

РОЗДІЛ 4. ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО, ГОСПОДАРСЬКО-ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 346.61

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЦІН НА СОЦІАЛЬНО ЗНАЧУЩІ ПРОДОВОЛЬЧІ ТОВАРИ: ПОДІЛ СФЕРИ ПОВНОВАЖЕНЬ

STATE REGULATION OF PRICES FOR SOCIALLY IMPORTANT FOOD PRODUCTS: DIVISION OF JURISDICTIONS

Гембара О.Ю.,

*здобувач кафедри господарського права Національного
юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

У статті розглядається питання розподілу повноважень між Верховною Радою України і Кабінетом Міністрів України в сфері державного регулювання цін на соціально значущі продовольчі товари. Аналізуються зміни, які пропонуються до внесення до нормативно-правових актів як на підзаконному рівні, так і на рівні законів України. Обґрунтовується висновок достатності підзаконного регулювання за умови диференційованого підходу, тобто коли державне цінове регулювання поширюється не на весь асортиментний ряд відповідної товарної групи, а на її окремі позиції – на відповідний товар певного сорту, ґатунку, категорії тощо.

Ключові слова: державне цінове регулювання, соціально значущі продовольчі товари, підзаконне регулювання, цінова політика.

В статье рассматривается вопрос распределения полномочий между Верховной Радой Украины и Кабинетом Министров Украины в сфере государственного регулирования цен на социально значимые продовольственные товары. Анализируются изменения, которые предлагаются к внесению в нормативно-правовые акты как на подзаконном уровне, так и на уровне законов Украины. Обосновывается вывод достаточности подзаконного регулирования при условии дифференцированного подхода, то есть, когда государственное ценовое регулирование распространяется не на весь ассортиментный ряд соответствующей товарной группы, а на ее отдельные позиции – на соответствующий товар определенного сорта, категории и т. д.

Ключевые слова: государственное ценовое регулирование, социально значимые продовольственные товары, подзаконное регулирование, ценовая политика.

The article deals with distribution of powers between Verkhovna Rada and Cabinet of Ministers of Ukraine in sphere of state regulation of prices for socially important food products. It is analyzed changes that are proposed for submission to regulatory acts on a sub-legal level and at level of laws of Ukraine. The conclusion of adequacy of sub-law regulation that provide a differentiated approach to state price regulation which does not extend to entire product range of appropriate product group and its individual position has been made in article.

Key words: government price regulation, socially important food products, law regulation, pricing policies.

Актуальність теми. На сучасному етапі розвитку економічної думки питання необхідності державного втручання у процеси ціноутворення і регулювання цін не викликає суперечностей внаслідок низки об'єктивних причин. Водночас, науковці висловлюють різні думки щодо того, яким повинен бути рівень втручання держави в економіку, зокрема її вплив на процеси ціноутворення, та яким методом і інструментам цінового регулювання має надаватися перевага [10, с. 150].

Об'єктивними чинниками, що визначають необхідність регулювання державою процесів ціноутворення, є неможливість ринкових механізмів саморегуляції виконувати низку функцій, необхідних для забезпечення збалансованого розвитку суспільства. Передусім, мова йде про вирішення соціальних завдань, зокрема задоволення мінімального рівня потреб усіх верств населення у товарах і послугах, незалежно від рівня їх грошових доходів, що реалізується через обмеження цін на товари першої необхідності, встановлення мінімального рівня заробітної плати, державні субсидії і соціальні виплати.

У жодній із країн розвинутої ринкової економіки не існує повної свободи в частині ціноутворення, в більшості таких країн в якості загальної тактики використовують певні правила ціноутворення, що мають оформлення у вигляді законодавчих актів і мають на меті регламентацію методології та процедури формування цін на товарних ринках країни. Окрім цього держава бере на себе функцію встановлення цін на конкретні товари та послуги, що мають вирішальне значення для розвитку національної економіки, та здійснює контроль за ними [4].

Проблеми формування системи ефективного регулювання цін на продовольчому ринку були об'єктом до-

слідження вітчизняних та зарубіжних вчених, зокрема: Ю.Д. Білика, П.І. Гайдучого, М.Я. Дем'яненка, В.М. Онегіної, Б.Й. Пасхавера, П.Т. Саблука, О.Г. Шпикуляка, О.М. Шпичака. Проте, завдання пошуку ефективних форм розмежування повноважень суб'єктів державного регулювання цін, узгодженості їх дій та функцій залишається не вирішеним, що на практиці проявляється у частій зміні методів регулювання, форм контролю за ціноутворенням, і, як наслідок, значними ціновими коливаннями на продовольчому ринку [11, с. 303].

