

ЦЕНООБРАЗОВАНИЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ЕГО ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ



ПРЕДСЕДАТЕЛЬ КОМИТЕТА СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ ПО ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКЕ,
ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВУ И СОБСТВЕННОСТИ
Оганес Арменакович Оганян

Цена и ценообразование являются фундаментальными многогранными экономическими категориями, жизненно важными для бизнеса, государства и каждого гражданина страны.

Многие страны на разных этапах развития рыночных отношений и в зависимости от ситуации применяют разнообразные механизмы государственного воздействия на цены для достижения поставленных целей. Особенностью зарубежной правовой базы является то, что большинство законов в этой сфере имеет прямое действие и оперативные механизмы их реализации. Жесткие меры экономической ответственности за нарушение законодательства практически исключают возможность повторения нарушения «правил игры», установленных государством.

Как известно, в последнее время почти *во всех странах наблюдается быстрый рост цен*, в первую очередь на энергоносители, продовольствие, другие жизненно необходимые товары. Резкий рост мировых цен на продовольствие (агфляция) начался в 2006 году – на 26%, в 2007 году – на 41%. Например, рис подорожал в два раза; цены на пшеницу, кукурузу, сою и другие товары достигли в 2008 году рекордных высот; дорожали также сахар, молоко, мясо. Эти процессы стали не только локомотивом инфляции, но и поставили на грань выживания миллионы людей в государствах третьего мира и вызвали социальные волнения, голодные бунты в Индии, Южной Африке.

Регулирование цен на продукты питания является сложным процессом и требует принятия как тактических, так и долгосрочных решений на национальном и международном уровнях. В июне 2008 года были проведены «кризисный саммит» ООН по продовольственной проблеме в Риме и конференция представителей 26 стран Латинской Америки в Венесуэле. По данным Всемирного банка, за последние три года мировые цены на продовольствие выросли на 83%. Для оказания поддержки тем странам, где угроза голода наиболее ощутима, Всемирный банк планирует потратить 1,2 млрд. долларов. В совместном докладе Организации по экономическому сотрудни-

честву и развитию и Продовольственной организации ООН (от 29 мая 2008 года) предполагается, что высокие цены на продовольственные товары могут сохраниться на протяжении двух ближайших десятилетий.

Инфляционное давление ценовых факторов испытывает и экономика нашей страны. По этому поводу Председатель Правительства Российской Федерации В.В. Путин отметил следующее: «Инфляция экспортирована в Россию из развитых экономик. Связано это с необоснованно быстрым ростом цен на мировых рынках продовольствия. Причины многообразны – это рост потребления в Китае, в Индии; большой упор на альтернативные виды топлива, когда часть зерновых, рапса, кукурузы уходит на биотопливо; большой приток инвестиций в Россию. Есть и другие факторы».

В России инфляция сокращалась с 20% в 2000 году до 9% в 2006 году, несмотря на высокий рост монетарных показателей. Но в 2007 году произошел всплеск инфляции, рост потребительских цен составил 11,9%; складывается острая ситуация и в первом квартале 2008 года – 4,8%. Основные причины роста цен: ускорение роста мировых цен на зерно и продовольствие; стагнация производства продовольственных товаров, прежде всего молока, молочных продуктов, говядины, подсолнечного масла при росте спроса населения и росте цен на импорт; увеличение спроса на товары и услуги в связи с растущими доходами населения при сокращении склонности населения к сбережениям; низкий уровень конкуренции на локальных рынках; приток капитала; рост расходов бюджета и тарифов на услуги естественных монополий. Растет доля импорта в инфляции: в 2007 году она достигла 3,5 процентного пункта, то есть примерно треть инфляции составляет влияние импорта. В последние годы рост цен на горючее и продовольствие дополнился ростом цен на металлы. Рост цен на рис, сою, пшеницу также опережает рост цен на нефть.

Мировая норма рентабельности, когда цены не идут вверх, составляет примерно 15% на вложенный капитал. Этой нормы придерживается большинство предприятий в развитых странах. В России средняя рентабельность в 2007 году составила 8,2%, а рентабельность малых предприятий – 1,8%. При этом наблюдается резкий разброс по уровню рентабельности между отраслями. Почти треть (29,7%) предприятий страны убыточны. В 2006 году рентабельность хлебопекарной промышленности в производстве хлеба составила всего 5,8%, а в 2007 году еще снизилась. В то же время в добывающих отраслях в 2006 году рентабельность была 31%, а в 2007 году повысилась до 33%.

