

УДК 351.82:338.5

Л. Круковська

МЕХАНІЗМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ КОНТРОЛЮ ЦІН І ЦІНОУТВОРЕННЯ: СЕРЕДОВИЩЕ, ХАРАКТЕР ТА МЕТОДИ ВПЛИВІВ

Розглянуто механізми реалізації державної політики у сфері контролю цін і ціноутворення. Визначено та описано середовище їх функціонування. Обґрунтовано та прокласифіковано характер та методи впливів механізмів на ціну та процес ціноутворення.

Ключові слова: механізми державного управління, ціна, ціноутворення, вплив, прямий вплив, непрямий вплив, регулювання.

Як відомо з основ економічної теорії та наукових положень макроекономіки, регулююча діяльність держави у сучасному ринковому середовищі здійснюється насамперед через використання нею (державою) комплексу механізмів державного управління, які тим чи іншим чином вирішують визначену проблематику, формуючи принципи, систему та процес розподілу відповідних, об'єктивно обмежених економічних ресурсів [1, 2].

Однією з визначальних сфер сучасної держави є її економічна сфера, що володіє відповідним інструментарієм державного регулювання, зосереджений у механізмах фінансової, бюджетної, грошово-кредитної політики. Державний інструментарій управління у цій сфері включає такі важливі елементи, як: державний бюджет, систему державного (центрального, національного) банку і державний сектор економіки. Через них держава впливає на функціонування господарства, стимулюючи економічне зростання і науково-технічний прогрес, підтримуючи зовнішньоекономічну діяльність компаній як реалізаторів показника чистого експорту.

Створення середовища ефективної взаємодії механізмів приватномонополістичного (яке невід'ємно існує у сучасному ринку) і державного управління має на меті не тільки пристосування до мінливих умов, а й здійснення структурних зрушень, необхідних для подальшого соціального та економічного розвитку. До того ж, відповідальність за налагодження цієї взаємодії та її ефективність цілком покладається на державу як зацікавлену інституцію, оскільки ні приватний сектор, ні тим більше монополії не мають на меті зберегти та прогудувати державний управлінський апарат, соціальну сферу, культуру тощо. Більш того, все це є тягарем для них, адже джерелом існування цих суб'єктів є винятково податки, що зменшують маржу прибутковості виробництва. І, відповідно, вирішення всієї проблематики щодо ефективної взаємодії механізмів цілком належить до функцій держави, адже їй як своєрідній організаційній структурі властивий “інстинкт самозбереження та самозабезпечення” [3].

Проблемам забезпечення формування економічно обґрунтованих цін, вдосконалення механізмів державного управління процесом ринкового ціноутворення та прогнозування приділяють значну увагу такі вітчизняні вчені, як А. Бакаєв, В. Вітлінський, В. Геєць, В. Слейко, Н. Костіна, Ю. Лисенко, І. Лукінов, І. Ляшенко, В. Микитенко, С. Наконечний, Я. Юрик та інші. Водночас, у запропонованому ракурсі проблематика зазначеного питання є малодослідженою.

Невирішеними наразі залишаються питання щодо регламентації якості та глибини впливу механізмів державного управління на економічну сферу, яка, як відомо, є саморегульованою, самооздоровлюваною та самодостатньою системою, зокрема у сфері регулювання цін як одного з елементів цієї системи. Але держава також є багатофункціональною системою, що розвивається в умовах ринкової економіки і може багатьма способами впливати на власне національне господарство, наприклад через державну власність або податкову систему, процентну ставку або тарифи [4, 5]. Складовою частиною цих процесів є спроби впливати на стан господарської кон'юнктури окремих товарних ринків за допомогою регулювання цін – тобто, власне, сама цінова політика держави. Таким чином, вплив держави на процеси ціноутворення як один зі способів забезпечення економічної стабільності є одним із важливих і систематично застосовуваних методів її економічної політики і, водночас, однією з найважливіших частин проблематики, що досі є невирішеною.

Обраний метод впливу з розвитком відносин “держава – ринок” сформував спочатку лише форму, а згодом і відповідну систему, що є природним з огляду на системний підхід до формування середовища механізмів державного управління [6]. Система державного управління ціною політикою поряд з іншими формами державної політики є спробою впливу на вартісні пропорції і розподіл національного доходу між окремими галузями. Роль цієї форми регулювання в останні десятиліття різко посилилася внаслідок підвищення рівня інфляції, і, як наслідок, цінова політика стає одним з найважливіших елементів економічного механізму діяльності держави.

