

УДК 353.1:338.532.4

Л. Шкварчук

КОМПЕТЕНЦІ РЕГІОНАЛЬНИХ ОРГАНІВ САМОВРЯДУВАННЯ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЦІН

Досліджено теоретичні основи формування компетенцій регіональних органів самоврядування в системі державного регулювання цін. Визначено сутність організаційної структури компетенцій суб'єктів цінового регулювання. Сформовано підходи до удосконалення організаційної структури державно-приватного партнерства у сфері регулювання цін. Запропоновано напрямки удосконалення функціональних компетенцій регіональних органів регулювання цін.

Ключові слова: регулювання цін, регіональні органи самоврядування, обліково-інформаційні функції, компетенції цінових регуляторів.

Реформування економіки України потребує перегляду, оновлення та осучаснення ряду концептуальних положень системи державного регулювання. У цьому контексті формування нової парадигми державного регулювання цін повинно ґрунтуватися на зміні акцентів щодо функцій та суб'єктів такого регулювання. Адже реалізація принципів децентралізації влади сприятиме поглибленню процесів державно-приватного партнерства, відмові від застосування адміністративних методів регулювання та підвищенню ролі органів місцевого самоврядування у забезпеченні високого рівня життя населення та згладженні регіональних диспропорцій розвитку. З огляду на це, дослідження компетенцій регіональних органів щодо формування ефективного механізму регулювання цін є актуальним завданням сучасної економічної науки.

Проблеми ролі, місця та функцій держави у системі регулювання цін порушуються у працях провідних економістів і практиків. Дослідження різних аспектів цієї тематики характерне роботам зарубіжних учених – Е. Аткинсона, М. Брауна, Дж. Вернона, В. Віскузі, Дж. Гарингтона, Дж. Гельмуга, І. Кірцнера, Ф. Кюндланда, І. Палаткі, Е. Прескотта, А. Сена, Е. Тейта, І. Фішера, а також вітчизняних вчених: І. Кобути, С. Ішук, Б. Панасюка, Б. Пасхавера, П. Саблука, О. Шпикуляка, О. Шпичака та інших. Проте у переважно науковці концентрують свою увагу навколо вирішення проблем щодо вибору ефективних методів регулювання цін, ролі держави в економіці, процесах виробництва та розподілу продукції, а також оцінювання оптимальних співвідношень у формах державної підтримки виробників чи споживачів продукції. Своєю чергою, праці щодо вирішення проблем розподілу повноважень органів державної та місцевої влади обмежуються переважно рекомендаціями з розмежування фінансових потоків. Тому питання ролі місцевих органів влади у сфері ціноутворення залишаються недостатньо вивченими і розробленими. Поглиблюється проблема й нерозробленістю підходів децентралізації.

Метою статті є дослідження теоретичних основ компетентнісних характеристик формування регіональних органів самоврядування в системі регулювання цін та визначення шляхів досягнення компромісу між суб'єктами ринкових відносин та органами регулювання цін.

В Україні система органів влади, які мають повноваження щодо регулювання цін, є досить розгалуженою і формується як на державному, так й регіональному рівнях. З

огляду на це, виникає необхідність вирішення двох основних завдань формування ефективного механізму регулювання цін:

- 1) окреслення структури суб'єкта регулювання цін із виокремленням організаційних компетенцій регіональних органів самоврядування;
- 2) ідентифікація функціональних компетенцій таких органів у системі забезпечення цінової стабільності ринків.

Із цих позицій, структуру суб'єкта регулювання цін можна подати у формі системи оптимального розподілу функціональних обов'язків, прав і відповідальності, порядку і форм взаємодії між її складовими. Використання системного аналізу дає можливість побудувати модель системи організаційних компетенцій щодо вирішення окремих проблем регулювання цін та виявити причинно-наслідкові зв'язки окремих її елементів. У такій моделі ключовим поняттям є система повноважень органів влади щодо регулювання цін, під якою розуміємо обмежене право використовувати ресурси і керувати людьми.

