

УДК 504.338

СПОЖИВЧА ПОЛІТИКА: ОЦІНКА ЗАКОНОДАВЧИХ РЕГЛАМЕНТІВ ТА НАПРЯМІВ РОЗВИТКУ

CONSUMER POLICY: EVALUATION OF LEGISLATIVE RULES AND TOWARD DEVELOPMENT

Ліпанова О.В.
Elena Lipanova

Стаття присвячена інтеграційному процесу наближення України до Європейського Союзу, який вимагає дотримання відповідних екологічних вимог, гармонізації у сфері правового регулювання охорони навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки, в тому числі через політику сталого споживання та виробництва.

Постановка проблеми. Закони, спрямовані на захист споживачів, існують уже багато століть. Спочатку вони стосувалися переважно невідповідної якості або підривок продукції щоденного споживання.

На сьогодні ринок диктує нові умови до якості виробництва, продукції. Це пов'язано з тим, що в умовах фінансової кризи виживаємість будь-якого підприємства, його стійке положення на ринку товарів та послуг визначається рівнем конкурентоспроможності. Останнім часом все більше уваги звертається на якість не тільки продукції, а й на якість навколишнього середовища при виробництві.

Аналіз останніх досліджень. За останні роки значний вклад в вирішення існуючих проблем в питанні екологізації споживчої політики внесли вчені багатьох вітчизняних шкіл. Наразі в контексті забезпечення державної споживчої політики виникає необхідність в прискореному розвитку природоохоронному законодавстві та формуванні певних екологічних відносин. Саме ці аспекти обумовлюють актуальність, мету та задачі статті.

Формування цілі. Метою статті є оцінка недоліків існуючої ситуації щодо законодавчої підтримки процесу забезпечення сталого споживання та використання, зокрема, стосовно розвитку виваженої споживчої політики на економіко-екологічних засадах.

Основний матеріал. Якщо розглядати ці тенденції в ретроспективі, то найбільш чітко законодавчі регламенти екологічно безпечного природокористування проглядаються в Концепції національної безпеки України, яка схвалена постановою Верховної Ради України від 16 січня 1997 р., і яка декларує екологічну компоненту щодо сталого споживання та використання дещо звужено (пункти г, є):

а) впровадження науково обґрунтованих нормативів природокористування та охорони довкілля і контроль за його дотриманням;

- б) контроль за станом навколишнього природного середовища, виявлення та усунення загроз для здоров'я населення, своєчасне попередження громадян України у разі небезпеки
- в) зниження антропогенних навантажень, ліквідація наслідків шкідливого впливу людської діяльності на природне середовище;
- г) впровадження у виробництво екологічно безпечних технологій;
- д) реалізація заходів щодо зниження впливу наслідків Чорнобильської катастрофи;
- є) недопущення неконтрольованою ввезення в Україну екологічно небезпечних технологій, речовин і матеріалів.

Слід констатувати, що вирішення питань впровадження систем управління якістю на підприємствах та організаціях України активізувалося ще після прийняття Указу Президента України від 23.02.2001 року № 113 "Про заходи щодо підвищення якості вітчизняної продукції" та розпорядження Кабінету Міністрів України від 29.06.2001 року № 462-р "Про затвердження плану першочергових заходів щодо впровадження систем управління якістю на підприємствах на 2001-2002 роки". Окрім цього 17 серпня 2002 року розпорядженням Кабінету Міністрів України № 447-р затверджена "Концепція державної політики у сфері управління якістю продукції (товарів, робіт, послуг)". Однак, аналогічна концепція в галузі довкілля на сьогодні відсутня.

З метою активізації роботи в цьому напрямі необхідно забезпечити державну підтримку і стимулювання підприємств та організацій, що заявляють про своє бажання щодо впровадження процедур екоаудиту та екоменеджменту. Зараз в Україні нараховується близько сотні об'єктів, що пройшли через стадію міжнародної чи національної сертифікації на відповідність вимогам ISO або ДСТУ 14001.

