

*Исследования и анализ
Studies & Analyses*

*Центр социально-
экономических исследований*



*Center for Social
and Economic Research*

217

Дана Кику

**Административное регулирование
цен в экономике Украины
в 1998-1999 гг.**

Варшава, ноябрь 2000 г.

Материалы, публикуемые в настоящей серии, имеют рабочий характер и могут быть включены в будущие издания. Авторы высказывают свои собственные мнения и взгляды, которые не обязательно совпадают с точкой зрения Центра CASE.

Данная работа подготовлена в рамках проекта «Программа макроэкономической политики на Украине», финансируемого Агентством США по международному развитию (USAID).

© CASE — Центр социально-экономических исследований, Варшава 2000 г.

Редактор русского издания: Петр Козаржевский

ISBN 83-7178-238-1

Издатель:

CASE — Центр социально-экономических исследований

Польша, 00-944 Warszawa, ul. Sienkiewicza 12

тел.: (48-22) 622-66-27, 828-61-33

факс: (48-22) 828-60-69

e-mail: case@case.com.pl

<http://www.case.com.pl>

Содержание

1. Введение	6
2. Законодательные основы государственного регулирования цен на Украине	7
3. Злоупотребление местных органов власти в области регулирования цен	10
4. Регулирование цен на платные услуги	17
5. Экономические последствия административного регулирования цен	18
6. Заключение	21
Приложение 1. Перечень товаров и услуг, цены на которые подлежат государственному регулированию	23

Дана Кику

В 1997 году окончила Киевский политехнический институт по специальностям «прикладная математика» и «маркетинг и менеджмент». С мая 1999 года, являясь сотрудником Центра социально-экономических исследований CASE, занималась анализом и прогнозированием инфляции, номинального ВВП и доходов бюджета.

Аннотация

В данной работе проведен анализ административного регулирования цен на Украине как на общегосударственном, так и региональном уровнях. Представлены факты злоупотребления полномочиями в области государственного регулирования цен со стороны местных органов власти. Проанализированы негативные последствия государственного регулирования цен на микро- и макроэкономику Украины.

1. Введение¹

Одной из существенных преград на пути реформирования бывших социалистических экономик является продолжение административного регулирования цен. Среди рыночно ориентированных экономистов существует единое мнение о том, что быстрая и полная либерализация цен, которая способствует установлению равновесия между спросом и предложением, является решающим условием для успешного перехода экономики от командно-административного устройства к рыночному. К сожалению, как и в ряде других пост-советских стран, на Украине, несмотря на провозглашенную в начале 90-х гг. либерализацию экономической деятельности, все еще широко используется практика административного регулирования цен как на государственном, так и на местном уровне.

Проблемы административного регулирования цен в странах с переходной экономикой достаточно сложные. Эти страны получили в наследство от социалистических времен большое количество различных государственных монопольных объединений в стратегически важных отраслях экономики, таких как электроэнергетика, связь, жилищно-коммунальный сектор и др. В тех странах, где процессы реструктуризации и разгосударствления собственности прошли быстрыми темпами и имели широкомасштабный характер, проблемы административного регулирования цен не стоят так остро, как, например, на Украине. В первое десятилетие реформ приватизация на Украине осуществлялась преимущественно в сфере малого и среднего бизнеса, поэтому на сегодняшний день в руках государства осталось большинство исторически сложившихся монополий. Вследствие этого цены на электрическую энергию, газ, услуги связи, жилищно-коммунальные услуги и др. продолжают устанавливаться исключительно государственными органами. Безусловно, административный контроль цен и тарифов на продукцию и услуги государственных монопольных объединений не будет устранен до тех пор, пока эти предприятия остаются в руках государства. Однако проблема административного регулирования цен на Украине не была бы такой драматичной, если бы вмешательство государства ограничивалось только контролированием цен на продукцию монопольных объединений. В течение последних лет административное регулирование цен осуществлялось и

¹ Автор высказывает благодарность Роберту Брудзыньскому за помощь в поиске фактического материала при подготовке данной работы.

продолжает осуществляться в более широких масштабах, что, по нашему мнению, не только противоречит принципам свободы предпринимательской деятельности, но и оказывает существенное негативное влияние на макроэкономическую ситуацию в стране.

В данной работе была сделана попытка осветить ситуацию с административным регулированием цен, которая сложилась на Украине в последние годы. Предметом анализа стала проблема регулирования цен на рынке потребительских товаров. В первой части работы будут рассмотрены и кратко проанализированы законодательные основы регулирования цен на Украине. Во втором разделе будут представлены факты злоупотребления полномочиями в области регулирования цен на потребительские товары и услуги со стороны местных органов власти. В заключении описаны негативные последствия государственного регулирования цен на микро- и макроэкономическую ситуацию в стране.

2. Законодательные основы государственного регулирования цен на Украине

На сегодняшний день на Украине вопросы цен и ценовой политики регулируются Законом Украины «О ценах и ценообразовании», принятом еще в декабре 1990 года. Согласно закону, в народном хозяйстве Украины используются свободные, государственные фиксированные и регулируемые цены и тарифы. Свободные цены и тарифы устанавливаются на все виды продукции, товаров и услуг, за исключением тех, по которым осуществляется государственное регулирование. Государственные фиксированные и регулируемые цены и тарифы устанавливаются на ресурсы, которые имеют решающее влияние на общий уровень и динамику цен, на товары и услуги, которые имеют решающее социальное значение, а также на продукцию, товары и услуги, производство которых сосредоточено на предприятиях, занимающих монопольное положение на рынке. Государственные фиксированные и регулируемые цены и тарифы устанавливаются государственными органами Украины. Государственное регулирование цен и тарифов осуществляется путем установления:

- государственных фиксированных цен (тарифов);
- предельных уровней цен (тарифов) или предельных отклонений от государственных фиксированных цен и тарифов.

При этом в законе оговаривается, что Правительство Украины может вводить другие методы государственного регулирования цен и тарифов, но не указано, какие именно.

Согласно закону, Кабинет Министров Украины (КМУ) определяет перечень продукции, товаров и услуг, государственные фиксированные и регулируемые цены и тарифы на которые утверждаются соответствующими органами государственного управления, а также полномочия органов государственного управления в области установления и применения цен (тарифов) и контроля за ними.

В законе оговорено, что в случае чрезмерного роста цен, ранее выведенных из-под контроля решением Кабинета Министров Украины, исполнительных комитетов областных или городских советов, законом допускается временное возвращение к государственному регулированию цен и тарифов.