Якщо звернутися до комплексного механізму державного управління з позицій наукового означення процесу регулювання цін, то він за своєю сутністю є режимом, який характеризується спробою держави за допомогою законодавчих, адміністративних і бюджетно-фінансових інструментів (кожен з яких є самостійним механізмом державного управління) впливати на ціни так, щоб сприяти стабільному розвитку соціальної та економічної систем загалом, тобто через ціни нівелювати циклічні коливання процесів відтворення у суспільстві. А залежно від конкретної господарської кон'юнктури механізми державного управління у сфері забезпечення контролю цін та процесу ціноутворення можуть мати два характерні функціонування: антикризовий та антиінфляційний.

Одним із чинників, спільно прийнятих для обох характерних механізмів та оздоровлення процесу їх функціонування, є лібералізація цін, яка, на відміну від поширених думок, не послаблює, а навпаки, підвищує роль держави у здійсненні політики ціноутворення [7]. Її специфікою є те, що вона пов'язана практично з усіма механізмами цінової політики та полягає не у встановленні конкретних цін, а у впливі за допомогою заходів на прийняття товаровиробниками оптимальних рішень із формування та встановлення цін (тут задіяні функції економічного механізму), наданні їм методологічної та методичної допомоги (шляхом задіяння складових організаційного механізму), розробці правових норм по ціноутворенню (що становить інструментарій правового механізму).

Основною характеристикою дії механізмів державного управління у сфері цін, як і всіх інших механізмів державного управління, є ступінь їх впливу на об'єкт управління через інструменти державного управління [8, 9].

Аналізуючи такий вплив, можна констатувати, що характер впливу на виробників як на предмет, через який держава (як суб'єкт) впливає на ціни та ціноутворення (об'єкт), управління може бути прямим (шляхом застосування інструментів правового механізму,

таких як встановлення певних порядків ціноутворення), та непрямим (опосередкованим), через інструменти інших механізмів, що функціонують в економічній сфері держави:

1. Економічного механізму:
 - 1.1. Створення та стимулювання ринків.
 - 1.2. Міжтериторіальний галузевий розподіл.
 - 1.3. Інвестиційна діяльність тощо [10].
2. Фінансово-кредитного механізму (регулювання відсоткової ставки).
3. Бюджетного механізму:
 - 3.1. Оплата праці.
 - 3.2. Пільги та субсидії.
 - 3.3. Встановлення соціальних стандартів та здійснення соціальних виплат.
4. Податкового механізму: послаблення чи посилення податкового тиску, рівень якого значною мірою впливає на собівартість виробництва продукції [11].

Особливо зазначимо, що на саму ціну можливий лише прямий вплив, непрямий вплив здійснюється лише на процес ціноутворення, точніше, на чинники, що його визначають (рис. 1).