В 2007 году цены на нефть повысились на 66%, на топливно-энергетическое сырье – на 59%, кокс – 88%, цемент – 64%. В результате рентабельность в третьем квартале 2007 года в добыче железных руд составила 89%, в цветной металлургии – 74%, в металлургии в целом – 41%, в производстве цемента – 60% и так далее. Результатом этого был рост прибыли в указанных отраслях при снижении конкурентоспособности экономики, потому что одним из ее традиционных преимуществ являются сравнительно низкие цены на топливно-энергетические и сырьевые ресурсы.

Повышение цен на внутреннем рынке на сырье и топливно-энергетические ресурсы серьезно отражается и на положении сельскохозяйственных товаропроизводителей. Так, в 2007 году, помимо повышения цен на нефтепродукты и тарифов на электроэнергию, минеральные удобрения подорожали на 32%, а в первом квартале 2008 года еще на 28%. Таким образом, в издержки сельского хозяйства уже заложен высокий уровень инфляции на продовольствие в 2008 году и, возможно, в 2009 году.

Один из путей сдерживания инфляции – регулирование рентабельности. Его можно осуществлять как по отдельному продукту, так и в целом по предприятию. Например, есть предложение установить предельный норматив рентабельности, дифференцированный по отраслям, а за превышение норматива предусмотреть повышение налоговых отчислений с предприятий-нарушителей.

Отдельный вопрос – норма рентабельности в сфере обращения. Руководитель Госкомитета по рыболовству А.Крайний привел показательный пример. Оптовая цена на селедку на Дальнем Востоке – 14 рублей за килограмм, стоимость доставки до Москвы – 9 рублей, итого – 23 рубля. При этом в любом столичном супермаркете розничная цена – не ниже 80 рублей. Вот это и есть сверхприбыль. Здесь также можно использовать положительный зарубежный опыт. Например, в Японии оптовая цена законодательно утверждена – она не может быть больше определенной величины.

В условиях роста цен на продовольствие и значительного расслоения населения по уровню доходов важнейшей задачей становится адресная поддержка малоимущих граждан России. По-



этому необходимо создать четкий механизм адресной поддержки наиболее слабо защищенных слоев населения. В регионах уже есть такой опыт. Так, в Татарстане создана система, которая базируется на точном учете количества малоимущих, нуждающихся в поддержке государства.

Представляют интерес данные по США, где программа продовольственной поддержки малоимущих граждан действует с 1960-х годов. По прогнозам бюджетного управления конгресса, в 2008 году государственными продовольственными карточками (в виде электронных дебетовых карт) для приобретения основных продуктов питания будут пользоваться 28 млн. американцев.

Одной из причин роста цен в нашей стране является низкий или даже отрицательный рост производительности труда во многих отраслях.

Накопившиеся в экономике страны в целом, и особенно в сфере ценообразования, диспропорции, с одной стороны, и масштабы и сложность поставленных стратегических задач – с другой, предопределяют трудности их решения. Следует особо отметить, что намечаемые объемы финансирования инвестиционных программ и рост денежных доходов могут существенно превысить возможности их товарного обеспечения. При стихийном развитии событий это неизбежно приведет к значительному увеличению темпов инфляции. Это в полной мере относится как к рынку потребительских товаров, так и к рынку продукции инвестиционного назначения.

Для преодоления инфляционных тенденций и их негативного влияния на развитие экономики можно выделить три направления действий:

- интенсивное техническое перевооружение и модернизация производственной сферы на основе конкурентоспособных высокотехнологичных производств, предполагающее существенное повышение темпов инвестиций и увеличение доли валового накопления в ВВП;
- масштабные инвестиции в человеческий капитал как с целью обеспечения кадрами высокотехнологичных производств, так и для повышения уровня и качества жизни населения;
- эффективное регулирование внешнеэкономического сектора с целью нивелирования дополнительного роста инфляции в стране из-за развивающихся в мировой экономике кризисных явлений, мирового продовольственного кризиса.