Из приведенных формулировок закона можно сделать вывод о практически неограниченных возможностях вмешательства государства в область установления цен. Предусматривая, что административное регулирование цен может вводиться на «ресурсы, которые имеют решающее влияние на общий уровень и динамику цен, на товары и услуги, которые имеют решающее социальное значение», закон нигде не уточняет, какие именно товары и услуги имеются в виду. А ведь под такую расплывчатую формулировку можно подвести практически половину всей выпускаемой продукции и предоставляемых услуг. Но более всего настораживает параграф, согласно которому, в случае «чрезмерного роста цен» допускается государственное регулирование цен и тарифов. То есть, при желании, постановлением Правительства Украины может быть введено государственное регулирование цен на любой вид товаров и услуг. Таким образом, имея в своих руках законодательно установленные рычаги регулирования потребительских цен, органы исполнительной власти могут в любой момент использовать их в политических целях.

Полномочия центральных органов исполнительной власти, областных и городских администраций в области регулирования цен и тарифов на отдельные виды продукции, потребительских товаров и услуг закреплены несколькими постановлениями Кабинета Министров, среди которых основным является Постановление КМУ № 1548 от 25 декабря 1996 года «Об установлении полномочий органов исполнительной власти и исполнительных органов городских советов в области регулирования цен (тарифов)», а также Законом Украины «О местных государственных администрациях» от 9 апреля 1999 года.

В приложении 1 приведен перечень товаров и услуг, цены на которые, согласно Постановлению КМУ № 1548, подлежат государственному регулированию, а также соответствующие органы власти, которым предоставлено право

осуществлять данное регулирование. Если бросить беглый взгляд на список товаров и услуг, приведенный в приложении 1, сразу возникают некоторые сомнения в обоснованности вводимого постановлением КМУ регулирования цен. Действительно, Закон Украины «О ценах и ценообразовании» уполномочивает Кабинет Министров определять перечень продукции, товаров и услуг, цены на которые регулируются государственными органами. Однако, как было сказано выше, законом предусмотрено установление государственных фиксированных и регулируемых цен и тарифов на ресурсы, которые имеют решающее влияние на общий уровень и динамику цен, на товары и услуги, которые либо имеют решающее социальное значение, либо производство которых сосредоточено на предприятиях-монополистах. Ни под одну из приведенных формулировок, какими бы расплывчатыми они не были, нельзя подвести стеклянную тару, заставляющая цену на которую, согласно Постановлению № 1548, устанавливается местными исполнительными органами власти. Законодательно необоснованным, на наш взгляд, является также введенное постановлением КМУ регулирование платы за проживание в общежитиях.

Кроме приведенных выше нормативных актов Кабинетом Министров Украины, на протяжении последних лет широко применялась практика издания временных постановлений, согласно которым областным и городским государственным администрациям предоставлялись дополнительные полномочия в области регулирования цен на различные потребительские товары. Так, 10 сентября 1998 года было издано Постановление № 1414 «О мерах по стабилизации потребительского рынка», согласно которому местным исполнительным органам власти предоставлялось право временно вводить государственное регулирование цен на дизельное топливо, бензины марок А-72, А-76 и А-80 в случае их чрезмерного роста. Другим постановлением местным органам власти было поручено ввести временное регулирование цен на целый перечень хлебобулочных изделий, пшеничную и ржаную муку, сахар, крупы и растительное масло², что привело к исчезновению некоторых из перечисленных продуктов с прилавков магазинов.

² Постановление КМУ № 1061 «О мерах по стабилизации рынка основных продовольственных товаров» от 18 июня 1999 года.

3. Злоупотребление местных органов власти в области регулирования цен

Несмотря на существование законодательных ограничений в области регулирования цен и тарифов на региональном уровне, местные органы исполнительной власти во многих областях и городах Украины на протяжении последних лет осуществляют административное сдерживание роста потребительских цен, что выходит далеко за границы их компетенции. Отдельные случаи, когда областные государственные администрации вводили подобное регулирование цен, были зафиксированы Государственным комитетом Украины по вопросам развития предпринимательства в Полтавской, Черновицкой областях и в г. Киеве. Однако административное вмешательство в процессы установления цен не ограничиваются перечисленными случаями. Более того, накануне президентских выборов (в сентябре – первой половине ноября 1999 года) регулирование цен почти на весь перечень потребительских товаров со стороны местных органов власти осуществлялось почти во всех регионах Украины. Именно за счет такого искусственного сдерживания роста цен ежегодное сезонное повышение цен на продукты питания в сентябре – октябре не произошло, а было отложено на последующие месяцы (в результате чего индекс инфляции продовольственных товаров за ноябрь 1999 года – первый квартал 2000 года вырос на 25%). Причем такое «предвыборное» регулирование происходило при молчаливом согласии и одобрении центральных органов власти и не сопровождалось никакими нормативными документами. Давление на предпринимателей, как правило, осуществлялось в устной форме через налогового инспектора. Безусловно, в таких обстоятельствах очень трудно доказать причастность как центральных, так и местных органов власти к необоснованному и незаконному вмешательству в предпринимательскую деятельность. Все же мы располагаем некоторыми неоспоримыми фактами превышения полномочий в области регулирования цен со стороны местных администраций, которые имели и все еще имеют место в различных регионах страны.

Как было сказано выше, 18 июня 1999 года Кабинетом Министров Украины было издано Постановление № 1061 «О мерах по стабилизации рынка основных продовольственных товаров», согласно которому Совету Министров Автономной Республики Крым, областным, Киевской и Севастопольской городским государственным администрациям предоставлялось право вводить на период до 1 августа 1999 года государственное регулирование цен на хлеб и хлебобулочные изделия, в том числе и для диабетиков, пшеничную и ржаную муку, сахар, крупы

и растительное масло. Сразу же после вступления данного постановления в силу почти во всех областях Украины были введены меры по искусственному сдерживанию роста цен, что привело к ажиотажному спросу на данные товары и исчезновению с прилавков магазинов таких продуктов длительного хранения, как крупы и сахар. Через десять дней после принятия Постановления № 1061 Кабинет Министров принимает решение о его отмене³. Таким образом, начиная с 29 июня, был положен запрет на дальнейшее регулирование указанного перечня продовольственных товаров. Однако, несмотря на запрещение дальнейшего вмешательства в процесс установления цен, в Черновицкой области не только было продолжено административное регулирование цен после 29 июня, но и введено самовольно регулирование еще до принятия Постановления КМУ № 1061.

