

*Ірина Новак, к.е.н.,
проф.н.с. відділу економіки праці Інституту
демографії та соціальних досліджень імені
М.В.Птухи НАН України. 06.07.2010*

РЕГУЛЮВАННЯ РИНКОВОЇ ЕКОНОМІКИ ДЛЯ ЗАПОБІГАННЯ ДИСПРОПОРЦІЇ КОНЦЕНТРАЦІЇ ВЛАДИ ТА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СПРАВЕДЛИВОСТІ В ЕКОНОМІЧНИХ ВІДНОСИНАХ

Забезпечення цілісності ринкових транзакцій, збереження конкуренції та підтримання стабільності фінансової системи

Усвідомлення необхідності переходу до ринку наприкінці 1980-х рр. в Україні, країнах СНД, Центральної і Східної Європи передбачало вирішення двох найважливіших економічних проблем: реформування відносин власності і формування фінансових джерел розвитку¹. Світовий досвід ґрунтується на наявності трьох основних моделей переходу до ринкової економіки: еволюційній, "шокової терапії" та жорсткого регулювання². На початку 1990-х рр. Україна обрала власний варіант концепції переходу до ринку, важливою складовою якої було прискорення процесу роздержавлення та приватизації власності з одночасним створенням механізмів забезпечення рівних стартових умов та гарантій соціального захисту для кожного члена суспільства. Конституційне визначення України як демократичної, соціальної та правової держави сформулювало завдання переходу від антиліберальної (комуністичної) моделі з високим рівнем обмеження економічної свободи, до моделі соціальної держави, що зосереджується на захисті основних свобод, зокрема економічної свободи, забезпеченні реалізації принципу справедливості з точки зору рівних можливостей та недопущення абсолютної знедоленості³.

Право володіти, користуватися і розпоряджатися власністю є одним з ключових конституційних економічних прав людини у демократичних державах, основою розбудови ринкової економіки. Однак ваучерна або паперова форма приватизації за моделлю латиноамериканських країн в Україні не виконала ролі інструмента ринкової трансформації та мала наслідком прискорення олігархічної концентрації капіталу на основі пріоритету матеріальних і фінансових активів. За роки незалежності було приватизовано майна підприємств приблизно на 43 млрд. грн., водночас втрати держави лише від розкрадання інтелектуальної власності під час ваучерної приватизації є як мінімум у півтора-два рази більшими⁴. Переважна більшість громадян України на практиці була позбавлена можливості набути реального права власності на частку державних активів, створених у період існування СРСР. Зараз частка державного сектору у ВВП

¹ Роль фінансового ринку в перетвореннях економіки [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://function.kiev.ua/?p=268>

² Концепція переходу Української РСР до ринкової економіки (затверджена Верховною Радою УРСР 01.11.90).

³ Доклад о мировом развитии 2006. Справедливость и развитие. Всемирный банк. – М.: Изд-во «Весь мир», 311 с., с. 17.

⁴ О.Скрипник, А.Сова. Патент на сало. – Дзеркало тижня. – №4. - 07.02.2009.

України – 37%⁵, що вище, ніж у більшості розвинених країнах світу (у Канаді, Англії, Італії – близько 15%, у США й Німеччині – близько 20%, у Польщі – 25%)⁶. Приватизацію державного майна як широкомасштабний проект трансформації державної власності в Україні не завершено до цього часу, а отримувані від неї кошти спрямовуються на поточне споживання замість інвестування у розвиток та модернізацію економіки. Крім того, впродовж останніх п'яти років значно збільшилась кількість випадків рейдерських дій, метою яких є незаконне захоплення суб'єктів господарської діяльності, здійснення протиправного перерозподілу приватної власності та майнових активів.