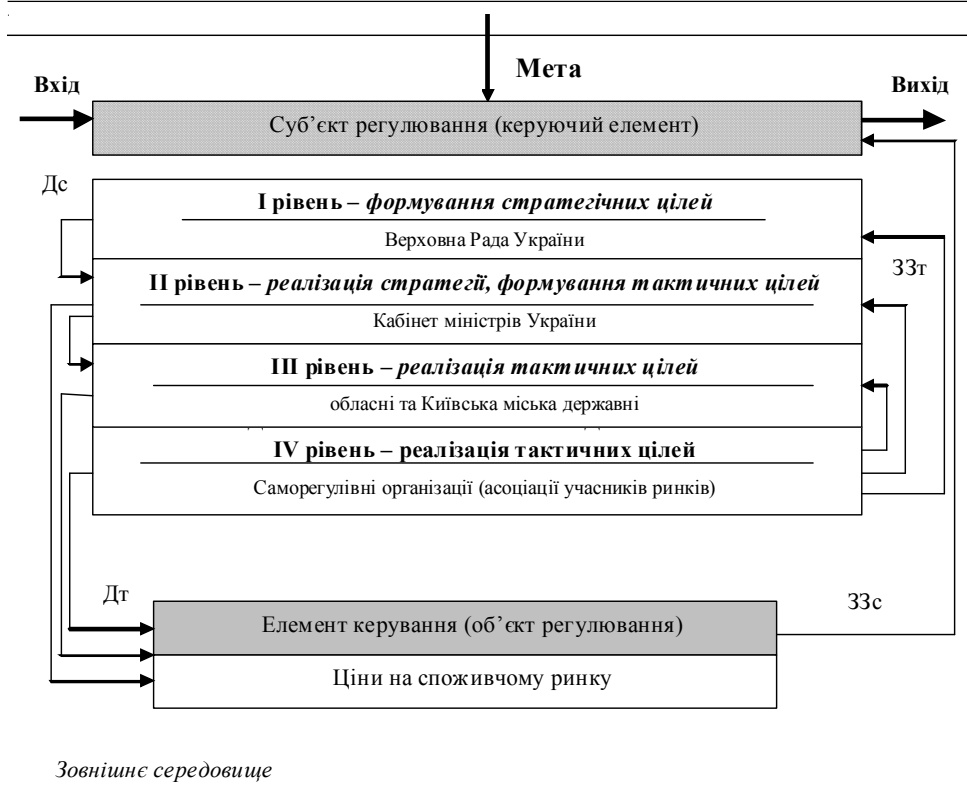
Формування системи компетенцій передбачає можливість розглядати регулювання цін як процес у керуючому елементі. З позиції забезпечення досягнення мети (цілей) керуючий елемент (суб'єкт регулювання) доцільно розділяти на дві підгрупи: суб'єкт, що забезпечує виконання стратегічних цілей, та суб'єкт, що забезпечує досягнення тактичних цілей. Таке виокремлення дає змогу реалізовувати принцип розмежування влади з метою найповнішого забезпечення мети регулювання. До першої підгрупи належать суб'єкти, які мають право формування нормативно-правового поля функціонування механізму регулювання цін: Верховна Рада України як вищий законодавчий орган країни та Кабінет міністрів України як вищий орган виконавчої влади щодо реалізації завдань регулювання цін. До підгрупи суб'єктів, що забезпечують досягнення тактичних цілей, належать обласні та Київська міська державні адміністрації, які мають повноваження щодо вжиття заходів тимчасового типу для регулювання цін на ринку та контролю за цінами та станом ринків відповідних регіонів, а також саморегулівні організації відповідних ринків.

Загальна схема системи повноважень органів влади щодо регулювання цін представлена на рис. 1.

За своєю структурою система є багаторівневою. Межі повноважень органів державної влади щодо регулювання цін поширюються в напрямку вищих рівнів управління. Будь-яке рішення, яке приймається для досягнення тієї мети, заради якої організована система, проходить етапи узгодження (трансляції) по всіх рівнях всередині системи. З огляду на таку структуру, можна вивести і правило рівноваги механізму регулювання цін: продовольчий ринок буде перебувати у рівновазі лише у випадку, коли суб'єкти регулювання цін координують між собою свою політику, адже коли розроблення цінової політики та її втілення здійснюється децентралізовано, сформувати ефективний механізм регулювання цін не можливо.