Распоряжением главы Черновицкой областной государственной администрации «О мерах по стабилизации потребительского рынка отдельных потребительских товаров и лекарственных средств медицинского назначения» № 408-р от 9 июня 1999 года (то есть за 9 дней до издания Постановления КМУ № 1061) был утвержден перечень отдельных товаров первой необходимости, лекарственных препаратов отечественного и импортного производства, на которые вводилось государственное регулирование цен для всех субъектов предпринимательской деятельности независимо от формы собственности. Согласно перечню, предельные размеры торговых надбавок были установлены на хлебобулочные изделия, пшеничную муку, макаронные изделия, крупы, вареные колбасы, сосиски, сардельки, продукцию из негущенного молока, развесное и расфасованное растительное масло, сахар, яйца, лекарственные препараты и изделия медицинского назначения. Данное распоряжение главы Черновицкой облгосадминистрации противоречило действующим нормативно-правовым актам, поскольку согласно Постановлению КМУ № 1548, никакой орган исполнительной власти не имеет полномочий устанавливать или регулировать цены на продукты питания, кроме детского питания. Государственным комитетом Украины по вопросам развития предпринимательства, который зафиксировал данное противоправное действие, было подчеркнуто, что тем самым Черновицкая областная государственная администрация нарушила требование статьи 15 Закона «О предпринимательстве» от 7 февраля 1991 года, согласно которому государственные органы и служебные лица могут давать указания предпринимателям

³ Постановление КМУ № 1158 от 29.06.1999 г. признало утратившим силу Постановление Кабинета Министров Украины № 1061 от 18.06.1999 г.

только в соответствии со своей компетенцией, установленной законодательством⁴.

Помимо введения административного регулирования торговых надбавок на продовольственные товары, вышеназванным распоряжением Черновицкой облгосадминистрации устанавливались предельные размеры торговых наценок и надбавок поставщиков и посредников на отечественные и импортные лекарственные средства и изделия медицинского назначения. Причем до этого еще одним распоряжением главы Черновицкой областной администрации № 164-р «Об установлении механизма регулирования цен и тарифов» от 9 марта 1999 года уже было введено административное регулирование цен на целый перечень лекарственных средств и изделий медицинского назначения. Фактически распоряжениями № 408-р и № 164-р вводилось государственное регулирование цен на практически все виды существующих и зарегистрированных на Украине лекарственных средств и изделий медицинского назначения, что противоречило Постановлению КМУ № 1548, согласно которому областные государственные администрации имеют право устанавливать или регулировать предельные уровни наценок на отечественные и импортные лекарственные средства и изделия медицинского назначения только в соответствии с перечнем, установленным Министерством здравоохранения по согласованию с Министерством экономики⁵.

Таким образом, установив предельные размеры торговых надбавок на основные продукты питания и практически все лекарственные средства и изделия медицинского назначения, Черновицкая областная государственная администрация вышла далеко за рамки своих законодательно установленных полномочий в области административного регулирования цен.

Такие противозаконные действия Черновицкой областной государственной администрации, к сожалению, не являются единичным случаем — местные органы исполнительной власти во многих других областях Украины нарушают законодательство в области регулирования цен. Так, Антимонопольным комите-

⁴ Решение Государственного комитета Украины по вопросам развития предпринимательства № 17-41/8 от 10.08.1999 г. «О необходимости устранения нарушений требований Указа Президента Украины от 03.02.1998 г. № 79/98 "Об устранении ограничений, которые сдерживают развитие предпринимательской деятельности" Черновицкой областной государственной администрацией».

⁵ Согласно этому положению, Министерством здравоохранения Украины и Министерством экономики Украины был издан приказ № 265/101 от 01.08.1997 г. «Об установлении перечня отечественных и импортных лекарственных средств и изделий медицинского назначения, цены на которые подлежат государственному регулированию». Этот перечень содержит 64 позиции лекарственных средств и изделий медицинского назначения.

том по состоянию на 1 декабря 1998 года в 11 регионах было выявлено введение местными органами власти регулирования цен и тарифов на товары с превышением полномочий, предусмотренных законодательством⁶. Например, глава Вильненской районной государственной администрации в 1998 году установил предельные уровни цен на продукты питания, которые должны поставляться производителями сельскохозяйственной продукции лечебным учреждениям района, а Советом Министров Автономной Республики Крым с превышением полномочий был введен мораторий на повышение цен и тарифов на товары и услуги первой необходимости.

Государственным комитетом Украины по вопросам развития предпринимательства был обнаружен факт нарушения законодательства в области регулирования цен и со стороны Полтавской областной государственной администрации. Решением главы администрации № 433-а от 7 сентября 1998 года в Полтавской области были установлены предельные уровни торговых надбавок к оптово-отпускным ценам предприятий-производителей или таможенной стоимости на продовольственные и непродовольственные товары (всего 16 наименований)⁷.

Незаконное регулирование цен и тарифов на региональном уровне осуществлялось и в 1999 году и продолжает осуществляться сейчас:

– в той же Черновицкой области осенью 1999 года (а именно с 15 сентября по 1 ноября) распоряжением председателя облгосадминистрации для всех субъектов предпринимательской деятельности был установлен предельный уровень цен на продажу нефтепродуктов отечественного и импортного производства;

– распоряжением Одесской областной администрации от 21 января 1999 года было введено государственное регулирование цен в рамках граничного уровня надбавок на макаронные изделия, масло, майонез, мясо и мясопродукты. Данное распоряжение действовало на территории области целый год и было отменено решением Высшего арбитражного суда Украины лишь в мае 2000 года;

⁶ Письмо Антимонопольного комитета Украины Министерству экономики Украины «Об отмене решений по введению регулирования цен, не предусмотренного законодательством» от 15 марта 1999 года.

⁷ Решение Государственного комитета Украины по вопросам развития предпринимательства № 17-15/12 от 07.12.1998 г. «О необходимости устранения нарушений требований Указа Президента Украины от 03.02.1998 г. № 79/98 "Об устранении ограничений, которые сдерживают развитие предпринимательской деятельности" Полтавской областной государственной администрацией».