Метою цієї статті є визначення оптимального розподілу повноважень між Верховною Радою України і Кабінетом Міністрів України в сфері державного регулювання цін на соціально значущі продовольчі товари, а також аналіз доцільності змін, що пропонуються до внесення до нормативно-правових актів як на підзаконному рівні, так і на рівні законів України.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до чинного законодавства Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації регулюють (встановлюють), зокрема, граничні торговельні (постачальницько-збутові) надбавки до оптової ціни виробника (митної вартості) на борошно, хліб, макаронні вироби, крупи, цукор, яловичину, свинину і м'ясо птиці, ковбасні вироби варені, молоко, сир, сметану, масло вершкове, олію соняшникову, яйця курячі не вище 15 відсотків без урахування витрат з їх транспортування у міжміському сполученні.

Це право закріплено за ними абзацом 29 п. 12 Повноважень центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій,

виконавчих органів міських рад щодо регулювання цін і тарифів на окремі види продукції, товарів і послуг, які викладено в додатку до постанови Кабінету Міністрів України «Про встановлення повноважень органів виконавчої влади та виконавчих органів міських рад щодо регулювання цін (тарифів)» від 25 грудня 1996 р. № 1548 [1]. Слід підкреслити, що цей документ було прийнято в свій час «із метою вдосконалення системи державного регулювання цін (тарифів) та подальшого розвитку ринкових відносин».

Наведена вище норма абзацу 29 п. 12 з'явилась у тексті нормативно-правового акту відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 24.07.2003 р. № 1150 [7], та залишається чинною і зараз (зі змінами, які було внесено низкою інших постанов).

Крім того, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації регулюють (встановлюють):

граничні рівні рентабельності виробництва борошна пшеничного вищого, першого і другого сорту, борошна житнього обдирного, хліба вагою більш як 500 грамів із борошна пшеничного вищого, першого і другого сорту та їх суміші, борошна житнього та суміші борошна пшеничного та житнього простої рецептури (борошно, дріжджі, сілі, вода) без додавання цукру, жиру, інших наповнювачів, а також хліб і хлібобулочні вироби для діабетиків;

оптово-відпускні ціни на борошно пшеничне вищого, першого і другого сорту, борошно житнє обдирне, крупи гречані, яловичину, свинину, м'ясо птиці, ковбасні вироби варені, молоко коров'яче питне (пастеризоване, фасоване у півлітку), сир, сметану, масло вершкове, яйця курячі, цукор, олію соняшникову шляхом декларування їх зміни.

За час існування таких повноважень вже відбулося багато змін у правовому регулюванні. Серед іншого – з'явився новий Закон України «Про ціни і ціноутворення» від 21 червня 2012 року № 5007-VI [2], який прийшов на заміну Закону України «Про ціни і ціноутворення» від 3 грудня 1990 року № 507-XII [3]. У той же час можна стверджувати, що з появою нового закону повноваження Кабінету Міністрів України змінились, але несуттєво. За старої редакції Кабінет Міністрів України забезпечував здійснення державної політики цін; визначав перелік продукції, товарів і послуг, державні фіксовані та регульовані ціни і тарифи, які затверджуються відповідними органами державного управління, крім сфери телекомунікацій, електроенергетики, централізованого тепlopостачання, водопостачання та водовідведення; визначав повноваження органів державного управління в галузі встановлення і застосування цін (тарифів), а також контролю за цінами (тарифами).

За чинним законодавством (ст. 5 Закону України «Про ціни і ціноутворення») за Кабінетом Міністрів України визнаються такі повноваження:

1) забезпечення проведення державної цінової політики;

2) здійснення державного регулювання цін, визначення повноважень органів виконавчої влади щодо формування, встановлення та застосування цін, якщо інше не визначено законом або міжнародним договором України, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України;

3) визначення переліку товарів, державні регульовані ціни на які затверджуються відповідними органами виконавчої влади, якщо інше не визначено законом.

При цьому державне регулювання цін здійснюється Кабінетом Міністрів України, органами виконавчої влади, державними колегіальними органами та органами місцевого самоврядування відповідно до їх повноважень шляхом:

1) встановлення обов'язкових для застосування суб'єктами господарювання: фіксованих цін;

граничних цін;

граничних рівнів торговельної надбавки (націнки) та постачальницько-збутової надбавки (постачальницької винагороди);

граничних нормативів рентабельності;

розміру постачальницької винагороди;

розміру доплат, знижок (знижувальних коефіцієнтів);

2) запровадження процедури декларування зміни ціни та/або реєстрації ціни (ст. 13 Закону України «Про ціни і ціноутворення»).

Як бачимо, окремим способом державного регулювання цін є процедура декларування зміни ціни та/або реєстрації ціни. В свою чергу, відповідно до ст. 12 Закону України «Про ціни і ціноутворення» державні регульовані ціни запроваджуються на товари, які справляють визначальний вплив на загальний рівень і динаміку цін, мають істотну соціальну значущість, а також на товари, що виробляються суб'єктами, які займають монопольне (домінуюче) становище на ринку.