Не следует переоценивать возможности насыщения товарных рынков за счет импорта. При высокой степени открытости российской экономики, а также действующего в настоящее время основополагающего для субъектов рынка принципа достижения равной доходности при поставках на внешний и внутренний рынки мировая инфляция импортируется в российскую экономику. Последствие импорта инфляции для отраслей, ориентированных на внутренний рынок, и для населения можно оценить как крайне негативное. Необходимо также учитывать увеличивающееся отставание от экспортного сектора важнейших отраслей российской экономики, от которых зависит решение перечисленных выше задач, – сельского хозяйства, машиностроения, промышленности строительных материалов. В условиях применения антиинфляционных мер, выражающихся в сжатии денежной массы, инвестиции в развитие этих отраслей для устранения дисбаланса между спросом и предложением остаются рискованными.

Борьба с инфляцией не должна превращаться в тормоз экономического роста. Требуются адресный подход к системе антиинфляционных мер, в одних случаях препятствующих росту цен, а в других – устраняющих негативные последствия роста цен. Антиинфляционная стратегия должна формироваться с учетом результатов системного анализа ценовой сферы и быть скоординирована с задачами долгосрочного социально-экономического развития.

В настоящее время основу регулирования тарифов естественных монополий в России составляют формы прямого регулирования, осуществляемого путем установления тарифа по методу «экономически обоснованных затрат». Начиная с 2006 года устанавливаются предельные тарифы на коммунальные услуги в среднем по субъектам Российской Федерации. Государство определяет также предельные торговые надбавки на жизненно необходимые лекарственные средства и препараты, отпускаемые льготным категориям граждан.

В Российской Федерации имеется огромное количество *законодательных и нормативных документов по ценообразованию* федеральных и региональных органов власти. Однако вся эта мозаика не создает цельного механизма эффективной сбалансированной ценовой политики



государства. Несмотря на то, что статьей 71 Конституции Российской Федерации к ведению федерального центра отнесены основы ценовой политики, ни базового закона, ни системной правовой основы ценовой политики мы не имеем. Законодательство Российской Федерации о государственном регулировании цен (тарифов) включает в себя федеральные законы «О естественных монополиях», «О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в Российской Федерации», «О газоснабжении в Российской Федерации», «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции», «О почтовой связи», «О драгоценных металлах и драгоценных камнях», «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации», «О связи», «О зерне», «Об образовании» и др.

Государственное регулирование цен в отношении лекарственных средств осуществляется в соответствии с Федеральным законом «О лекарственных средствах» и постановлениями Правительства РФ, в соответствии с которыми утверждается Перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных средств (ЖНВЛС) и устанавливаются предельные отпускные цены производителей на ЖНВЛС. Органы исполнительной власти субъектов РФ устанавливают предельные оптовые и розничные надбавки к ценам на ЖНВЛС.

В соответствии с постановлением Правительства РФ от 24 октября 2005 года №637 «О государственном регулировании тарифов на услуги общедоступной электросвязи и общедоступной почтовой связи» Федеральная служба по тарифам устанавливает предельные максимальные тарифы на услуги телефонной связи и унифицированные для всех категорий тарифы на услуги почтовой и телеграфной связи. Операторам связи предоставлено право устанавливать тарифы на услуги телефонной связи не выше максимальных значений с возможностью дифференцирования по времени суток, дням недели, выходным и нерабочим праздничным дням, по набору и объему оказываемых услуг.

В соответствии с постановлением Правительства РФ от 15 декабря 2004 года №787 «Об утверждении Положения об основах государственного регулирования тарифов на железнодорожном транспорте и Правил предоставления исключительных тарифов на железнодорожном транспорте» государственное регулирование тарифов осуществляется путем утверждения Правительством РФ тарифов или их предельного уровня, а также контроля за правильностью их применения. Тарифы на железнодорожном транспорте вводятся в действие актами Федеральной службы по тарифам или Министерства транспорта РФ в сроки, установленные законодательством Российской Федерации и международными договорами Российской Федерации.

