таким чином, протягом року в Україні фактично не було органу, який би контролював дотримання суб'єктами господарювання законодавства про ціни та тарифи.

Разом з цим наголосимо також і на тому, що відновлення функціонування Державної інспекції України з контролю за цінами само по собі не здатне вирішити усі проблеми, які накопичилися у да-

ній сфері. Це пов'язано з тим, що, на наш погляд, правовий статус інспекції є дещо недосконалим. У даному випадку мова йде про те, що інспекція, для реалізації покладених на неї завдань, уповноважена лише скликати наради, утворювати комісії та робочі групи з питань, що належать до її компетенції, та отримувати від центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, суб'єктів господарювання, незалежно від форми власності, документи та матеріали, необхідні для виконання покладених на неї завдань. Зазначених повноважень, як нам здається, замало для її ефективної діяльності. Посадові і службові особи інспекції повинні мати право здійснювати перевірки на предмет дотримання відповідними суб'єктами законодавства про ціни та тарифи, а також припиняти порушення законодавства. Без цього діяльність названої інспекції буде неефективною, що, як наслідок, зробить неефективною і усю державну політику в даній сфері.

Ще однією проблемою, яка знижує ефективність інституту публічного регулювання цін та тарифів, є застарілість відповідного законодавства і, насамперед, Закону України «Про ціни та ціноутворення». У цьому плані ми повністю погоджуємося з думкою О. М. Кононець, що категорії, які вживаються у названому законі, не відповідають сучасному цивільному і господарському законодавству, і у силу цього не тільки не сприяють, а й активно перешкоджають розвитку ринкових відносин у державі [21, с. 15].

Під час розробки та прийняття нової редакції Закону України «Про ціни та ціноутворення» обов'язково має бути врахована необхідність закріплення саме на законодавчому рівні повноважень органів виконавчої влади та виконавчих органів міських рад щодо регулювання цін (тарифів). На сьогоднішній день це завдання вирішується на рівні Постанови Кабінету Міністрів України «Про встановлення повноважень органів виконавчої влади та виконавчих органів міських рад щодо регулювання цін (тарифів)» [22], що, однак, суперечить ч. 2 ст. 19 Конституції України [23], яка вимагає виключно законодавчого закріплення підстав діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування.

Не можна не звернути увагу також і на необхідність удосконалення процедур публічного регулювання цін та тарифів. Нині, як відомо, форми публічного регулювання поділяються на прямі та опосередковані. До перших з них, які несуть у собі прямі (адміністративні) елементи впливу на суб'єктів господарювання, зараховуються:

- встановлення фіксованих цін (тарифів) на продукцію. Це найбільш жорсткий метод адміністративного регулювання цін з боку публічних суб'єктів, бо він не залишає окремим суб'єктам господарювання жодних альтернатив урахування впливу ринкових факторів;

- встановлення граничного рівня цін (тарифів) на продукцію. В основі застосування цього методу регулювання цін покладено ідею встановлення їх верхньої межі;

- встановлення граничного рівня рентабельності реалізації продукції. Цей метод державного регулювання цін використовується з метою боротьби з надприбутками окремих монопольних утворень або для зниження рівня цін на окремі соціально значущі види продукції;

- встановлення граничного рівня торгівельної надбавки або постачальницько-збутової націнки. Цей метод застосовується у процесі ціноутворення на продукцію у сфері обігу;

- встановлення граничних коефіцієнтів зміни цін (тарифів) на продукцію. Цей метод спрямований на нейтралізацію інфляційного очікування або очікування падіння курсу національної валюти;

- встановлення мінімального рівня цін на продукцію. Цей метод стосується, як правило, імпорту продукції з метою захисту вітчизняних виробників [1; 24]. Отже, застосування кожної з названих форм публічного регулювання цін та тарифів має отримати чітке процедурне забезпечення у вигляді окремих статей оновленого Закону України «Про ціни та ціноутворення». Суб'єктів господарювання не задовольняє, так би мовити, постановка перед фактом про застосування до них одного із названих методів регулювання, оформлена у вигляді правового акту. Принцип правової визначеності вимагає від суб'єктів публічної адміністрації передбачуваних процедур та правових рішень, кожне з яких повинно бути зрозумілим суб'єкту господарювання. А досягти цього можна буде лише за рахунок нормативного визначення передумов та порядку застосування кожної з названих вище форм публічного регулювання цін та тарифів.