- в Донецкой области Распоряжением № 45 от 20 января 2000 года на период до 1 июля были введены предельные уровни рентабельности и торговых наценок на хлеб и хлебобулочные изделия;
- в Николаевской области Распоряжением № 469-р от 3 августа 1999 года практически было продлено действие предельных уровней рентабельности и торговых надбавок на мясо и вареные колбасы, молоко и молокопродукты, хлеб и хлебобулочные изделия, изначально введенные Распоряжениями № 210 и № 286-р от 12 декабря 1995 года и 14 мая 1996 года соответственно;
- в Полтавской области все еще продолжают действовать введенные с сентября 1997 года предельные уровни торговых надбавок на овощи и фрукты;
- в Тернопольской области с 29 января 1999 года по 7 февраля 2000 года Распоряжением главы администрации № 16 были введены предельные уровни торговых надбавок на хлеб и хлебобулочные изделия, а также фиксированная цена на хлеб «подольский». Распоряжением № 27 от 31 января 2000 года была введена новая фиксированная цена на хлеб «подольский». В соответствии с тем же Распоряжением № 16, с дополнениями согласно Распоряжению № 210 от 28 мая 1999 года, были введены предельные торговые наценки на сахар, растительное масло и макаронные изделия;
- в Харьковской области Распоряжением № 403 от 21 мая 1999 года были введены предельные розничные цены на сахар, муку и гречневую крупу. В этой же области с конца 1996 года осуществляется регулирование предельных уровней рентабельности, торговых надбавок и цен на хлеб и хлебобулочные изделия, введенное Распоряжением № 1115 от 19 ноября 1996 года и продленное Распоряжением № 670 от 10 августа 1999 года,
- в Херсонской области, согласно Распоряжению № 643 от 21 сентября 1999 года, действуют предельные уровни торговых надбавок на хлеб и хлебобулочные изделия.

Достаточно остро стоит проблема административного вмешательства в процесс установления цен на продукты питания и в г. Киеве. Приведем в хронологическом порядке ряд распоряжений Киевской городской администрации и решений Киевского городского совета, которыми вводилось административное регулирование цен, начиная с 1998 года.

Распоряжением Киевской городской администрации № 93 от 26 января 1998 года «Об установлении регулируемых цен на молоко питьевое» с целью обеспечения социальной защиты малообеспеченных слоев населения и в соответствии со статьей 8 Закона Украины «О ценах и ценообразовании» были установлены оптово-отпускные цены на разливное и фасованное молоко жирностью 2,5%. При этом двум молокозаводам, которые обеспечивали столицу молоком,

для пополнения их оборотных средств предоставлялась финансовая помощь из городской казны, а одному из заводов — освобождение от платы за землю на весь 1998 год.

Распоряжением Киевской городской администрации № 1913 от 14 сентября 1998 года «О мерах по стабилизации потребительского рынка отдельных продовольственных товаров» были введены предельные размеры торговых надбавок к оптово-отпускным ценам отечественных предприятий-производителей на целый перечень товаров, среди которых хлеб, мука, крупы, колбасные изделия, молоко и молочнокислая продукция, сыр, сметана, масло, маргарин, растительное масло и яйца, хлеб и хлебобулочные изделия, соль, спички, хозяйственное мыло. При этом в распоряжении было оговорено, что фактические розничные цены на указанные товары не должны превышать больше чем на 30% уровня соответствующих цен по состоянию на 20 августа 1998 года. Неизвестно как долго продолжалось бы регулирование цен на данные продукты в Киеве, если бы Государственный комитет Украины по вопросам развития предпринимательства своим решением от 3 декабря 1998 года не отменил действие данного распоряжения Киевской городской администрации⁸.

Однако зафиксированные Государственным комитетом Украины по вопросам развития предпринимательства факты нарушения столичных властей в области регулирования цен не стали препятствием для издания спустя две недели нового распоряжения, которым вводилось незаконное регулирование цен на сахарный песок и масло животного происхождения (Распоряжение Киевской городской администрации № 2440 от 18 декабря 1998 года «Об обеспечении населения г. Киева сахаром и маслом сливочным в декабре 1998 года и I квартале 1999 года»). В 1999 году введенное регулирование было продлено Распоряжением № 530 от 9 апреля 1999 года «Об обеспечении населения г. Киева сахаром и маслом сливочным».

23 июня 1999 года Киевская городская администрация издает три новых распоряжения: № 1010 «О ценах на сахар», согласно которому были введены максимально допустимые розничные цены на сахарный песок, № 1011 «О мерах по стабилизации рынка основных продовольственных продуктов», которым устанавливались розничные цены на хлеб и хлебобулочные изделия и предельные торговые надбавки на основные продовольственные товары, картофель и

⁸ Решение Государственного комитета Украины по вопросам развития предпринимательства № 17-10/12 от 03.12.1998 г. «О необходимости устранения нарушений требований Указа Президента Украины от 03.02.1998 г. № 79/98 "Об устранении ограничений, которые сдерживают развитие предпринимательской деятельности" Киевской городской государственной администрацией».

овожи длительного хранения, и Распоряжение № 1009 «О мерах по стабилизации потребительского рынка нефтепродуктов», которым «времененно до стабилизации экономической ситуации в городе» устанавливались предельные розничные и оптово-отпускные цены на нефтепродукты для всех субъектов предпринимательской деятельности независимо от формы собственности. Если первое распоряжение было издано в соответствии с Постановлением КМУ № 1061 (см. выше), второе распоряжение, можно сказать, было «полузаконным», то третье - полностью противоречило существующему законодательству, поскольку местные органы исполнительной власти не имеют никаких полномочий в области регулирования цен на продукты переработки нефти. Распоряжения были приняты в дни, когда в стране ощущался существенный дефицит дизельного топлива и бензинов и происходил рост цен на нефтепродукты. Однако, несмотря на напряженную ситуацию на рынке нефтепродуктов, Кабинет Министров Украины, по крайней мере официально, не предоставлял право никаким органам исполнительной власти вводить какое-либо административное регулирование цен на нефтепродукты.

Скажем еще несколько слов о втором из перечисленных распоряжений. С одной стороны, установление государственных фиксированных цен на хлеб и хлебобулочные изделия на тот момент имело правовую основу, поскольку соответствующим постановлением правительства местным органам исполнительной власти предоставлялось право регулировать цены на хлеб и хлебобулочные изделия, пшеничную и ржаную муку, сахар, крупы и растительное масло на период до 29 июня 1999 года. С другой стороны, этим распоряжением было реанимировано Распоряжение Киевской городской администрации № 1913 от 14 сентября 1998 года (отменное в декабре того же года решением Государственного комитета Украины по вопросам развития предпринимательства, о чем было сказано выше). Таким образом, были введены предельные торговые надбавки на намного больший перечень продовольственных и непродовольственных товаров, что выходило далеко за рамки переданных Кабинетом Министров Киевской городской администрации полномочий в области регулирования цен. Причем действие трех указанных распоряжений не было прекращено после 29 июня 1999 года, то есть по истечении временных полномочий местных органов исполнительной власти в области регулирования цен.