Між тим в Україні задекларовані законодавчо-нормативні підвалини щодо захисту прав споживачів, хоча слід визнати, що екологічна складова в них не є все ж таки домінуючою.

Наближення України до Європейського Союзу вимагає дотримання відповідних екологічних вимог, гармонізації у сфері правового регулювання охорони навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки, в тому числі через політику сталого споживання та виробництва.

У цілому, в рамках ЄС створено широку нормативну базу регулювання відносин, що стосуються навколишнього природного середовища та забезпечення сталого споживання та використання.

Так, в ЄС існують загальноєвропейські закони (Директиви), яке повинно втілюватися через законодавство окремих країн. З іншого боку, Директиви визначають загальні вимоги, які повинні виконувати окремі країни, а не те, яким чином повинні бути організовані національні закони. Через це досі існують значні відмінності у структурі споживчого законодавства та інститутів, які забезпечують його виконання.

Низка принципів та норм, закріплених у нормативно-правових актах ЄС, придатні для застосування в країнах Східної Європи, проте потребують не простого включення до національного законодавства, а поступової ретельної і вибіркової адаптації. Це зумовлено як особливостями розвитку окремих країн, так і певними вадами, що їх не позбавлене законодавство ЄС у сфері захисту навколишнього природного середовища і природокористування [4].

Паралельні інтереси виробників і споживачів залишаються важливою рисою захисту прав споживачів у сьгоднішній Європі. При цьому комплексний захист прав споживачів, у тому вигляді, у якому він обговорюється та втілюється сьогодні, почав розвиватися лише наприкінці 19-го сторіччя у США та у Європі. Це стало результатом промислової революції.

Спочатку захист прав споживачів на розглядався як окреме питання у ЄС. Переваги для споживачів повинні були забезпечуватися ефективною роботою ринку, і споживчі питання розглядалися у зв'язку з розвитком єдиного ринку. Таким чином, споживчі питання розглядалися як частина змін у контрактному законодавстві, транспортній політиці, конкуренції, стандартів і безпеки харчової продукції, тощо.

Від середини 1970-х років і надалі ситуація поступово змінювалася, але лише з прийняттям Маастрихтської угоди 1993 року стало можливими приймати Директиви щодо споживчих прав, які не стосуються безпосередньо ринкової інтеграції чи гармонізації. Це призвело до створення у структурі Європейської комісії окремого Директорату споживчої політики. Пізніше до сфери його відповідальності увійшли також питання охорони здоров'я та безпеки харчової продукції, і зараз це орган відомий як Генеральний директорат Європейського союзу з питань охорони здоров'я та захисту прав споживачів - DG SANCO.

Різні Директиви вимагають, щоб усі товари, які продаються споживачам, були настільки безпечними, наскільки це можливо, і містять критерії, яким продукція повинна відповідати для забезпечення цього. Виробники та імпортери несуть відповідальність за безпеку товарів, які вони продають. У кожній країні повинні існувати органи, відповідальні за перевірку відповідності вимогам і виведення небезпечної продукції з ринку, якщо це потрібно.

Існують різні Директиви, які стосуються певних товарних груп — наприклад, харчових продуктів, іграшок, хімікатів, косметичних засобів. Окрім того, існує Директива щодо загальної безпеки продукції, дія якої розповсюджується на все, а тому вона стосується вимог безпеки незалежно від того, чи існує окрема Директива для даного виду продукції.

Європейська комісія керує також системами попередження щодо небезпечної продукції, тобто коли у будь-якій країні виявляється існування проблеми, інші країни ЄС (а також країни за його межами) швидко отримують інформацію і, за потребою, можуть застосувати відповідні заходи на своїй території [2].

В Європейському Союзі також діє могутня система захисту прав споживачів, яка передбачає захист від споживання харчових продуктів, які можуть становити загрозу їх життю та здоров'ю. Реалізувати харчові продукти без підтвердження їх безпечності відповідними документами, виданими або визнаними

в межах ЄС, через ринкову мережу неможливо. В ЄС діють 84 органи з сертифікації харчових продуктів (в тому числі в Англії — 23, в Німеччині — 10, в Іспанії — 10), висновки яких вселяють довіру населенню щодо якості та безпечності харчових продуктів [6].