При цьому на нормативному рівні встановлюються вимоги до державних регульованих цін. Вони повинні бути економічно обґрунтованими (забезпечувати відповідність ціни на товар витратам на його виробництво, продаж (реалізацію) та прибуток від його продажу (реалізації)). Кабінет Міністрів України, органи виконавчої влади, державні колегіальні органи та органи місцевого самоврядування під час встановлення державних регульованих цін на товари до складу таких цін обов'язково включають розмір їх інвестиційної складової частини.

Отже, із викладеного вище можна зробити висновок, що закон обмежує державне регулювання, зокрема, товарами, які мають істотну соціальну значущість. Але перелік таких товарів безпосередньо в законі не наводиться. Відповідно, виникає питання, наскільки в сучасних умовах це є виправданим. У даному аспекті доцільно нагадати про проект постанови Кабінету Міністрів України «Про внесення змін у додаток до постанови Кабінету Міністрів України від 25 грудня 1996 р. № 1548 та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України» [9] (на час підготовки статті цей проект або його аналого не прийнято). Розробляючи цей проект, Кабінет Міністрів України (а точніше Мінекономрозвитку) мав на меті ідею лібералізації (дерегуляції) у сфері ціноутворення, у т. ч. шляхом усунення надмірного регулювання цін на продовольчі товари.

Проектом постанови передбачається скоротити обсяг адміністративно-регульованих цін на продтовари, змістивши акцент такого регулювання з виробництва на сферу оптової і роздрібної торгівлі цими товарами, який здійснюватиметься шляхом встановлення обл(міськ)держадміністраціями граничного рівня торговельних та постачальницько-збутових надбавок. Оптимізований перелік включатиме 11 позицій продтоварів (зараз 16), що користуються попитом у населення з низьким рівнем доходів, із яких виключаються продтовари «преміум сегменту», вироблені за покращеною технологією, розфасовані із застосуванням пакувальних матеріалів покращеної якості (тара скляна, керамічна тощо).

Передбачається також відмовитись від державного регулювання цін на продтовари шляхом встановлення граничного нормативу рентабельності та декларування зміни оптово-відпускних цін через неефективність цих методів та необхідність значного витрачання часу та коштів суб'єктів господарювання на виконання всіх регуляторних процедур.

Відповідні заходи планується вжити на виконання п. 4 п. 101 Плану заходів із виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку «Україна-2020» у 2015 році, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 4 березня 2015 р. № 213-р [5]. У ньому доручено Мінекономрозвитку до 30 листопада 2015 року розроблення та подання Кабінету Мі-

ністрів України проекту постанови щодо внесення змін до додатку постанови Кабінету Міністрів України від 25 грудня 1996 р. № 1548 «Про встановлення повноважень органів виконавчої влади та виконавчих органів міських рад щодо регулювання цін (тарифів)» та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України (щодо лібералізації ціноутворення, зокрема усунення надмірного регулювання цін на продовольчі товари).

Згідно з проектом Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації регулюють (встановлюють) граничні торговельні надбавки (націнки) та граничні постачальницько-збутові надбавки (постачальницькі винагороди) до оптової ціни виробника (митної вартості) на борошно пшеничне вищого сорту; хліб вагою більш як 500 грамів із борошна пшеничного вищого, першого і другого сорту та їх суміші, борошна житнього та суміші борошна пшеничного та житнього простої рецептури (борошно, дріжджі, сіль, вода) без додавання цукру, жиру, інших наповнювачів; хліб і хлібобулочні вироби для діабетиків; крупи гречані, вівсяні, пшоняні; цукор білий кристалічний; свинину (крім безкісткового м'яса); м'ясо курей (крім філе); молоко коров'яче питне пастеризоване із вмістом жиру до 3% (фасоване у плівку); сир кисломолочний із вмістом жиру до 10% (фасований у пергаментну упаковку); олію соняшникову рафіновану (фасовану у пляшках із поліетилен-рефталату); яйця курячі столові першої та другої категорії; дитяче харчування не вище 15% без урахування витрат із їх транспортування у міжміському сполученні.

Зауважимо, що також пропонується скасувати Порядок декларування зміни оптово-відпускних цін на продовольчі товари, який затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2007 р. № 1222 [6]. Зараз він визначає механізм декларування суб'єктами господарювання зміни оптово-відпускних цін на борошно пшеничне вищого, першого і другого сорту, борошно житнє обдирне, крупи гречані, яловичину, свинину, м'ясо птиці (тушка), ковбасні вироби варені, крім вищого сорту, молоко коров'яче питне (пастеризоване, фасоване у плівку), сир кисломолочний з вмістом жиру до 9 відсотків, сметану з вмістом жиру до 20 відсотків, масло вершкове з вмістом жиру до 72,5 відсотка, яйця курячі, цукор-пісок, олію соняшникову.