Незабезпечення реалізації конституційного права на власність, а також стрімке падіння трудових доходів населення в період економічної кризи 1990-х рр., призвели до формування в українському суспільстві кричущих диспропорцій в розподілі національного багатства. Якщо в розвинутих країнах норма нерівності визначається співвідношенням 1 до 5-7, то в Україні, а понад 30-кратна різниця між 10% найбагатших та 10% найбідніших означає катастрофічну несправедливість відносин розподілу, коли менше 1% населення володіє лівовою часткою приватизованої працюючої економіки. До середнього класу в розвинутих країнах належить 65-70% населення (дрібний власник, кваліфікований робітник, вчений, лікар, вчитель та ін.), тоді як в Україні всі вони опинились серед тих 70%, які мають доходи нижче офіційно встановленого прожиткового мінімуму, а майже 30% - знаходяться за межею бідності⁷.

Існування глибокої нерівності в суспільстві поєднується з наявністю значних обсягів тіньової економіки, що за різними оцінками становить 30-50% валового внутрішнього продукту. Серед основних чинників цього - значний регуляторний вплив держави, що створює перешкоди для функціонування бізнесу і забезпечення рівних економічних можливостей, а також фіскальне спрямування податкової політики, невиконання нею функції згладжування соціальної нерівності. Податкова система в Україні є однією з найбільш складних і непрозорих у світі⁸, що суттєво погіршує конкурентоспроможність української економіки. Про це свідчить позиція України в міжнародному рейтингу простоти ведення бізнесу (181 місце з 183 у рейтингу за показником «сплата податків» у 2010 р.)⁹

За даними звіту Всесвітнього економічного форуму про глобальну конкурентоспроможність 2009-2010 рр. для нашої країни найбільш проблемними залишаються: тягар державного регулювання (108 місце), прозорість ухвалення урядових рішень (107 місце) та довіра суспільства до політиків (105 місце). Україна також має низькі оцінки за показниками удосконалення бізнесу (91

⁵ За інформацією Євростату (включно із соціальним сектором). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>

⁶ Програма економічних реформ на 2010-2014 роки "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава" від 02.06.2010., 85 с., С. 43.

⁷ Програма діяльності Президента України (2010-2015). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://aktiv.com.ua/archives/2650>

⁸ Послання Президента України Віктора Януковича до Українського народу, 16 с., С. 5.

⁹ Програма економічних реформ на 2010-2014 роки "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава" від 02.06.2010., 85 с., С. 9.

місце) і рівня розвитку фінансового ринку (106 місце). Одним з найгірших інституційних індикаторів є захист прав власників (127). У загальному рейтингу Україна займає лише 82 місце серед 133 країн, поступаючись Росії (63 місце), Казахстану (67 місце), Латвії (68 місце) та деяким іншим пострадянських країнам¹⁰.

Відсутність інституціональних реформ в країні та неефективна держава, що «відірвалася від людей», під впливом глобальної фінансово-економічної кризи на результати функціонування низькоефективної пострадянської економіки стали головною причиною нового етапу посилення кризових явищ в економічній та соціальній сфері в Україні. Корупція, що є однією з ключових проблем національної безпеки, непрацюючі закони і застосування подвійних стандартів, зрощення олігархічного бізнесу та влади, бідність і ухилення від сплати податків створюють перешкоди для прозорості та чесної конкуренції. Сучасному українському соціуму властивий своєрідний дуалізм: критично низький рівень довіри громадян до держави та, водночас, слабкий суспільний запит на стандарти демократії.

Прагнення справедливості потребує уваги до трьох основних питань. Перерозподіл від найбагатших і впливових груп на користь бідніших, які мають обмежені можливості, інколи є необхідним і має бути втілений у життя. При розгляді можливостей політичних компромісів між справедливістю та ефективністю слід враховувати усі довгострокові вигоди від забезпечення справедливості, включно з розвитком кращих інститутів. Макро- та мікроекономічна політика рівною мірою впливають як на ефективність (і зростання), так і на справедливість (і розподіл). Більша нерівність доходів зменшує ефективність впливу економічного зростання на ліквідацію крайньої бідності в майбутньому. Якщо нерівність скорочується, то в періоди економічного зростання рівень бідності знижується більш швидкими темпами. Така могутня залежність між економічним зростанням та зниженням рівня бідності завжди була одним з центральних положень економіки розвитку. Деякі види економічної нерівності (влади, фінансів, доступу до ринків і послуг) шкідливі для економічного зростання як такого та мають бути об'єктами соціально-економічної політики¹¹.