Згадавши про принципи діяльності публічної адміністрації у даній сфері, не можна не звернути увагу і на той факт, що у чинному Законі України «Про ціни та ціноутворення» слово «принцип» навіть і не згадується. А раз так, то годі і сподіватися, що суб'єкти публічного регулювання цін та тарифів у своїй діяльності будуть на них орієнтуватися та керуватися ними під час прийняття відповідних рішень. З огляду на це, майбутній закон має бути доповнений також і переліком принципів публічного регулювання цін та тарифів. Такий перелік має складатися із загальних (принципів належного урядування) та спеціальних принципів. На думку Л. Чорної, яка знаходить підтримку і у дисертанта, основними принципами, за якими має формуватися та реалізуватися публічна політика цін та тарифів, є:

- вибір найбільш важливих напрямів цінового регулювання з боку суб'єктів публічної адміністрації, що забезпечують найбільш ефективну реалізацію цілей державної загальноекономічної та соціальної політики;

- диференціація форм і методів публічного регулювання цін та тарифів на окремих товарних ринках (ринках послуг) відповідно до умов та рівня їх розвитку;

- забезпечення необхідної пропорційності інтересів держави, окремих суб'єктів господарювання та покупців під час здійснення публічного регулювання цін та тарифів;

- забезпечення достатнього рівня самостійності господарюючих суб'єктів у прийнятті ними цінових (тарифних) рішень шляхом надання їм можливості вибору альтернативних механізмів публічного регулювання;

- урахування накопиченого світового досвіду формування правових основ регулювання цін та тарифів; інтегрування вітчизняних правових норм публічного регулювання цін та тарифів у міжнародну систему правовідносин [1].

І на завершення обговорення про стан та перспективи розвитку інституту публічного регулювання цін та тарифів, слід наголосити також і на тому факті, що його ефективність буде багато у чому залежати від рівня володіння відповідними знаннями усіма суб'єктами, які задіяні у даному процесі. На сьогоднішній день, як можна було побачити з викладеного, зазначений інститут базується на величезній кількості правових актів, які мають бути належним чином систематизованими та опра-

цьованими, тобто вивченими. Досягти цієї мети можна лише шляхом проведення диференціації усієї сукупності таких правових норм, з послідуочим об'єднанням останніх у межах окремого правового інституту, який, у свою чергу, має увійти до складу Особливої частини адміністративно-господарського права України.