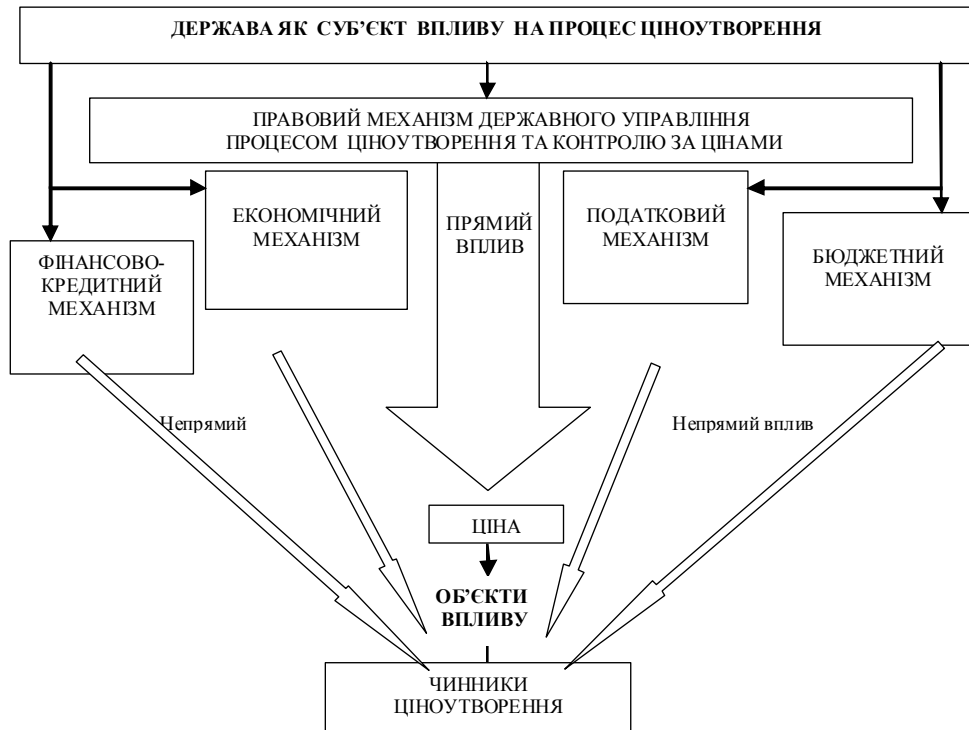


Рис. 1. Вплив держави на процес ціноутворення через механізми державного управління

Формування, встановлення та застосування цін (тарифів) у ринкових умовах здійснюється виробниками самостійно, але з урахуванням вимог діючих нормативно-правових актів, які є основним втіленням дії правового механізму. За цього недотримання

виробником або надавачем послуг встановлених правових норм економічної поведінки у відпрацьованій системі ринкових відносин легко може бути допущено через недосконалість фінансово-кредитного механізму, механізму оподаткування, бюджетного чи будь-якого іншого в зазначеному середовищі.

Логічним продовженням дослідження впливів механізмів є можливість визначити методи такого впливу. Залежно від визначеної нами класифікації, їх також можна поділити на методи прямого впливу на процес регулювання цін та методи непрямого впливу.

При прямих методах регулювання держава прямо впливає на рівень цін шляхом регламентації їх рівня, встановлення нормативів рентабельності або нормативів елементів, що становлять ціну, а також іншими аналогічними засобами. Як правило, держава прямо регулює ціни на ті види продукції та послуг, які утворюють “каркас” системи цін. Це ціни (тарифи) на енергоносії, послуги транспорту і зв’язку, житлово-комунальні послуги та інші, які мають істотний вплив на всю економіку країни. Встановлюючи і регулюючи ціни на ці товари та послуги, держава має вирішальний вплив на всю систему цін.

Пряме державне регулювання передбачає необхідність коригування ринку та доповнення ринкового механізму централізованою політикою держави шляхом контролю за найважливішими параметрами ринку. В умовах недосконалого ринкового господарства, що має місце в Україні, виникає такий рівень цін, що не задовольняє потреби оптимального стану і стабільності в економіці, та у підсумку сенсі призводить до штучного збідніння одних верств населення й нецивілізованого, неринкового збагачення інших – а такі процеси, як відомо, є сигналом до існування зародків негативних радикальних політичних і соціальних зрушень [12]. І в цьому випадку площина питань кардинально змінюється не в інтересах держави як визначального суб’єкта управління.

Непрямі методи регулювання процесу ціноутворення проявляються у впливі держави не на самі ціни як на об’єкт державного регулювання, а на фактори, що впливають на ціноутворення, і ці фактори перетворюються в об’єкти управління, а засоби, що зумовлені ними – на предмет державного управління. До непрямих методів належить регулювання облікової відсоткової ставки, податків, доходів, рівня мінімальної заробітної плати тощо.

Шляхом застосування методів непрямого регулювання цін держава має змогу цілеспрямовано створювати умови соціальної рівноваги. Через виважену цінову політику, яка реалізуватиметься в середовищі ефективного податкового та бюджетного механізмів, держава, зокрема, здатна забезпечити прибутковість видів бізнесу, які традиційно не вигідні для чистого ринкового господарювання, але вкрай важливі для розвитку та конкурентноздатності самої держави на світовій арені. Йдеться про довготривалі науково-технічні програми, розвиток воєнно-промислового комплексу, фундаментальні наукові дослідження, інфраструктуру транспорту, зв’язку, надання послуг у сфері благоустрою населених пунктів тощо. Це може бути досягнуто як шляхом використання договірних цін, що розраховуються, індексуються та укладаються на багаторічній основі, так і через налагодження системи розміщення державних замовлень і закупівель.

Поглиблюючи вивчення даних питань та аналізуючи вплив механізмів державного управління у сфері ціноутворення, важливо зазначити, що при надмірному державному регулюванні ринкові механізми слабшають і створюється небезпека втрати об’єктивних управлінських орієнтирів для зіставлення витрат і результатів.