Покращення підприємницького клімату, формування режиму максимального сприяння бізнесу вимагає зменшення ролі держави в економіці, зниження адміністративних бар'єрів для бізнесу, модернізації податкової системи й поглиблення міжнародної економічної інтеграції України¹². Необхідно спростити процедури започаткування й виходу з бізнесу, зменшити кількість контролюючих органів, дозволів і ліцензій, впорядкувати систему державного нагляду та контролю, зокрема, розвивати профілактичний напрямок діяльності контролюючих органів щодо попередження порушень замість фіскальної

¹⁰ Україна 2020. Стратегія національної модернізації (проект), 148 с., С. 4.

¹¹ Доклад о мировом развитии 2006. Справедливость и развитие. Всемирный банк. – М.: Изд-во «Весь мир», 311 с., с. 21, 69, 77, 80.

¹² Програма економічних реформ на 2010-2014 роки "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава" від 02.06.2010., 85 с., С. 3.

орієнтації на стягнення штрафів¹³. Забезпечення стійкого економічного зростання вимагає здійснення податкової реформи з вирішенням стратегічних завдань формування законодавчої бази з питань оподаткування, гармонізованої із законодавством ЄС, встановлення податкової справедливості для відновлення рівних умов конкуренції в економіці України, підвищення ефективності адміністрування податків та зменшення глибини соціальної нерівності¹⁴.

Функціонування ринкових відносин, в основі яких лежить багатоукладна економіка, передбачає створення рівних можливостей для суб'єктів господарської діяльності, а також їх економічну конкуренцію з метою здобуття завдяки власним досягненням переваг над іншими суб'єктами господарювання. Внаслідок цього продавці й покупці мають можливість вибору і не можуть одноосібно визначати умови обігу товарів на ринку, відтак з конкуренції виростає класична монополія. На відміну від неї, в Україні монополізм є наслідком планової економіки, реалізації політики концентрації і спеціалізації виробництва із застосуванням переважно адміністративно-командних методів управління¹⁵.

Державне регулювання конкуренції полягає у забезпеченні принципу рівних можливостей і умов для всіх суб'єктів господарювання та стимулюванні ділової активності за допомогою економічного і законодавчого регулювання. Заходи економічного характеру включають інструменти бюджетно-податкової і кредитно-грошової політики. Законодавче регулювання передбачає розробку та застосування антимонопольного законодавства і законодавства щодо запобігання недобросовісної конкуренції. Розбудова української державності супроводжується розвитком антимонопольного законодавства, що охоплює контроль картелізації й цін, регулювання діяльності природних монополій, вертикальної і горизонтальної інтеграції¹⁶. Можна вважати сформованим законодавство про захист економічної конкуренції, що ґрунтується на нормах Конституції України, законів України "Про захист економічної конкуренції" (від 11.01.2001 №2210-III), "Про Антимонопольний комітет України" (від 26.11.93 №3659-XII), "Про захист від недобросовісної конкуренції" (від 07.06.96 №236/96-ВР), інших нормативно-правових актів.

Забезпечення державного контролю додержання законодавства про захист економічної конкуренції здійснює Антимонопольний комітет України (АМКУ) - спеціальний державний орган з системою територіальних відділень в Автономній Республіці Крим, областях, м. Києві та Севастополі¹⁷, основним завданням якого є участь у формуванні та реалізації конкурентної політики шляхом: здійснення державного контролю дотримання законодавства про захист економічної конкуренції на засадах рівності суб'єктів господарювання перед

¹³ Послання Президента України Віктора Януковича до Українського народу, 16 с., С. 6.