Для зручності дослідження взаємозв'язків суб'єктів регулювання цін їх можна об'єднати у три групи:

І рівень – вищий орган законодавчої влади: Верховна Рада України, яка визначає законодавче поле механізму регулювання цін та параметри зовнішнього та внутрішнього середовища. До повноважень Верховної Ради України належить реалізація економічних методів регулювання цін на продовольчому ринку, в частині формування податкової та експортно-імпоротної політики, запровадження обов'язкового страхування обсягів виробництва, а також реалізація методів прямого регулювання цін, в частині визначення величини дотації окремим групам виробників.



Дс – стратегічні дії стосовно нормативно-правового забезпечення механізму регулювання цін;

33с – зворотний стратегічний зв'язок – інформація щодо впливу методологічного наповнення механізму регулювання цін на стан ринку;

Дт – тактичні дії стосовно використання методів регулювання цін;

33г – зворотний тактичний зв'язок – інформація щодо досягнення мети регулювання цін

Рис. 1. Організаційні компетенції структури суб'єкта регулювання цін

II рівень – вищий орган виконавчої влади: Кабінет Міністрів України та відповідні міністерства, які визначають як параметри внутрішнього середовища механізму регулювання цін, так й заходи реалізації механізму регулювання цін на загальнодержавному ринку. До повноважень Кабінету міністрів України у сфері реалізації економічних методів механізму регулювання цін відноситься визначення напрямків та обсягів здійснення державних інтервенційних та заставних операцій, обсягів експортних та імпорتنних квот. Крім того, Кабінет Міністрів України повністю забезпечує реалізацію адміністративних методів регулювання цін на загальнодержавному ринку: встановлення мінімальних (максимальних) закупівельних, оптово-відпускних та роздрібних цін.

III рівень – органи місцевої виконавчої влади, які забезпечують реалізацію механізму регулювання цін на регіональних ринках. Повноваження щодо таких дій обласні та Київська міська державні адміністрації, а також виконавчі комітети міських рад.

IV рівень – саморегульвні учасники ринків (асоціації виробників, споживачів, посередників), які є безпосередніми користувачами впливів та центрами ціноутворення. Наявність цих суб'єктів регулювання цін дає можливість більш повно проявитися функціям державно-приватного партнерства. Адже, як зазначають вчені, організаційною формою взаємодії, яка ґрунтується на ослабленні прямого впливу держави в економіці, передачі функціональних повноважень приватному сектору за одночасного збереження, і посилення свого регулювання, є державно-приватне партнерство [1]. Основоположною рисою такого партнерства є збалансованість інтересів, прав і зобов'язань сторін у процесі його реалізації, а метою – розвиток найбільш значущих об'єктів інфраструктури і забезпечення якісними послугами господарюючих суб'єктів і суспільства.

Існуючу в Україні систему організаційних компетенцій органів окремих рівнів регулювання цін загалом можна вважати раціональною, адже вона забезпечує виконання стратегічних та тактичних цілей. Проте функція оперативного реагування на цінову ситуацію на ринах є недостатньо визначеною. Оскільки ефективність механізму регулювання цін визначається тим, на скільки швидко останній здатен стабілізувати цінову ситуацію, то очевидним є факт того, що повноваження щодо застосування адміністративних методів регулювання цін, які мають негайну стабілізуючу дію, повинні бути покладені на суб'єктів регулювання третього рівня. Саме такий підхід реалізовано в Україні.

Фактично, чинні нормативно-правові акти дають змогу в межах окремого регіону здійснювати регулювання лише роздрібних цін та оптових цін торгівлі, що не має суттєвого стимулюючого впливу на загальну цінову ситуацію. Тому можна стверджувати, що органи місцевої влади не мають реальної можливості вжиття заходів щодо стабілізації цін у межах окремого регіонального ринку. З іншого боку, динаміка споживчих цін, не має явно вираженої регіональної залежності, тому недоцільним є розширення повноважень органів місцевої влади у регулюванні цін.