Це відбувається тому, що в цьому випадку основні ринкові параметри починають відчувати сильний вплив неринкових факторів, а це є згубним для “економіки А. Сміта”, незалежно від часу та простору, де вона функціонує [13]. Не пов’язана з конкурентним ринком, абстрактно визначена державою ціна не може досить чутливо змінюватися (бути еластичною), залежно від зміни попиту та пропозиції. У цьому випадку утворюються або дефіцит, або затоварення, і ринкова економіка починає тяжіти до планової, а оскільки саме економіка є базисом суспільства та формує характер його надбудови у формі політичних інститутів, то, відповідно, штучно створюється та досить стрімко розвивається й перехід до іншої політичної системи суспільства, у даному випадку – до командно-адміністративної [14]. Саме у цьому полягає основна небезпека втрати рівноваги та рівнозначності у системі взаємодії ринкових механізмів та механізмів державного регулювання цін у бік надмірного захоплення (інколи дуже швидко досяжними та привабливими для держави) результатами впливу останніх.

Водночас, для умов ефективного соціально-економічного розвитку у середовищі функціонування економічної сфери та її механізмів неприпустимі як надмірне захоплення регулюванням цін з боку держави, так і повна відмова від такого впливу насамперед на процес формування цін на соціально значущі товари та послуги. У цьому випадку впливи, беззаперечно, знижують прибутковість суб’єктів ринку – і це є негативним наслідком, але вони визнаються ефективними, оскільки ведуть до здешевшення та доступності цих товарів для основної маси населення (що запобігає втраті соціальної рівноваги), а також стимулюють конкуренцію та зменшують ступінь панування монополістичних підприємств.

У сучасному світі ситуація ускладнюється ще й своєю нестійкістю до коливань та постійною кризою виробництва, зумовленою циклічністю його розвитку [15]. У цих умовах посилюється необхідність застосування методів прямого державного регулювання цін.

До прикладу, регулювання цін шляхом дотування витрат виробництва з метою підвищення продуктивності праці в сільському господарстві враховує державні пільги та субсидії на закупівлю добрив, сільськогосподарських машин, придбання високоякісного насіння, проведення меліоративних робіт, тощо. Крім того, держава підтримує співвідношення між цінами на сільськогосподарську продукцію та товарами, що придбані фермерами. Таким чином, методами прямого регулювання врівноважуються впливи ринкових механізмів та механізмів державного управління в економічній сфері.

Необхідно зауважити, що в Україні пряме державне регулювання цін здійснюється переважно такими засобами:

- встановлення граничних рівнів торгівельних надбавок;
- встановлення граничних нормативів рентабельності;
- фіксації граничного рівня цін;
- декларування зміни цін.

Серед перерахованих засобів реалізації методів прямого регулювання найжорсткішими є фіксація та обмеження граничного рівня цін, і, відповідно, з цими елементами правового механізму необхідно поводитися особливо застережливо та зважено.

Застосування поглибленого рівня прямого впливу механізму державного регулювання цін і тарифів можливе тільки на продукцію природних монополій: енергетика, залізничний транспорт, зв’язок, комунальне господарство, в яких створення

конкурентного середовища економічно неефективне, вкрай важке, подекуди технічно неможливе та надто витратне з огляду на вартість управлінських і адміністративних процесів, необхідних для його побудови та функціонування.

Водночас, існуюча в Україні система державного регулювання цін на продукцію підприємств-монополістів із переважним використанням методу встановлення граничного нормативу рентабельності в сучасних умовах функціонування монопольних ринків, що стрімко змінюються та адаптуються до наслідків державного регулювання (через вкрай негативну дію механізмів політичного лобі бізнес-інтересів та поєднані з ними механізми корупції), виявилася неефективною. Вона змушувала підприємства не до зниження цін, а до зростання витрат, зниження якості, падіння обсягів виробництва, спаду інвестиційної активності та скорочення податкових надходжень. Доказом цьому слугує інфляція 2007 – 2008 рр., яка дослідниками названа “інфляцією витрат” [16].

Поряд із методами прямого регулювання наша держава здійснює непряме регулювання цін, тим самим опосередковано впливаючи на процес ціноутворення через комплекс непрямих заходів. Такі заходи застосовуються в західноєвропейських країнах із початку ХХ ст., коли інфляційне зростання цін набуло рис стійкої тенденції [17]. Ці заходи, як правило, спрямовані на зміну кон’юнктури, на створення певного положення у сфері фінансування, валютних та податкових операцій, а загалом – на встановлення оптимального співвідношення між попитом і пропозицією.