Применяемая в настоящее время *система воздействия государства на ценообразование не полностью отвечает интересам всех субъектов рынка* по следующим причинам:

- регулирование цен и тарифов в соответствии с федеральными законами и нормативно-правовыми актами осуществляется не системно, а применительно к рынкам отдельных товаров и услуг. В совокупности перечисленные федеральные законы и многочисленные нормативно-правовые акты в этой сфере не формируют ценовую политику;
- регулирование цен и тарифов на товары (услуги) субъектов естественных монополий в настоящее время осуществляется преимущественно на ведомственном уровне без должного учета социально-экономических последствий принимаемых решений;
- действующее законодательство, регулирующее ценовую и тарифную политику, не обеспечивает участников рынка информацией о динамике цен и тарифов на среднесрочную перспективу. Более того, оно допускает изменения ранее принятых решений о размерах изменения цен в сторону их увеличения в течение планового периода;
- отсутствует единообразие в принципах регулирования цен и тарифов субъектами РФ;
- рост цен на продукцию и тарифов на услуги естественных монополий стал серьезным инфляционным фактором, так как его размеры, как правило, превышают ожидаемый уровень инфляции на соответствующий период. Действующий в отраслях затратный метод ценообразования не способствует стимулированию субъектов регулирования, в том числе инфраструктурных монополий, к снижению собственных издержек и повышению эффективности их производственной деятельности.



Например, не ясна экономическая целесообразность роста за период с 2006 по 2011 год тарифов на газ в три раза, на электроэнергию – в два раза. По прогнозу, к 2015 году предусмотрено повышение еще в три раза тарифа на газ и в два раза – на электроэнергию.

В отечественном энергоемком производстве тарифы на газ, на тепло, на электроэнергию являются ориентирами для любого предприятия. Поэтому, учитывая планы государства по повышению тарифов, они начинают планировать рост себестоимости своей продукции, а значит, и рост цен на производимые товары. По мнению многих специалистов, следует пересмотреть в сторону понижения планы изменения тарифов на газ, электроэнергию и тепло на последующие годы.

К приоритетным направлениям совершенствования ценовой политики можно отнести:

- системный анализ состояния ценовой сферы исходя из задач реализации Концепции долгосрочного социально-экономического развития страны до 2020 года и преодоления негативных проявлений сложившихся деформаций в системе цен и ценообразования;
- разработка федерального закона «О ценах и ценообразовании в Российской Федерации», в котором должны быть сформулированы основные принципы ценовой политики государства; определены полномочия органов государственной власти федеральных и субъектов Российской Федерации в области государственного регулирования цен; определены сферы (виды деятельности), в которых осуществляется государственное регулирование цен; сформулированы общие принципы формирования свободных и регулируемых цен; определены критерии и принципы расчета экономически обоснованных затрат; установлены права, обязанности и ответственность субъектов ценообразования, а также процедуры разрешения конфликтов;
- стимулирование ценовой конкуренции между производителями товаров и услуг; создание условий для привлечения инвестиций в расширение и модернизацию производства конкурентоспособных товаров и услуг через повышение прозрачности и стабильности принципов ценового регулирования;
- формирование критериев и количественно измеряемых индикаторов, в соответствии с которыми государственные органы исполнительной власти наделяются правом расширения номенклатуры товаров и услуг, цены на которые подлежат регулированию;
- разработка и внедрение комплекса мер, направленных на стимулирование снижения затрат, рост производительности труда, повышение качества товаров (работ, услуг), внедрение передовых, в том числе ресурсосберегающих, технологий, создание благоприятных условий для развития конкуренции;
- разработка и внедрение в практику комплекса мер, направленных на недопущение импорта инфляции в Россию, создание условий для эффективного решения проблемы снабжения населения страны продуктами питания.

В связи с изложенным целесообразно предпринять следующее:

- предусмотреть в Концепции социально-экономического развития страны на период до 2020 года специальный раздел о состоянии ценовой сферы и ценовой политики в Российской Федерации, содержащий систему мер по устранению сложившихся диспропорций и обеспечению сбалансированного устойчивого развития экономики;
- подготовить проект федерального закона «О ценах и ценообразовании в Российской Федерации», устанавливающий основы ценовой политики в Российской Федерации, а также предложения по комплексу мер, препятствующих развитию инфляционных тенденций в России;
- рассмотреть вопрос о целесообразности создания системы выделения адресной помощи наименее обеспеченным слоям населения в случае резкого повышения цен на продовольственные товары первой необходимости.