Такий висновок дає підстави вважати, що удосконалення системи компетенцій регіональних органів самоврядування щодо регулювання цін повинно стосуватись саме функціонального елемента. Тому основними функціями місцевих органів влади у сфері регулювання цін повинна бути інформаційна функція та функції планування. Суть інформаційної функції полягає у зборі, переробці та наданні інформації усім суб'єктам регіонального ринку (продавцям, покупцям та суб'єктам регулювання вищих рівнів) щодо основних кон'юнктурних характеристик та прогнозування їх зміни. Такий підхід продиктований вимогами сучасного інформаційного суспільства, в якому володіння достовірною та точною інформацією розглядається як один із головних факторів прибуткової діяльності суб'єкта ринку. З інформаційною функцією тісно пов'язана функція планування, яка передбачає формування бази орієнтовних показників розвитку продовольчого ринку в регіонально та загальнонаціональному масштабі.

На необхідність активізації функції планування в сучасній державній політиці управління вказує: Б. Панасюк, який зазначає, що використання неповною мірою набутків прогнозування і планування призводить до хаотичних економічних, фінансових та соціальних процесів [2]. Реалізація функції планування повинна здійснюватись через розробку програми розвитку регіональних ринків із чітким визначенням обсягу потреби регіону у виробництві основних видів товарів. Для формування відповідної програми необхідними є ґрунтовні дослідження наявного стану забезпечення населення регіону окремими видами, наприклад продовольчої продукції, визначення перспектив зміни

обсягів споживання із врахуванням демографічних й соціальних чинників, та інтерполяція отриманих результатів на фактичні дані щодо обсягів самозабезпечення регіону продовольчою продукцією.

Теоретично аналогічні програми розвитку є складовим елементом програм соціально-економічного розвитку країни та регіонів. Проте інформація, вміщена в них, є надто загальною і не дає практичної можливості суб'єктам господарювання визначати перспективи своєї діяльності та напрямки підтримки виробництва того чи іншого виду продукції. Особливо актуальною є ця проблема для господарств населення, фермерських господарств, малих приватних підприємств, які довільно визначають напрямки своєї діяльності, чим найчастіше викликають товарні, а, відповідно, й цінові, збурення на ринках. Тому, як зазначає Б. Панасюк: “Настав час повернути в Україну довіру до економічного планування і прогнозування” [3].

Для формування передумов раціональної поведінки суб'єктів та забезпечення стабільного розвитку регіональних ринків необхідним є забезпечення кожного з них повною та симетричною інформацією: фактичною, прогностичною та аналітичною. Проблема реалізації такого завдання полягає як у труднощах збору інформації, так і її розповсюдження. Пов'язано це передусім із тим, що на усіх рівнях економічної системи держави функціонують суб'єкти, які не формують й не подають звітності. Як наслідок більшість товарних ринків України є ринками з асиметричною інформацією. За таких умов ефективно працювати можуть лише суб'єкти, які мають фінансові можливості щодо самостійного дослідження місткості ринків, рівня конкуренції та цінових коливань на них. При цьому витрати на такі дослідження перекладаються на споживачів продукції шляхом підвищення її ціни. Решта учасників, не маючи належної інформації, діють інтуїтивно, закладаючи тим самим основу дестабілізації ринків.

Вирішення проблеми потребує внесення змін у повноваження органів місцевого самоуправління через перекидання на них обов'язку збору інформації про діяльність усіх суб'єктів регіональних ринків, незалежно від форм їх організації, частки ринку, частоти здійснення операцій. За таких умов підвищується прогнозованість стану ринку та ефективність регулювання цін.

Реалізація зазначених функцій суб'єктом регулювання цін здійснюється у взаємодії із державними установами та громадськими організаціями, які у своїй сукупності формують допоміжний елемент суб'єкта регулювання. До цієї групи передусім зараховують суб'єкти, які забезпечують збір та передачу інформації про стан об'єкта регулювання та середовища його функціонування. Адже, як справедливо зазначає В. Захарчук, одним із ключових чинників, що визначають результативність, а, головне, ефективність, запровадження регуляторних дій, є стан інформаційного забезпечення прийняття рішень із впливу на об'єкт регулювання [4]. У своїй сукупності така інформація називається базою вхідних даних процесу регулювання цін. Її формують відповідні інститути спостереження і контролю за цінами та кон'юнктурою ринків, первинними з яких є регіональні служби моніторингу. В Україні на усіх рівнях присутнє розосередження функцій PR-служб по різних органах регулювання [5]. Проте у багатьох країнах Заходу місцевими органами влади створені інформаційні бюро, які здійснюють постійний моніторинг стану господарства у регіоні та оприлюднює інформацію, яка може бути корисною суб'єктам господарювання у плануванні їх діяльності [6]. Це значно розвантажило загальнодержавні служби від непритаманних їх функцій та підвищило рівень достовірності прогнозів. Роль таких центрів полягає у тому, щоб своєчасно транслювати