До них належать державні закупівлі, регулювання податків, зборів, відрахувань та платежів, регулювання грошового обігу та кредиту, політика державних інвестицій, введення квотування експорту або імпорту товарів, пільгова політика, регулювання державних видатків, встановлення норм амортизації. Цими заходами держава прагне встановити рівновагу між попитом та пропозицією і тим самим сприяти більш рівномірному і повільному зростанню цін у масштабах всієї економіки.

Останніми роками непряме державне регулювання цін в Україні здійснювалося у наступних формах:

1. Виплата дотацій органами виконавчої влади різних рівнів окремим виробникам, що дозволяє підтримувати ціни на рівні нижчому, ніж диктує ринок.
2. Встановлення для виробників, насамперед сільськогосподарським підприємствам і постачальникам, оптовим і роздрібним організаціям податкових канікул та пільг, диференційованих по галузях.
3. Дотування виробників із метою зниження собівартості продукції і, як наслідок, оптово-відпускних цін виробника.
4. Встановлення пільг із податків та інших платежів до бюджету в разі продажу продукції за цінами, рівень яких є нижчим за рівень встановлених граничних цін.
5. В якості елемента функціонування правового механізму створення загальнодержавних рекомендацій щодо застосування єдиної методики формування собівартості виробництва та обігу, а також єдиного порядку формування фінансових результатів, що мають юридичну силу. В аспекті вступу України до міжнародних торговельних організацій ці елементи правового механізму повинні також узгоджуватися з міжнародними стандартами та правилами у цій сфері.
6. Декларування та сприяння заходам із політики вільних цін.

У минулому державне регулювання цін у зарубіжних країнах проводилося переважно у військові часи та в часи особливо відчутних економічних криз. Якщо підсумувати європейський досвід та основні причини втручання держави у ціноутворення

у різні періоди, то стає зрозумілим, що причини полягають у різких порушеннях плинності процесів відтворення в економічному механізмі державного управління [18].

У цих умовах державне регулювання у сфері цін зазвичай переслідує такі цілі:

- а) загальмувати інфляційне зростання цін у результаті знецінення грошей, усунути диспропорції цін на окремі види товарів і послуг;
- б) досягти необхідних співвідношень у розвитку виробництва;
- в) субсидювати виробництво, яке перебуває під контролем держави, захистити відсталі галузі економіки від іноземної конкуренції; сприяти зовнішньоекономічній діяльності;
- г) мобілізувати бюджетні кошти, необхідні для забезпечення соціально-економічних заходів.

Висновки

Отже, для забезпечення умов сталого соціально-економічного розвитку держави найбільш оптимальним є гнучке поєднання державою дії прямих і непрямих методів регулювання цін при функціонуванні механізмів державного управління. У процесі ефективного функціонування механізмів реалізації державної політики у сфері контролю цін та ціноутворення з метою соціально-економічного розвитку держави непрямі методи контролю за цінами не повинні протиставлятися прямим, вони повинні поєднуватися з ними. Так, наприклад, загальна антиінфляційна політика та пов'язані з нею заходи по непрямому впливу на процеси ціноутворення в цьому випадку доповнюються безпосередніми, прямими методами державного регулювання шляхом встановлення певних обмежень зміни цін, за допомогою "заморожування" або "блокування" їх на певному рівні, за допомогою контролю над окремими статтями витрат виробництва, обґрунтованого втручання у рішення підприємств і фірм щодо рівня цін на продукцію.

Цілі функціонування механізмів державної політики у сфері контролю за цінами полягають у тому, щоб не допустити їх неконтрольованого інфляційного зростання внаслідок виникнення стійкого дефіциту, різкого зростання закупівельних цін на сировину та енергетичні ресурси, що використовуються в процесі виробництва, недопущення зловживання монополюючим становищем на ринку, існуванню недобросовісної конкуренції, впровадження досягнень науково-технічного прогресу. Основним завданням з державницького боку є досягнення соціальних результатів, зокрема підтримка прожиткового мінімуму, забезпечення можливості придбання в достатній кількості товарів першої необхідності, вартість бюджетних пільг та субсидій для населення, запобігання збіднінню нації тощо.

В Україні роль держави в сфері економічних вигід та свобод полягає у забезпеченні ринкових структур комфортними умовами виробничого відтворення з метою створення та стимулювання нормальних умов соціально-економічного розвитку. До таких заходів належать прийняття програм розвитку та підтримки підприємництва, прийняття антимонопольного та антикорупційного законодавств, спрощення дозвільних процедур тощо. Проведення такої політики державою має на меті забезпечити зняття штучних обмежень і розгортання конкуренції у всіх галузях і секторах економіки, її підтримання та всьляке заохочення і розвиток на цій основі ринкового ціноутворення.