¹⁴ Програма економічних реформ на 2010-2014 роки "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава" від 02.06.2010., 85 с., С. 9-10.

¹⁵ Щербіна В.С. Господарське право України: Навч. посібник. – 3-є вид., перероб. і доп. – К.: Юрінком Інтер, 2002.- 392с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://referat.atlant.ws/?set=referat&mc=26&cm=2025>

¹⁶ Підтримка конкуренції та антимонопольна політика [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://function.kiev.ua/?p=241>

¹⁷ Щербіна В.С. Господарське право України: Навч. посібник. – 3-є вид., перероб. і доп. – К.: Юрінком Інтер, 2002.- 392с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://referat.atlant.ws/?set=referat&mc=26&cm=2025>

законом та пріоритету прав споживачів, запобігання, виявлення і припинення порушень законодавства про захист економічної конкуренції; контролю за концентрацією, узгодженими діями суб'єктів господарювання та регулюванням цін (тарифів) на товари, що виробляються (реалізуються) суб'єктами природних монополій; сприяння розвитку добросовісної конкуренції та ін. У 2009 р. в сфері діяльності АМКУ найбільш серйозні виклики існували на ринках паливно-енергетичного комплексу, насамперед, світлих нафтопродуктів, зберігання, первинної обробки і транспортування зерна, телекомунікацій та кабельного телебачення, медикаментів та медичних засобів, а також у сфері проведення конкурсних процедур державних закупівель, забезпечення чесних звичаїв у підприємницькій діяльності, зокрема, під час рекламування продукції і прийняття державними органами рішень, що могли вплинути на конкуренцію.

Вплив світової фінансово-економічної кризи особливо негативно проявився зменшенням обсягів виробництва у видах економічної діяльності, що характеризуються значною часткою ринків з несприятливими передумовами для внутрішньої конкуренції (машинобудуванні, виробництві окремих неметалевих мінеральних виробів, на підприємствах з випуску основної хімічної продукції), а сфера послуг виявилася найбільш мобільною і чутливою до вимог конкуренції. На початок 2009 р. більше половини продукції реалізовувалося суб'єктами господарювання, що діяли на ринках, де відсутні структурні обмеження конкуренції. Негативною тенденцією розвитку конкуренції є зменшення інтенсивності входження нових суб'єктів господарювання на товарні ринки. Зростання частки двохсот найбільших підприємств у основних макроекономічних показниках є ознакою недостатнього розвитку малого та середнього бізнесу в промисловості. Водночас, послаблення позицій найбільших підприємств з точки зору конкуренції означає перехід від абсолютної монополії або стану індивідуального домінування на ринку до більш сприятливої олігопольної структури ринків, коли на них діє обмежена кількість приблизно однакових за розмірами операторів, які можуть або достатньо жорстко конкурувати між собою, або відмовлятися від конкуренції. Стримуючим чинником розвитку промислового виробництва є завищені тарифи на послуги природних монополій, суб'єкти яких в період кризи намагаються підтримати і покращити своє фінансове становище за рахунок отримання додаткової монопольної ренти. Найбільш істотний негативний вплив високих тарифів на послуги природних монополій відчували металурги, виробники інших неметалевих мінеральних виробів, працівники текстильної промисловості. Крім сфери природних монополій, найбільш монополізованими в Україні залишаються видобування вуглеводнів, виробництво коксу, продуктів нафтоперероблення, електроенергії, газу та води, деякі галузі машинобудування, транспорт, пошта і зв'язок.

Поряд з негативними чинниками впливу на конкуренцію, пов'язаних з особливостями структури ринків, в Україні гострою залишається проблема антиконкурентних чинників інституційного характеру - особливостями поведінки учасників і регуляторів ринків. Головними чинниками конкуренції стають не стільки витрати, ціна та якість товару, скільки рівень і обсяг

корпоративної влади та контролю ринку, що досягається за рахунок позаекономічних засобів. Ситуація ускладнюється через нерозвиненість ринкової інфраструктури, що перешкоджає дії механізмів вирівнювання цін¹⁸.