зібрану інформацію, передаючи її в центри прийняття рішень. Одночасно обробка зібраної інформації службами органів місцевого самоврядування дозволяє керівникові скласти об'єктивне уявлення про актуальні проблеми розвитку регіону і підприємницькі та споживчі настрої.

Особливістю існуючої в Україні системи прийняття рішення щодо регулювання цін є те, що функцію збору, відстеження та аналізу інформації про ціни та їх тенденції виконує Державна інспекція з контролю за цінами. У межах своєї компетенції ця інспекція виконує, зокрема, завдання проведення моніторингу цін і тарифів на товари та послуги споживчого ринку, узагальнює його результати, готує пропозиції щодо вжиття заходів для стабілізації цінової ситуації. На думку вчених, вже сама система цінового моніторингу частково вирішує проблему стабілізації цінової ситуації на ринках [7]. Метою проведення моніторингу є вивчення стану і динаміки розвитку цінових процесів на регіональних і загальнодержавних ринках та внесення на підставі отриманих даних Кабінетові Міністрів України, центральним та місцевим органам виконавчої влади пропозицій щодо стабілізації цінової ситуації на споживчому ринку.

Моніторинг проводиться за розмірами роздрібних цін, зокрема розмірами торговельних націнок у межах переліку соціально значущих товарів. Такий перелік, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України № 803 від 13.06.2002 р., складається із трьох розділів, перший з яких – це харчові продукти. На виконання цієї постанови регіональні представництва згаданої інспекції подають подекадно інформацію про стан продовольчого ринку до місцевих органів державної виконавчої влади. Отримана інформація опрацьовується і на її основі відповідні органи влади можуть приймати рішення щодо застосування адміністративних методів регулювання цін у межах своїх повноважень. Якщо такі рішення не приймаються, то на основі отриманих даних спостереження формують систематизовану інформаційну базу щодо цін та стану продовольчого ринку, яка дає змогу відслідковувати коливання кон'юнктури продовольчого ринку, робити висновки про закономірні тенденції чи нехарактерні збурення ринку.

Крім того, функції збору, обробки та передачі інформації щодо цінової ситуації на регіональному ринку, а також стану його кон'юнктури, виконує регіональні управління Державної служби статистики України. Періодичність збору такої інформації – один місяць. Тому вона є основою прийняття середньострокових рішень щодо регулювання цін, а також оцінювання наслідків застосування відповідних методів регулювання.

Для прийняття рішення щодо внесення коректив у функціонування механізму регулювання цін використовують внутрішню інформацію інших державних органів. Зокрема Міністерство агропромислової політики готує та подає Кабінету Міністрів України інформацію про обсяги виробництва основних видів сільськогосподарської продукції та прогнози на майбутній врожай, що є базою для прийняття рішення про мінімальні та максимальні закупівельні ціни на об'єкти державного цінового регулювання, про здійснення інтервенційних та заставних операцій, про визначення розміру експортних квот. Для підвищення ефективності регулювання цін важливо, щоб така інформація була доведена до всіх суб'єктів продовольчого ринку. Адже як справедливо зауважує Ю. Нестеряк, формування державної інформаційної політики, дотримання інформаційної безпеки, створення системи вільного отримання і розповсюдження інформації, враховуючи законодавче, нормативно-правове та економічно-технологічне забезпечення діяльності засобів масової комунікації в межах

єдиного загальнодержавного інформаційного простору є одним із найважливіших завдань державного управління процесами демократичних перетворень українського суспільства [8].

Наявність об'єктивної інформації про прогностичні показники розвитку регіонального ринку є умовою прийняття виробниками обґрунтованих рішень щодо нарощення обсягу виробництва, асортиментної та цінової політики. Такі данні повинні бути офіційно репрезентовані органами місцевого самоврядування щороку на початку календарного року. Така практика підтверджена досвідом багатьох країн світу. Зокрема, у США щороку в перших числах січня публікують офіційний звіт про очікуваний врожай. Така інформація дозволяє кожному виробнику сформулювати власні виробничі програми, а сільськогосподарським товаровиробникам скорегувати плани весняно-посівних робіт. Такі інформаційні заходи знижують ризик товарної, а, відповідно, й цінової дестабілізації ринку.