Нужно отметить, что все вышеуказанные распоряжения Киевской городской администрации в обосновании введения административного регулирования цен ссылаются на статью 8 Закона Украины «О ценах и ценообразовании», согласно которой предусмотрено возвращение к временному регулированию цен и тарифов в случае их чрезмерного роста. Однако, согласно тому же Закону, местные

органы исполнительной власти могут вводить государственное регулирование цен только в рамках законодательно установленных полномочий, а не по своему усмотрению, как это делается Киевской городской администрацией.

Однако не только исполнительная власть г. Киева, но и органы столичного самоуправления выходят далеко за рамки своих полномочий и вводят своими решениями незаконное и необоснованное административное регулирование цен. Так, 2 декабря 1999 года Киевский городской совет принял Решение № 148/650 «О некоторых вопросах введения временного государственного регулирования цен на потребительском рынке г. Киева», согласно которому на все предприятия торговли, находящиеся на территории г. Киева, распространялись розничные цены на хлеб и хлебобулочные изделия, утвержденные Распоряжением Киевской городской администрации № 1011 от 23 июня 1999 года, и для всех предприятий торговли, в том числе и рынков, независимо от ведомственного подчинения и формы собственности устанавливались розничные цены на отдельные продовольственные товары. Перечень потребительских товаров, на которые данным решением вводились фиксированные цены, содержит практически все основные продукты питания: сливочное и растительное масло, молоко, крупы, муку, сахар, соль, картофель, капусту, морковь, свеклу и лук. В преамбуле решения говорится о том, что при его утверждении Киевский городской совет руководствовался Законом Украины «О столице Украины — городе-герое Киеве» от 15 января 1999 года. Однако как в данном Законе ничего не говорится о том, что Киевский городской совет имеет какие-либо полномочия в области регулирования цен и тарифов на потребительские товары и услуги, так и Кабинет Министров Украины никакими своими постановлениями не наделял Киевский горсовет какими-либо полномочиями в области государственного регулирования цен.

4. Регулирование цен на платные услуги

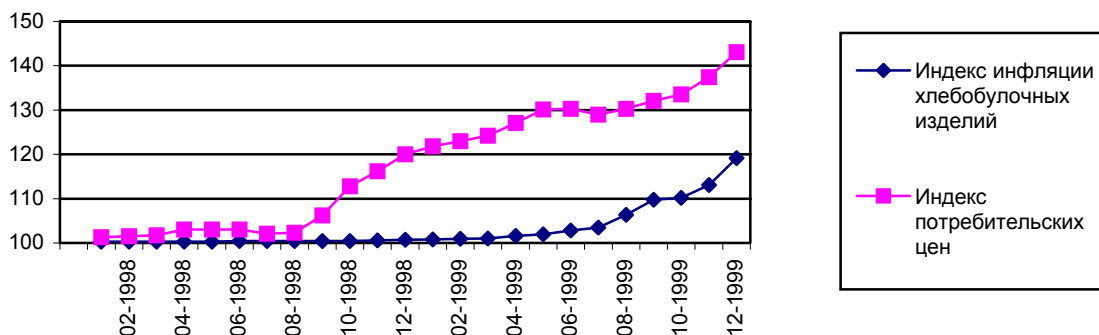
Нельзя обойти стороной и проблему регулирования цен и тарифов на платные услуги и, в первую очередь, на жилищно-коммунальные услуги, услуги общественного транспорта и связи. Известно, что цены на данные услуги являются предметом регулирования со стороны государственных органов в силу того, что как жилищно-коммунальный сектор, так и секторы транспорта и связи все еще остаются в руках государственных монопольных структур. Цены и тарифы на жилищно-коммунальные услуги и услуги общественного транспорта регули-

руются местными администрациями, а услуги связи — Министерством связи по согласованию с Министерством экономики. На протяжении последних нескольких лет цены на данные услуги достаточно жестко удерживались на неизменном уровне, даже несмотря на давление со стороны Международного валютного фонда⁹. Поскольку данные услуги занимают около 16% всей потребительской корзины, длительное сдерживание роста цен на них привело к значительному занижению общего индекса инфляции потребительских цен. Повышение цен на жилищно-коммунальные услуги началось только с января 2000 года и осуществлялось очень неравномерно по различным регионам. На сегодняшний момент мы не можем даже приблизительно оценить, до какого уровня повышены цены и тарифы в различных областях и городах Украины, поскольку мы не располагаем информацией, необходимой для хотя бы грубой оценки реальной рыночной стоимости жилищно-коммунальных услуг в том или ином регионе.

5. Экономические последствия административного регулирования цен

Остановимся подробнее на последствиях административного регулирования цен на хлеб и хлебобулочные изделия в столице. Цены на хлеб и хлебобулочные изделия в Киеве, как впрочем и в других регионах Украины, административно удерживались на неизменном уровне на протяжении последних четырех лет. Это привело к значительному отставанию индекса инфляции хлебобулочных изделий от общего индекса потребительских цен.

Рисунок 1. Сравнение роста цен на хлеб и хлебобулочные изделия с общим ростом потребительских цен



⁹ Доведение цен и тарифов на жилищно-коммунальные услуги до уровня 100% возмещения реальных затрат является одним из требований программы расширенного финансирования *EFF*.