У той же час має місце інший підхід до цього питання, який навпаки пропонує вивести регулювання питання ці-

ноутворення на деякі продовольчі товари на рівень закону. До Верховної Ради України було надано проект Закону про внесення зміни до Закону України «Про ціни та ціноутворення» про невідкладні заходи щодо захисту прав громадян в умовах різкого підвищення цін на соціально значущі продовольчі товари (№ 1021 від 27.11.2014 р.) [8], в якому планувалося доповнити частину першу статті 12 Закону України «Про ціни та ціноутворення» переліком товарів, щодо яких виставляються державні регульовані ціни через визначення граничних рівнів рентабельності виробництва, торговельних надбавок (націнок) та постачальницько-збутових надбавок (постачальницької винагороди) до оптово-відпускної ціни виробника (митної вартості); граничних рівнів оптово-відпускних та роздрібних цін, а саме: дитяче харчування, борошно пшеничне вищого, першого і другого сорту, борошно житнє обдирне, хліб і хлібобулочні вироби, макаронні вироби, крупи, яловичину, свинину (крім безкісткового м'яса), м'ясо курей (крім філе), ковбасні вироби варені, молоко коров'яче, сир кисломолочний, сметану, масло вершкове, яйця курячі, цукор білий.

Метою законопроекту було бажання забезпечити неухильну реалізацію конституційного права на достатній рівень життя (зокрема – на достатнє харчування), яке гарантовано статтею 48 Основного Закону.

Слід зазначити, що Комітет з питань економічної політики прийняв рішення рекомендувати Верховній Раді України відхилити цей проект Закону України про внесення змін до Закону України «Про ціни та ціноутворення». Але, напевно, що в умовах нестабільних цін це питання може виникнути знов.

Висновки. На наш погляд, необхідності саме в законодавчому врегулюванні переліку соціально важливих продуктів немає. В будь-якому разі, навіть якщо впроваджувати такий поділ компетенції через закон, то треба дуже виважено віднестись до формування позицій з переліку. Слід погодитись із зауваженнями, викладеними у висновку до проекту від Головного науково-експертного управління. Зокрема вказується, що доцільним також є поширення державного цінового регулювання не на весь асортиментний ряд відповідної товарної групи, а на її окремі позиції – на відповідний товар певного сорту, гатунку, категорії тощо. В протилежному випадку матиме місце бюджетне дотування споживачів товарів вищих цінових позицій, до яких належить переважно населення з високим рівнем достатку.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Додаток до постанови Кабінету Міністрів України від 25 грудня 1996 р. № 1548 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1548-96-%D0%BF>.
2. Закон України «Про ціни і ціноутворення» від 21.06.2012 р. № 5007-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 19–20. – 1112 с. – Ст. 190.
3. Закон України «Про ціни і ціноутворення» від 03.12.1990 р. № 507-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1990. – № 52. – Ст. 650.
4. Мазна Ю.О. Державне регулювання ціноутворення в Україні / Ю.О. Мазна // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/conf/2014-2/doc/2/09.pdf>.
5. План заходів із виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та стратегії сталого розвитку «Україна–2020» у 2015 році, затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 4 березня 2015 р. № 213-р // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/213-2015-%D1%80>.
6. Порядок декларування зміни оптово-відпускних цін на продовольчі товари, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2007 р. № 1222 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 79. – 11 с. – Ст. 2940.
7. Постанова Кабінету Міністрів України від 24 липня 2003 р. № 1150 «Про недоліки у роботі окремих органів виконавчої влади із забезпечення продовольчої безпеки та заходи щодо стабілізації ринку основних продовольчих товарів» // Офіційний вісник України. – 2003. – № 31. – 26 с. – Ст. 1608.
8. Проект Закону про внесення зміни до Закону України «Про ціни та ціноутворення» про невідкладні заходи щодо захисту прав громадян в умовах різкого підвищення цін на соціально значущі продовольчі товари (№ 1021 від 27.11.2014 р.) // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=52435.
9. Проект постанови Кабінету Міністрів України «Про внесення змін у додаток до постанови Кабінету Міністрів України від 25 грудня 1996 р. № 1548 та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України» // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://civic.kmu.gov.ua/consult_mvc_kmu/consult/poll/project/3563.
10. Рогова Н.В. Аналіз форм та методів державного регулювання цін та процесів ціноутворення [текст] / Н.В. Рогова // Фінансовий простір. – 2014. – № 1 (13). – С. 150–155.
11. Шкварчук Л.О. Система повноважень органів державного регулювання цін на продовольчому ринку [текст] / Л.О. Шкварчук // Науковий вісник НЛТУ України. – 2012. – Вип. 22.7. – С. 302–307.