Система ціноутворення, що функціонує та видозмінюється в Україні в ході сучасних економічних реформ, повинна відповідати вимогам сучасної ринкової

економіки, бути єдиною і реалізовувати провідну роль принципів конкуренції і свободи ринкових коливань цін на товарних ринках та на ринках послуг у державі, з одного боку, а з іншого – мати регульоване, повністю адаптоване та різнорежимне спрямування [19].

Література

1. Економічний розвиток України: інституціональне та ресурсне забезпечення [Текст] : монографія / О. М. Алимов, А. І. Даниленко, В. М. Трегобчук [та ін.]. — К. : Об'єднаний ін-т економіки НАН України, 2005. — 540 с.
2. Данилишин Б. М. Макросистемна еволюція української економіки [Текст] : у 2 т. Т. 2. / Б. М. Данилишин, В. В. Микитенко ; Рада по вивченню продуктивних сил України НАН України. — К. : ЗАТ “Нічлава”, 2008. — 216 с.
3. Хропанюк В. Н. Теория государства и права. Хрестоматия [Текст] : учеб. пособ. — М. : [б. и.], 1998. — 944 с.
4. Данилишин Б. М. Макросистемна еволюція української економіки... — 216 с.
5. Державне управління: основи теорії, історія і практика [Текст] : навч. посіб. / В. Д. Бакуменко, П. І. Надолішний, М. М. Іжа [та ін.] ; за заг. ред. Надолішного П. І., Бакуменка В. Д. — Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2009. — 394 с.
6. Нижник Н. Р. Системний підхід в організації державного управління [Текст] : навч. посіб. / Н. Р. Нижник, О. А. Машков ; за заг. ред. Н. Р. Нижник. — К. : УАДУ, 1998. — 160 с.
7. Кривяков С. В. Теоретический анализ экономических систем [Текст] / С. В. Кривяков. — Томск : Том. ун-та, 2007. — 148 с.
8. Державне управління: основи теорії, історія і практика... — 394 с.
9. Нижник Н. Р. Системний підхід в організації державного управління...
10. Юрик Я. І. Теоретичні аспекти визначення сутності економічного механізму: ретроспектива та сучасна концепція / Я. І. Юрик // Механізм збалансованого розвитку промислового виробництва [Текст] : зб. наук. пр. — К. : ОІЕ НАН України, 2005. — С. 20—26.
11. Юрик Я. І. Система оподаткування в Україні та її вплив на економічну кон'юнктуру / Я. І. Юрик // Теорії мікро-макроекономіки [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 13. — К. : Знання України, 2003. — С. 281—286.
12. Український соціум [Текст] : монографія НІСД / Власюк О. С., Крисаченко В. С., Степико М. Т. [та ін.] ; за ред. Крисаченко В. С. — К. : Знання України, 2005. — 792 с.
13. Економічний розвиток України... — 540 с.
14. Маркс К. Избранные сочинения [Текст] / К. Маркс, Ф. Энгельс. — М. : Издательство политической литературы, 1987. — 570 с.
15. Данилишин Б. М. Макросистемна еволюція української економіки... — 216 с.
16. Матеріали Світового Банку: Україна: економічний огляд [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://siteresources.worldbank.org/INTUKRAINEINUKRAINIAN/Resources/macro_update_071031_u.pdf.
17. Круковська Л. М. Європейський досвід державної політики у сфері цін та цінноутворення: уроки для України / Л. Круковська // Актуальні проблеми державного управління [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 3 (39). — Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2009. — С. 51—57.
18. Там само. — С. 51—57.

19. *Заможне суспільство, конкурентноздатна економіка, ефективна держава* [Електронний ресурс] : Програма економічних реформ на 2010 – 2014 рр. . — Режим доступу : www.president.gov.ua/content/ker-program.html.

L. Krukovska

**MECHANISMS OF STATE POLICY REALIZATION IN THE SPHERE
OF PRICES AND PRICING CONTROL:
ENVIRONMENT, NATURE AND METHODS OF IMPACT**

The mechanisms of state policy realization in the sphere of price and pricing control are considered. The environment of their functioning is defined and described. The nature and methods of impact mechanisms on prices and pricing process are substantiated and classified.

Key words: mechanisms of public administration, price, pricing, impact, direct impact, indirect impact, regulation.