В декабре 1999 – феврале 2000 года в большинстве областей Украины местные органы исполнительной власти приняли решения о повышении цен на хлебобулочные изделия. В целом по стране за декабрь 1999 года – первый квартал 2000 года цены на хлеб выросли на 39%. В это же время в Киеве цены на хлеб продолжали искусственно сдерживаться. Основой для административного регулирования цен на хлеб в столице являлось упомянутое выше неправомочное с юридической точки зрения решение Киевского городского совета от 2 декабря 1999 года. Согласно этому решению, на конец марта 2000 года цены на основные виды хлебобулочных изделий в столице удерживались на уровне 1996 года. Для сравнения: отпускная розничная цена на батон в Киеве в марте составляла 60 коп., в то время, как в Ровно за батон потребители платили 90 коп., в Тернополе — 1 грн. 25 коп., Запорожье — 1 грн. 34 коп., Луцке — 1 грн. 38 коп. За 1 кг. «украинского» хлеба население Житомира платило 1 грн. 04 коп., Днепропетровска — 1 грн. 12 коп., Львова — 94 коп., Полтавы — 89 коп., Чернигова — 82 коп., Ровно — 1 грн. 20 коп., Тернополя — 1 грн. 25 коп., Ивано-Франковска — 1 грн. 35 коп., а в Киеве его цена оставалась на уровне 80 коп. Такой ценовой диспаритет сделал выгодным вывоз хлеба за пределы Киева с целью его дальнейшей перепродажи в прилегающих городах и областях. По словам киевского городского главы А. Омельченко, из столицы в феврале-марте вывозилось до 1000 тонн дешевого хлеба ежемесячно. Еженедельник «Зеркало недели» приводит намного большие цифры: по его данным, вывоз хлеба на середину марта 2000 года составлял 180-200 тонн ежедневно. Мы считаем, что последняя цифра более реально отображает сложившуюся ситуацию, поскольку, по словам того же мэра г. Киева, год назад столичные хлебозаводы выпекали 700 тонн хлеба, в конце прошлого года — 900 тонн, а в марте 2000 года — уже 1000 тонн ежедневно. Таким образом, логично предположить, что из Киева ежедневно вывозилось до 200-250 тонн хлеба. Такое положение дел привело к тому, что работа хлебозаводов на территориях, прилегающих к Киеву, стала экономически невыгодной — 9 городов и районов Киевской области остановили работу своих хлебозаводов.

Широкомасштабное регулирование цен, которое осуществляется на Украине, имеет негативный эффект как на микро-, так и на макроуровне.

С микроэкономической точки зрения, государственное регулирование цен дискриминирует как производителей, так и потребителей продукции, товаров и услуг. Предпринимателям, цены на товары которых регулируются местными органами власти, становится невыгодно реализовывать свою продукцию в данной области или районе. Вводимое административное регулирование цен вынужда-

ет их искать другие рынки сбыта, где такое регулирование не осуществляется. Такой «уход» предпринимателей приводит к дефициту товаров в данном регионе. Еще одним последствием государственного регулирования цен является образование черного рынка, где товары продаются по значительно более высоким ценам.

Введение государственными органами регулирования цен с целью предотвращения их чрезмерного роста искажает относительные цены, что повышает риск ошибочных производственных и инвестиционных решений и приводит к образованию барьеров входа предпринимателей на рынок.

Вмешательство органов власти в процессы установления цен существенно ограничивает конкуренцию на рынке и приводит к воссозданию рынка продавца, а не покупателя. В результате происходит сужение товарного ассортимента, ухудшается качество товаров и услуг.

С макроэкономической точки зрения административное сдерживание роста цен на потребительские товары приводит к сокращению налоговых поступлений в бюджет, поскольку часть продукции, цены на которую регулируются государственными органами, перетекает на черный рынок, а официальные объемы реализации товаров уменьшаются.

Вследствие навязываемых сверху цен и размеров торговых надбавок, предприятия-производители теряют часть своих доходов из-за низкой рентабельности продукции и переходят в разряд убыточных. В первую очередь это касается хлебозаводов и производителей относительно дешевых продуктов питания, таких как молоко и молочная продукция, сахар, крупы и др. Таким предприятиям предоставляются всевозможные налоговые льготы и освобождения, что также приводит к сокращению бюджетных поступлений. Кроме того, для пополнения оборотных средств таких производителей государство вынуждено предоставлять им различного рода субсидии. Мы считаем, что такое распоряжение бюджетными средствами является неэффективным. На наш взгляд, цены на потребительские товары должны устанавливаться свободно, без какого-либо давления со стороны государственных органов. Потребители со средним и высоким уровнем доходов в состоянии платить за товары реальную рыночную цену, а средства, выделяемые сейчас на поддержку убыточных предприятий, можно было бы направить на адресную помощь малоимущим слоям населения. При такой системе все участники рынка оказываются в выигрыше: производитель получает запланированный уровень прибыли, которая может быть направлена на расширение производства, государство — налоговые поступления, а потребители — гарантированное качество снабжения.

Нужно также отметить, что государственное регулирование цен требует средств на его администрирование (например, осуществление периодических проверок и инспекций субъектов предпринимательской деятельности по соблюдению административных решений в области регулирования цен).

Еще одним важным последствием длительного сдерживания роста потребительских цен на макроэкономическую ситуацию в стране является накопление инфляционного потенциала. В стране, где из года в год происходит значительный прирост денежных агрегатов при отсутствии укрепления доверия населения к национальной валюте, административное сдерживание роста цен может привести к высокому ценовому всплеску в будущем.

6. Заключение

Приведенные факты злоупотребления своими полномочиями со стороны органов государственной власти на Украине в области государственного регулирования цен не могут не вызывать беспокойства. Очевидно, что помимо нарушений исполнительных органов власти законодательная база, регламентирующая административное регулирование цен на Украине, требует серьезного усовершенствования. Закон «О ценах и ценообразовании», принятый в 1990 году Верховным Советом тогда еще Украинской ССР, устарел и создает законодательные лазейки для неограниченного регулирования цен.

Кроме широких прав центральных исполнительных органов в области регулирования цен, на Украине широко практикуется административное регулирование цен на региональном уровне, выходящее далеко за рамки полномочий местных органов власти.

Проблемы государственного регулирования цен будут оставаться актуальными до тех пор, пока государство не осознает пагубность подобного вмешательства в предпринимательскую деятельность. Мы считаем, что на Украине процесс либерализации цен должен стать одним из приоритетов экономической политики правительства на ближайшее время. На наш взгляд, Кабинет Министров Украины должен разработать и направить на рассмотрение в Верховный Совет новый проект Закона «О ценах и ценообразовании», который четко и однозначно ограничил бы степень вмешательства органов власти всех уровней в предпринимательскую деятельность.

Должен быть положен запрет на дальнейшее использование практики административного сдерживания роста цен, как одного из весомых инструментов в

борьбе за голоса избирателей. Центральные исполнительные органы власти должны периодически проводить тщательный мониторинг государственного регулирования потребительских цен, осуществляемого на региональном уровне, и пресекать малейшие попытки неправомерного вмешательства в процессы установления цен со стороны местных органов власти.