Жорсткий контроль за імпортованими харчовими продуктами на законодавчому рівні встановлений у США. Канада, Австралія та Японія мають подібні системи контролю за імпортованою продукцією.

Постачати харчові продукти на їх ринки без ретельного контролю з боку уповноважених державою органів неможливо.

Наразі є спроби відмінити сертифікацію харчових продуктів, чим фактично нівелюються міждержавні Угоди з країнами СНД. Спрощується в односторонньому порядку доступ в Україну продукції цих країн, чим ставиться у нерівні умови вітчизняний товаровиробник.

Тобто, Україна свідомо встановлює для вітчизняних товаровиробників більш жорсткі умови, що не дозволяє собі жодна країна світу.

Загально визнаний факт — Україна займає перше місце в Європі за рівнем смертності та останнє за рівнем тривалості життя. Щорічно в Україні вмирають десятки тисяч людей від споживання неякісних харчових продуктів.

Щодо продовольчої сировини, продуктів харчування, а також матеріалів, устаткування і виробів, використовуваних при їхньому виготовленні, збереженні, транспортуванні і реалізації, вимога про обов'язкову сертифікацію прямо передбачено статтею 17 Закону України "Про забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення".

Держспоживстандарт як центральний орган виконавчої влади самостійно не може зняти з себе повноваження щодо здійснення тестування та сертифікації імпортованих харчових продуктів, як це зазначено у статті 313 Звіту Робочої групи з питань вступу України до СОТ, затвердженого Законом України "Про ратифікацію Протоколу про вступ України до Світової організації торгівлі", оскільки ці повноваження надані Держспоживстандарту вищенаведеними законами України. Сертифікація харчової продукції відповідає Угоді про технічні бар'єри в торгівлі (ТБТ). Угодою визнається, що жодній країні не повинно бути заборонено вжиття заходів, необхідних для захисту її важливих інтересів безпечності. Відповідно до вимог Угоди про застосування санітарних і фітосанітарних заходів цієї організації (SPS) сертифікація віднесена до санітарних і фітосанітарних заходів, які кожна держава — член СОТ має право застосовувати для забезпечення безпеки та життя і здоров'я громадян. При цьому необхідно дотримуватись вимог міжнародних стандартів, настанов і рекомендацій. Стандарти і нормативи Комісії "Кодекс Аліментаріус" є такими документами. Нормативним документом Комісії "Кодекс Аліментаріус" САС/CL20 "Принципи перевірки та сертифікації харчових продуктів при імпорті та експорті" сформульовано основні принципи такої сертифікації і, зокрема, зазначено, що "... система перевірки та сертифікації харчових продуктів повинна застосовуватись всюди, де тільки це необхідно, задля того, щоб забезпечити відповідність харчових продуктів та систем їх виробництва вимогам, що забезпечують захист споживачів від ризиків,

які виникають як від самих харчових продуктів, так і недобросовісної практики їх збуту, а також для стимулювання торгівлі на основі точного опису продукту” [4].

Разом з тим, відсутність вираженої політики сталого споживання та виробництва може призвести до:

✓ створення сприятливих умов для ввезення в Україну небезпечної, фальсифікованої, недоброякісної продукції невідомого походження за демпінговими цінами, що негативно вплине на економіку вітчизняних підприємств, які виробляють аналогічну продукцію, та призведе до скорочення робочих місць завдяки створенню умов недобросовісної конкуренції;

✓ відкриття Україною свого ринку в односторонньому порядку, а для експорту власної продукції вітчизняний товаровиробник змушений буде сертифікувати свою продукцію окремо в кожній країні СНД, наприклад в Росії, Білорусії, Киргизії та інших, залишаючи там свої кошти та сприяючи створенню за кордоном додаткових робочих місць;

✓ нівелювання досягнутих Україною міжурядових домовленостей щодо взаємного визнання робіт з сертифікації. Буде порушена система укладених Україною міждержавних угод з країнами СНД з цього питання, а країни — не члени СНД, з якими відсутні такі угоди, не будуть прагнути до їх укладання.