В настоящее время Минэкономразвития и Минфин разрабатывают программу по сдерживанию потребительских цен. Основная цель – снизить инфляцию до одномерной величины, в том числе к 2011 году примерно до 6,5–6,8%. Два основных направления этой программы: меры денежно-кредитной политики, среди которых главная – снижение влияния роста денежной массы на цены и стимули-



рование сбережений населения; меры, направленные на рост производства, прежде всего предложение товаров, стабилизация рынков и развитие конкурентной среды. Здесь затронуты естественные монополии, биржевая торговля, меры по снижению инфляции на продовольственных и потребительских рынках и рынки сырьевых и промышленных товаров – это бензин, цемент и так далее. Программа будет включать оперативные меры, а также меры среднесрочного и долгосрочного характера.

Оперативные меры должны сдерживать цены уже в этом году. Они направлены на стабилизацию рынков, таможенное регулирование, пошлины, квоты и соглашения. Принят целый ряд решений по таможенному регулированию: введены пошлины на экспорт зерна, которые существенно ограничили этот экспорт; снижены пошлины на импорт мяса, квоты на мясо. Предусмотрено снижение барьеров для доступа на рынок. Наконец, соглашение по замораживанию цен действовало до конца апреля 2008 года, хотя оно оказалось малоэффективным. Меры среднесрочного характера включают прежде всего стимулирование предложения товаров, развитие конкуренции и снижение монополизации, повышение эффективности естественных монополий. Долгосрочные меры направлены на повышение эффективности экономики и включают: меры денежно-кредитной политики, прежде всего стимулирование сбережений; снижение налогообложения на рынке ценных бумаг для более активной части населения на этом рынке; принятие закона о дополнительных страховых взносах граждан к накопительной части трудовой пенсии и поддержка пенсионных накоплений; стимулирование граждан в различных видах страхования, накопительных и долгосрочных видах страхования.

Одно из важных направлений – работа с естественными монополиями, особенно регулирование тарифов, повышение эффективности их деятельности, прозрачности и определения тех товаров и услуг, которые будут в дальнейшем регулироваться в естественных монополиях и ЖКХ. Развитие биржевой торговли сырьевыми товарами. В настоящее время проводится работа по реформированию системы тарифообразования в электроэнергетике. В дальнейшем этот опыт намечено распространить на жилищно-коммунальное хозяйство и на другие инфраструктурные отрасли.

Масштабные инвестиции крайне необходимы для замены устаревшего инфраструктурного оборудования, и в ближайшие годы они будут осуществляться. Для привлечения частных инвестиций в инфраструктурные отрасли, при одновременной защите потребителей от резкого повышения тарифов, предполагается использовать принцип ипотеки. Он позволяет привлечь большой объем инвестиций в короткие сроки, а потребитель будет рассчитываться за эти инвестиции в течение длительного срока – порядка 40 лет. Чтобы решить эту задачу, необходимо установить долгосрочные правила взаимодействия между инвесторами, регулирующими организациями и регулирующими органами. Надо перейти к долгосрочным тарифам, которые будут позволять снижать издержки, обеспечивать нормальную рентабельность и в конечном счете обеспечить выигрыш потребителям. Таким образом, введение указанных методов регулирования требует четкой системной законодательной базы, которая гарантирует выполнение взятых на себя обязательств всеми участниками процесса.

В заключение хотелось бы отметить, что эксперты, ученые, парламентарии высказывают очень разные, подчас радикальные, предложения по решению проблем ценообразования. Необходимо найти взвешенное решение, которое позволит реализовать главную цель – повысить благосостояние наших граждан. В 90-х – начале 2000-х годов были приняты Гражданский и Налоговый кодексы России и ряд других законодательных актов, затрагивающих отдельные аспекты ценообразования. Однако до сих пор законодательная деятельность в этой важной сфере не носила системного характера, что препятствовало созданию реальных предпосылок для осуществления в стране эффективной ценовой политики.

Я остаюсь убежденным сторонником необходимости разработки федерального закона о ценах и ценообразовании в Российской Федерации, который стал бы юридической основой государственной ценовой политики. Это будет означать создание вместо разрозненных правовых актов базового системообразующего федерального закона. В соответствии с Конституцией России он будет служить основой для формирования ценовой политики государства, для разработки комплекса мер по совершенствованию всей системы нормативно-правовых актов в области ценообразования, направленных как на развитие рыночных отношений в стране, так и на компенсацию несовершенства рынка.