Приложение 1. Перечень товаров и услуг, цены на которые подлежат государственному регулированию (согласно Постановлению КМУ № 1548 от 25 декабря 1996 года)

Органы исполнительной власти и исполнительные органы городских советов	Номенклатура товаров и услуг, цены на которые регулируются соответствующими органами
Министерство транспорта по согласованию с Министерством экономики	<p>Тарифы на перевозку грузов железнодорожным транспортом в границах Украины и связанные с ними услуги</p> <p>Тарифы на комплекс работ, связанных с обработкой грузов в морских и речных портах (за исключением обработки каботажных грузов), а также сборы и плата за услуги, которые предоставляются судам в морских и речных портах Украины</p> <p>Тарифы на перевозку пассажиров, багажа и грузобагажа железнодорожным транспортом в международном и внутреннем сообщении (кроме пригородных перевозок)</p> <p>Тарифы на перевозку пассажиров и багажа автобусами междугородных и межобластных маршрутов</p> <p>Аэронавигационные сборы за аэронавигационное обслуживание воздушных судов в воздушном пространстве Украины</p> <p>Аэропортные сборы за обслуживание воздушных судов в аэропортах Украины</p>
Министерство связи по согласованию с Министерством экономики	<p>Тарифы на основные услуги связи в границах Украины (кроме услуг, связанных с выплатой и доставкой пенсий и денежной помощи населению, которая выплачивается из средств Пенсионного фонда)</p> <p>Тарифы на международные услуги связи</p>
Министерство связи по согласованию с Министерством экономики и Пенсионным фондом	Тарифы на оплату услуг, связанных с выплатой и доставкой пенсий и денежной помощи населению, которая выплачивается из средств Пенсионного фонда
Министерство финансов по согласованию с Министерством экономики и Национальным банком	Цены на драгоценные металлы в изделиях и ломе и драгоценные камни, которые выкупаются у населения
Министерство промышленности по согласованию с соответствующими областными, Киевской и Севастопольской городскими государственными администрациями	Тарифы на услуги подачи воды, которые предоставляются производственным объединением Укрпромводчормст и предприятием «Кривбаспромводпоставка»
Министерство просвещения, Министерство здравоохранения, другие министерства и центральные органы исполнительной власти, в сферу управления которых входят учебно-воспитательные учреждения, по согласованию с Министерством экономики	Предельный размер платы за проживание в студенческих общежитиях

Органы исполнительной власти и исполнительные органы городских советов	Номенклатура товаров и услуг, цены на которые регулируются соответствующими органами
Министерство внутренних дел по согласованию с Министерством экономики	Предельный размер платы за проживание в общежитиях системы МВД
Национальная комиссия по регулированию электроэнергетики	Тарифы на электроэнергию, которая отпускается населению для бытовых нужд
	Предельный уровень оптовых цен предприятий на газ собственной добычи
	Предельный уровень оптовых цен предприятий на газ природный, который используется для потребностей населения, коммунально-бытовой сферы и бюджетных организаций
	Тарифы на транспортировку трубопроводами по территории Украины газа природного, нефти, нефтепродуктов, аммиака, этиленовых веществ
	Тарифы на распределение и хранение газа природного
	Розничные цены на газ природный, который используется для нужд населения
Министерство социальной защиты	Цены на протезно-ортопедические изделия и технические средства профилактики инвалидности и реабилитации
Министерство лесного хозяйства по согласованию с Министерством экономики	Цены и тарифы на продукты охоты, включая живую дичь, которая поставляется на экспорт
	Цены и тарифы на охотничьи трофеи, добытые иностранными гражданами
	Цены и тарифы на услуги, предоставляемые иностранным гражданам
Министерство лесного хозяйства по согласованию с Министерством финансов	Цены на лицензии для отстрела диких копытных охотничьих животных и медведя
Совет Министров Автономной Республики Крым, областные, Киевская и Севастопольская городские государственные администрации	Цены на топливо-энергетические ресурсы (уголь, угольные брикеты, топливо печное бытовое, газ осветительный, торф топливный кусковой, дрова, торфяные брикеты, газ сжиженный), которые отпускаются населению для бытовых нужд
	Тарифы на бытовую энергию (услуги теплоснабжения) для всех групп потребителей, которая отпускается энергопоставщиками независимо от формы собственности
	Тарифы на услуги водоснабжения и водоотвода, которые предоставляются всем потребителям предприятиями, которые находятся в коммунальной собственности, и населению - предприятиями независимо от формы собственности
	Плата за пользование жильем (квартирная плата) и содержание жилья
	Тарифы на услуги по уборке, вывозу и уничтожению твердых бытовых отходов и жидких нечистот, которые предоставляются всем потребителям предприятиями независимо от формы собственности
	Предельные размеры платы за проживание в общежитиях рабочих и служащих

Органы исполнительной власти и исполнительные органы городских советов	Номенклатура товаров и услуг, цены на которые регулируются соответствующими органами
	<p>Предельные уровни рентабельности и торговых надбавок на детское питание</p> <p>Размер платы за услуги, которые предоставляются медицинскими вытрезвителями при органах внутренних дел гражданам в нетрезвом состоянии</p> <p>Тарифы на платные услуги, которые предоставляют лечебно-профилактические и санаторно-профилактические государственные и коммунальные учреждения охраны здоровья</p> <p>Предельные уровни торговых надбавок (наценок) субъектам предпринимательской деятельности на отечественные и импортные лекарственные средства и изделия медицинского назначения (согласно перечню, который определяется Министерством здравоохранения по согласованию с Министерством экономики)</p> <p>Залоговые цены на стеклянную тару</p>
Совет Министров Автономной Республики Крым, областные, Киевская и Севастопольская городские государственные администрации, исполнительные органы Львовского и Криворожского городских советов	Тарифы на перевозку пассажиров и стоимость проездных билетов в городском пассажирском транспорте — метрополитене, автобусе, трамвае, троллейбусе (который работает в обычном режиме движения)
Совет Министров Автономной Республики Крым	Тарифы на перевозку пассажиров и багажа пассажирским электротранспортом (троллейбусом) в междугородном и пригородном сообщении
Управление железных дорог по согласованию с Советом Министров Автономной Республики Крым, областными, Киевской и Севастопольской городскими государственными администрациями	Тарифы на перевозку пассажиров и багажа железнодорожным транспортом в пригородном сообщении
Территориально-производственные объединения автомобильного транспорта по согласованию с Советом Министров Автономной Республики Крым, областными, Киевской и Севастопольской городскими государственными администрациями	Тарифы на перевозку пассажиров и багажа автомобильным транспортом (который работает в обычном режиме движения) в междугородном, внутриобластном и пригородном сообщении
Укрпромж/транс	Тарифы на перевозку грузов железнодорожными подъездными путями, погрузочно-разгрузочные работы и другие услуги, которые предоставляются предприятиями железнодорожного транспорта