Доречно буде, користуючись світовим досвідом, реформуючи законодавчо-адміністративну систему України стосовно якості та безпеки виробів продовольчої галузі та сировинної бази цієї галузі відокремити регулювання цих показників від технічного регулювання. Необхідно створити систему державного регулювання безпеки та якості харчових продуктів. Вона має передбачати створення законодавчої, нормативної бази та потужної інфраструктури. На сьогодні ж численні скарги споживачів, а також результати проведених територіальними органами Держспоживстандарту України перевірок якості та безпеки товарів, свідчать про низьку якість товарів, що реалізуються на споживчому ринку.

В зв'язку з вищезазначеним в Україні існують ще певні перешкоди розвитку політики сталого споживання та виробництва:

✓ неефективна ресурсна політика та поглиблююча деградація природних ресурсів;

✓ недовіра судової системи стосовно захисту прав споживачів;

✓ недостатня розвиненість законодавчо-нормативного базису щодо регламентації сталого споживання та виробництва

✓ відсутність відповідних державних інституцій, які забезпечують розвиток інновацій та трансфер екологічнобезпечних технологій;

✓ лобі міжнародних та національних товаровиробників-монополістів;

✓ недостатня роль суспільних інститутів та екологічної освіти.

Наразі наказом Держстандарту України "Про введення обов'язкової сертифікації продукції в Україні" був затверджений Перелік продукції, що підлягає обов'язковій сертифікації в Україні. Номенклатура затвердженого Переліку

державної системи обов'язкової сертифікації, має тенденцію до збільшення. Тим часом, законодавство, що діє в економічно розвинутих країнах, передбачає обов'язкову на державному рівні сертифікацію лише окремих видів продукції, таких як продукти харчування, медикаменти, медичне устаткування, деякі предмети побутової хімії й електротовари.

Відзначимо, що сертифікати, видавані на продукцію відповідно до законодавства України, у переважній більшості закордонних країн не визнаються. Без знака GS ("Перевірено на безпеку") практично неможливо реалізувати на Заході технологічне устаткування, механічні й електричні машини, у тому числі навіть дитячі іграшки. Сертифікат ISO 14000 підтверджує дотримання міжнародних норм в області охорони навколишнього середовища, ISO 9000 — якості продукції і т.д.

Слід зазначити, що країни СНД не відмовляються від захисту свого ринку шляхом обов'язкової сертифікації харчової продукції. Зокрема Російська Федерація, яка є найважливішим партнером у зовнішньоторговельних відносинах, має перелік харчових продуктів, що підлягають обов'язковій сертифікації, значно ширший, ніж Україна. Наприклад, із молочних продуктів в Україні підлягають тільки вершкове масло та сири. В той же час в Російській Федерації підлягають обов'язковій сертифікації усі молочні продукти — молоко, ряжанка, сметана, кефір, йогурти тощо.

Тому відміна на даному етапі сертифікації харчових продуктів не може відповідати інтересам України та забезпеченню її національної безпеки і може призвести до негативних наслідків як для економіки країни в цілому, так і для здоров'я та життя населення України.

На теперішній час загальною тенденцією в Європейському та світовому просторі є не лише економічний ріст, а й перехід до екологічно безпечного виробництва. Одним з регулятивних механізмів для такого переходу і є екологічна сертифікація, яка є дієвим інструментом на шляху до екологічно безпечного розвитку держави. В зв'язку з вищезазначеним невирішеною частиною проблеми залишається відсутність чітких вимог до процедури проведення екологічної сертифікації та відсутність належної законодавчої підтримки у вигляді закону.

Поступовий перехід України на шлях сталого розвитку через поглиблення ринкових перетворень неможливий без визначення якісно нової моделі екологічного управління та формування ідеологічної платформи еколого-збалансованого природокористування (ЕЗП). Основною теоретичною парадигмою є політика «зеленого» економічного зростання в Україні, яка може стати результативною лише за умови створення приблизно ідентичних умов проживання, життєдіяльності та добробуту населення всіх регіонів України. Умовою досягнення балансу інтересів у сфері природокористування є всебічне зрівноваження інтересів економічного, соціального та екологічного розвитку регіону на принципах сталості та екоективності.