Вихідна інформація про стан об'єкта регулювання є важливою для прийняття рішення щодо застосування методу регулювання, який є найбільш адекватним у конкретних умовах. Тому вимогою до вихідної інформації є оперативність надходження, комплексність охоплення, представницький тип та легкість доступу. Не менш важливою для здійснення ефективного регулювання цін є інформація щодо наслідків застосування конкретних методів регулювання. Сукупність результуючих даних про стан об'єкта регулювання та факторів його середовища, що отримані після запровадження відповідних методів регулювання, формують вихідну інформацію механізму регулювання цін. Джерела отримання вихідної інформації аналогічні до попередньої.

Співставлення даних вхідної та вихідної інформації дозволяє встановити зворотній зв'язок у механізмі регулювання цін. Своєю чергою, зворотній зв'язок як метод поточного контролю дає можливість здійснити вимір і оцінювання наслідків регулювання або зіставлення фактичних результатів із очікуваними, а також виявити значну кількість непередбачених проблем і скорегувати суб'єкту регулювання свою лінію поведінки так, щоб уникнути відхилення розвитку механізму регулювання цін від поставленої генеральної мети.

Висновки

Проведене дослідження показало, що кількісне зростання інформаційних потоків про зміну стану ринків вимагає застосування нових підходів до організації процесів взаємодії суб'єктів господарювання, місцевих та державних органів влади, зокрема у сфері регулювання цін з метою забезпечення цінової стабільності. Така робота повинна ґрунтуватися на достовірній оперативній інформації щодо стану кон'юнктури регіональних ринків, національної економіки загалом та тенденцій на світових ринках. Результати аналізу та прогнози змін параметрів ціноутворюючих факторів повинні бути доступними для всіх суб'єктів господарювання. В таких умовах може бути забезпечене найбільше сприяння формуванню вільного ціноутворення, а елементи "неспроможності ринку" можливо усунути на етапі їх первинного прояву із мінімізацією наслідків для його учасників.

Література

1. Запорожец С. Прозорість державного адміністрування як основний принцип формування публічно-приватних відносин в Україні / С. Запорожец // Ефективність державного управління [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 30. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2012. — С. 111.

2. Панасюк Б. Я. Державне управління в умовах ринкових відносин / Б. Я. Панасюк // Економічний часопис – XXI [Текст]. — 2010. — № 3/4. — С. 16.
3. Там само. — С. 17.
4. Захарчук В. Інформаційно-аналітичне забезпечення системи Державного регулювання розвитку індустрії розваг / В. Захарчук // Ефективність державного управління [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 30. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2012. — С. 290.
5. Служби зі зв'язків з громадськістю в державних органах влади [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://journalib.univ.kiev.ua/index.php?act=article&article=1913>.
6. Запорожець С. Прозорість державного адміністрування... — С. 116.
7. Кобута І. Ціновий моніторинг аграрного ринку України / І. Кобута // Актуальні питання аграрної політики [Текст] / упоряд. В. Дем'янчук, О. Шевцов, В. Артюшин ; [проект "Аграрна політика для людського розвитку"]. — К. : [б. в.], 2010. — С. 137.
8. Нестеряк Ю. Технології та моделі державної інформаційної політики / Ю. Нестеряк // Ефективність державного управління [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 30. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2012. — С. 228.

L. Shkvarchuk

COMPETENCES OF REGIONAL SELF-GOVERNMENT AUTHORITIES IN THE SYSTEM OF STATE PRICE ADJUSTMENT

The theoretical bases for forming competences of regional self-government authorities in the system of price regulation are investigated. The essence of the organizational structure of competences of price regulators is defined. The approaches to improve the organizational structure of public-private partnership in the sphere of price adjustment are formed. The directions to improve functional competences of regional authorities responsible for price regulation are offered.

Key words: price adjustment, regional authorities of self-government, accounting information functions, competences of price regulators.