Висновки. Отже, роблячи загальний висновок з викладеного, наголосимо на тому, що інститут державного регулювання цін та тарифів, у його сьогодиншньому вигляді, застарів. У його змісті є чимала кількість елементів, які скоріше негативно, ніж позитивно, впливають на становлення ринкової економіки в Україні. З огляду на це, його реформування має здійснюватися у тісній співпраці економічної та правової теорії, зокрема, теорії діяльності публічної адміністрації. У протилежному випадку нам не вдасться привести його у відповідність до стандартів, вироблених в адміністративно-господарському праві країн Європейського Союзу.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Чорна Л. Теоретичні засади механізму державного регулювання роздрібних цін / Л. Чорна // Підприємництво, господарство і право. – 2005. – № 4. – С. 73–76.
2. Господарський кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 18, № 19-20, № 21-22. – Ст. 144.
3. Уткин Э.А. Цены. Ценообразование. Ценовая политика / Э.А. Уткин. – М.: Эксмо, 1998. – 224 с.
4. Мартемьянов В.С. Хозяйственное право: учеб. для вузов / В. С. Мартемьянов. – М.: БЕК, 1994. – Т. 2. – 388 с.
5. Кононець О.М. Адміністративно-правовий статус Державної інспекції України з контролю за цінами: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Кононець Олена Миколаївна. – Запоріжжя, 2012. – 262 с.
6. Про ціни та ціноутворення: Закон України від 03.12.1990 р. № 507-ХІІ // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1990. – № 52. – Ст. 650.
7. Про внесення змін до деяких законів України щодо стабілізації цін на ринку нафтопродуктів: Закон України від 17.05.2005 р. № 2565-ІV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 21. – Ст. 304.
8. Про заходи щодо врегулювання цін/тарифів на житлово-комунальні послуги: Указ Президента України від 06.02.2007 р. № 77/2007 // Урядовий кур'єр від 08.02.2007. – № 24.
9. Питання реалізації державної політики з контролю за цінами: Указ Президента України від 30.03.2012 р. № 236/2012 // Офіційний вісник Президента України. – 2012. – № 12. – Ст. 313.
10. Про встановлення повноважень органів виконавчої влади та виконавчих органів міських рад щодо регулювання цін (тарифів): Постанова Кабінету Міністрів України від 25 грудня 1996 р. № 1548 // Урядовий кур'єр від 23.01.1997 р.
11. Про забезпечення єдиного підходу до формування тарифів на житлово-комунальні послуги: Постанова Кабінету Міністрів України від 1 червня 2011 р. № 869 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 62. – Ст. 2472.
12. Про затвердження цін реалізації борошна: наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України від 30.05.2012 р. № 312 [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0952-12>.
13. Про затвердження Порядку розрахунку граничного рівня оптово-відпускних цін на лікарські засоби для лікування осіб з гіпертонічною хворобою та порівняльних (референтних цін) на такі засоби: наказ Міністерства охорони здоров'я України від 29.05.2012 р. № 394 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 43. – Ст. 1680.
14. Про граничні торговельні (постачальницько-збутові) надбавки на окремі види продовольчих товарів: Розпорядження голови Харківської обласної державної адміністрації від 29.05.2008 р. № 320 [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://kharkivoda.gov.ua/ru/document/view/id/7220>.
15. Про затвердження тарифів вартості послуг паркування на майданчиках для платного паркування транспортних засобів у м. Дніпропетровську: Рішення Виконавчого комітету Дніпропетровської міської ради від 11.04.2011 р. № 512 [Електронний ресурс] // Режим доступу: http://files.dniprorada.gov.ua/files/cat_view/5----?limit=20&order=hits&dir=DESC.
16. Захарова О. Особливості державного регулювання цін на продовольчу продукцію в Україні / О. Захарова // Підприємництво, господарство і право. – 2009. – № 5. – С. 162–165.
17. Дешко Л. Державне регулювання системи цін на лікарські засоби в Україні / Л. Дешко // Підприємництво, господарство і право. – 2007. – № 10. – С. 109–112.
18. Тымкина К. Здоровье – дороже / К. Тымкина // Корреспондент. – 2012. – № 19. – С. 38–40.
19. Про ліквідацію урядових органів: Постанова Кабінету Міністрів України від 28 березня 2011 р. № 346 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 26. – Ст. 1054.
20. Питання реалізації державної політики з контролю за цінами: Указ Президента України від 30.03.2012 р. № 236/2012 // Офіційний вісник Президента України. – 2012. – № 12. – Ст. 313.
21. Кононець О. М. Адміністративно-правовий статус державної інспекції України з контролю за цінами: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О.М. Кононець. – Запоріжжя, 2012. – 18 с.
22. Про встановлення повноважень органів виконавчої влади та виконавчих органів міських рад щодо регулювання цін (тарифів): Постанова Кабінету Міністрів України від 25 грудня 1996 р. № 1548 // Урядовий кур'єр від 23.01.1997 р.
23. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
24. Ворон Р. М. Реімбурсація як засіб господарсько-правового регулювання ціноутворення фармацевтичної продукції / Р. М. Ворон // Питання господарського права. – 2010. – № 5. – С. 105–109.