У зв'язку з цим необхідно забезпечити реалізацію геоекономічних переваг України, серед яких основним є наявність багатого природно-ресурсного потенціалу.

Висновки. Політика України у сфері сталого споживання та виробництва має бути орієнтована на забезпечення економічного зростання і створення конкурентоспроможної ринкової економіки, поліпшення структури національної економіки на основі інноваційної моделі розвитку, істотне зниження енергоємності валового внутрішнього продукту.

Основними рушійними силами цього процесу повинні стати [6]:

- ✓ подальше поглиблення теоретичного базису щодо низки реформ в цьому напрямі;
- ✓ розробка Національної концепції політики сталого споживання та використання;
- ✓ імплементація ідеології «зеленої» економіки в секторальній політиці та стратегії економічного зростання тощо);
- ✓ визначення критеріїв екологізації споживчої політики в структурі пріоритетів сучасної секторальної політики України;
- ✓ формування свідомого менталітету екологізбалансованого споживання та виробництва;
- ✓ активізація дієвих важелів переходу до сталого споживання та виробництва через запровадження інструментів екологічного аудиту, сертифікації, маркування тощо;
- ✓ подальший розвиток - секторального партнерства та міжнародної підтримки

Зважаючи на все вище сказане можна стверджувати що концепція сучасної національної екологічної доктрини як підґрунтя розвитку зеленої економіки має базуватися на принципах:

- ✓ пріоритетності ідеї сталого розвитку в контексті економічної та екологічної безпеки країни та її регіонів;
- ✓ системності і комплексності в здійсненні стратегії еколого-економічних реформ ;
- ✓ розвитку якісно нової ідеології управління.

Сьогодні такою ідеологією суспільного розвитку є так звана «зелена» економіка, яку слід розглядати як інтегральну складову сталого розвитку.

Література

1. Буркинський Б.В. Глобалізація економіки та національна екологічна доктрина / Буркинський Б.В., Галушкіна Т.П. // Економіст. — №9, 2006. — С.20-23.
2. Галушкіна Т.П. Економіка природокористування. Навчальний посібник. — Харків: Бурун Книга, 2009 — 480с.
3. «Зелена» стратегія регіону / За науковою редакцією академіка НАН України, д.е.н., проф. Б.В. Буркинського, д.е.н., проф. Т.П. Галушкіної. — Одеса - ІПРЕЕД НАН України, 2011.
4. Галушкіна Т.П. Экономические инструменты экологического менеджмента (теория и практика) — Одесса:ИПРЭЭИ НАНУ, 2000. — 280 с.

5. Галушкіна Т.П., Гордійчук Є.Г. Екологічна сертифікація в системі екологічного управління. Монографія. — Харків: Бурун Книга, 2010. — С.130-220.

6. Наукові та технічні аспекти охорони навколишнього середовища, №5, 2006, с. 27 - 109. Використання ресурсів в Європейському співтоваристві: оцінка потоків матеріалів і відходів у Співтоваристві, включаючи імпорт та експорт з використанням інструменту аналізу потоку матеріалів.

7. Природокористування й охорона навколишнього середовища : навч.-метод. посібник / авт.-сост. Л. А. Бабичева ; Нижнетагил. технол. ін-т (фил.) УДТУ-УПІ. - Нижній Тагіл: НТІ (ф) УДТУ-УПІ, 2007. - 60 с. \

Abstract

Lipanova O.B.

CONSUMER POLICY: EVALUATION OF LEGISLATIVE RULES AND TOWARD DEVELOPMENT

Article is devoted to the integration process of bringing Ukraine into the European Union, which requires compliance with relevant environmental requirements, harmonization in the regulation of environmental protection, natural resources and environmental security, including through policies for sustainable consumption and production.