-
- 169 Joanna Siwińska, The External Public Debt of Baltic and Selected CIS Countries in Years 1992-1997
-
- 170 Gerhard Fink, Peter R. Haiss, Lucjan T. Orłowski, Privilege Interim/Bank Relationship in Central Europe: Trigger or Tap for Corporate Governance
-
- 171 Małgorzata Markiewicz, Urban Górski, Marta Dekhtiarчук, Monetary Policy in Ukraine in 1996-1999
-
- 172 Павел Ковалев, Алексей Шаповалов, Основные тенденции фискальной политики на Украине в 1994-1998 гг.
-
- 173 Magdalena Tomczyńska, European Union Financial Transfers to Applicant Countries
-
- 174 Роберт Брудзыньски, Marek Домбровски, Роман Могилевский, Экономический кризис в Кыргызстане в конце 1998 года. Причины и пути выхода
-
- 175 Mateusz Walewski, A Short Play on the Idea of the Laffer Curve in Transition Economies
-
- 176 Marek Гура, Михал Рутковски, В поисках реформы пенсионной системы в Польше: «Безопасность в разнообразии»
-
- 177 Georges de Menil, Stephane Hamayon, Mihai Seitan, Romania's Pension System: The Weight of the Past
-
- 178 Katarzyna Zawalińska, Agriculture of the Czech Republic, Hungary and Poland in Perspective of Joining Common Agricultural Policy — With Some Fiscal Remarks
-
- 179 Казимеж Клёц, Банковские системы Украины, Кыргызстана и Грузии в 1991–1998 годах. Институциональный анализ
-
- 180 Pavel Štěpánek, Ondřej Schneider, Present and Future Fiscal Policy Problems in the Czech Republic
-
- 181 Кшиштоф Полемски, Налоговые системы ряда стран с переходной экономикой (также на английском языке)
-
- 182 Stanisław Gomułka, Comparative Notes on Pension Developments and Reforms in the Czech Republic, Hungary, Poland and Romania
-
- 183 Eugeniusz Kwiatkowski, Paweł Kubiak, Tomasz Tokarski, Procesy dostosowawcze na rynku pracy jako czynnik konsolidacji reform rynkowych w Polsce
-

-
- 184 Mateusz Walewski, Restrukturyzacja tradycyjnych branż przemysłowych w krajach Europy Zachodniej — wybrane przykłady
-
- 185 Katarzyna Zawalińska, Asset and Liabilities Management
-
- 186 Małgorzata Jakubiak, Tomasz Tokarski, Paweł Kaczorowski, Joanna Sivińska, Private, Public and Foreign Savings
-
- 187 Barbara Liberda, Household Saving in Poland
-
- 188 Wojciech Maliszewski, VAR-ing Monetary Policy
-
- 189 Urszula Sztanderska, Jacek Liwiński, Koszty pracy a tworzenie miejsc pracy
-
- 190 Мирослав Гроницки, Катажина Пентка, Макроэкономическая модель для Украины (также на английском языке)
-
- 191 Роберт Брудзыньски, Павел Ковалёв, Государственный долг Украины и возможности его обслуживания в 1999-2000 годах
-
- 192 Артур Радзивилл, Октавиан Щербацки, Константин Заман, Финансовый кризис в Молдове — причины и последствия (также на английском языке)
-
- 193 Tytus Kamiński, Zachowania przedsiębiorstw sprywatyzowanych
-
- 194 Marek Jarociński, Strategie rynku pracy w wybranych krajach
-
- 195 Wiesław Karsz, Skala i instrumenty pomocy publicznej ukierunkowane na problemy związane z rynkiem pracy
-
- 196 Алина Кудина, О прогнозировании украинского ВВП со стороны предложения (также на английском языке)
-
- 197 Artur Radziwiłł, Perspektywy zróżnicowania regionalnego bezrobocia w Polsce
-
- 198 Marek Домбровски, Последствия российского финансового кризиса для соседних стран
-
- 199 Marek Домбровски, Приоритетные направления экономических реформ на Украине
-
- 200 Любомира Анастасова, Институциональные аспекты режимов валютного регулирования (currency boards): сравнительный макроэкономический анализ (также на английском языке)
-
- 201 Stanisława Golinowska, Ochrona socjalna bezrobotnych w Polsce oraz w innych krajach
-

-
- 202 Александр Пасхавер, Приватизация на Украине: промежуточные итоги
-
- 203 Малгожата Якубяк, Структура и практика функционирования режимов валютного управления (currency boards) в настоящее время (также на английском языке)
-
- 204 Preslava Kovatchevska, The Banking and Currency Crises in Bulgaria: 1996-1997
-
- 205 Марек Ярочиньски, Молдова в 1995-1999 гг.: макроэкономические и монетарные последствия фискальной несбалансированности (также на английском языке)
-
- 206 Rafal Antczak, Stanislav Bogdankiewicz, Pavel Daneiko, Krzysztof Połomski, Vladymir Usowski, Impact of the Russian Crisis on the Belorussian Economy
-
- 207 Yuriy Kuz'min, Ukraine's Foreign Trade. Developments and Forecasts
-
- 208 Magdalena Tomczyńska, Early Indicators of Currency Crises. Review of Some Literature
-
- 209 Monika Błaszkiwicz, What Factors Led to the Asian Financial Crisis: Were or Were not Asian Economics Sound?
-
- 210 Елена Ярочиньска, Ситуация на рынке труда Молдовы (также на английском языке)
-
- 211 Rafał Antczak, Theoretical Aspects of Currency Crises
-
- 212 Artur Radziwiłł, Poland's Accession to the EMU
-
- 213 Малгожата Маркевич, Концептуальные проблемы оценки перераспределительной деятельности государства и фискальной несбалансированности в период трансформации экономики, на примере Украины
-
- 214 Яцек Цукровски, Юрий Бушман, Сеньораж и поступления в бюджет от Национального банка Кыргызской Республики
-
- 215 Jacek Cukrowski, Financing the Deficit of the State Budget by National Bank of Georgia (1996-1999)
-
- 216 Роберт Брудзыньски, Эльдар Мамыров, Выбор режима валютного курса для Кыргызстана: официальная долларизация
-