Механізм дії конкуренції суперечливий характер, оскільки вона сприяє боротьбі виробників за кращі результати господарювання та, водночас, веде до концентрації ринкової влади, що загрожує зниженням конкурентної активності й ефективності функціонування ринків. Здійснення конкурентної політики є найбільш складним завданням держави у перехідних економіках, адже успадкований монополізм виробників вимагає жорстких заходів протидії, що можуть стати перешкодою на шляху розвитку інтеграційних процесів і ділової активності. Водночас надмірна відкритість національного ринку в умовах низької конкурентоспроможності вітчизняних виробників може призвести до руйнування промисловості і витіснення національного підприємництва. За таких умов регулятивний вплив держави має бути сконцентрований на розширенні конкурентної бази шляхом усунення перешкод для виникнення нових підприємницьких структур.

Важливим інструментом підтримки високої конкурентної активності в економіці є проведення антимонопольної політики, спрямованої на формування умов і заходів щодо запобігання монопольних проявів, необґрунтованого обмеження конкуренції та зловживання ринковою владою. При цьому антимонопольна політика повинна бути зорієнтована виключно на захист конкуренції, а не на заборону монополії як такої. Досвід більшості колишніх соціалістичних країн свідчить, що на перших етапах трансформації економіки використовується м'яке антимонопольне законодавство, що допускає навіть картельні угоди, якщо вони сприяють активізації економічної діяльності і серйозно не обмежують конкуренцію. Так, у Польщі, Чехії і Словаччині законодавство спрямовано на заборону угод про ціни і ринки, тоді як в Угорщині - проти вертикальної картелізації. Відтак антимонопольне законодавство у перехідних економіках повинно бути достатньо гнучким для запобігання зниження ділової активності з огляду на особливості структурної політики і формування ринків, а також на те, що висока динаміка економічних процесів та суттєві структурні зрушення дещо знижують ефективність законодавчого регулювання¹⁹.

Фінансова система країни являє собою мережу ринків, інститутів та фінансових інструментів, за допомогою яких кошти заощадників передаються позичальникам, а також забезпечується сплата за використання цих коштів. Кошти заощадників передаються позичальникам на фінансовому ринку, що являє собою сферу ринкових відносин, де визначаються попит і пропозиція на всі грошові ресурси і здійснюється їх акумуляція, розподіл і перерозподіл для забезпечення капіталом інвестицій. Залучають кошти заощадників і пропонують їх позичальникам фінансові посередники (комерційні банки, фінансові компанії, страхові компанії, кредитні спілки, пенсійні фонди тощо). Фінансова система

¹⁸ Річний звіт Антимонопольного комітету України за 2009 рік. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.amc.gov.ua/amc/doccatalog/document%3fid=178900>, с. 2-7, 9, 14.

¹⁹ Підтримка конкуренції та антимонопольна політика [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://function.kiev.ua/?p=241>

надає такі важливі фінансові послуги, як зменшення ризиків, забезпечення ліквідності активів та інформаційне забезпечення фінансових ринків і фінансових інститутів. Нині у світі нараховується понад 20 різних моделей фінансових систем, що зумовлено формами власності, рівнем економічного розвитку окремих держав та ін. чинниками²⁰. В економіці США та інших країн з ринковою економікою кошти між заощадниками та позичальниками зазвичай переміщують приватні мережі фінансової системи, що сприяє утвердженню фінансового ринку як базового організаційного інституту, тоді як у країнах Східної Європи і колишнього СРСР кошти між секторами економіки в історичній ретроспективі розподілялись централізовано²¹. Внаслідок цього фінансова система в Україні дотепер трактується як сукупність усіх фінансових органів та інститутів, що управляють грошовими потоками. До неї включаються податкові відносини, бюджетне фінансування, внутрішньогосподарські грошові відносини тощо з підпорядкуванням управління фінансовою системою інтересам бюджету²².

Формування національної фінансової системи передбачало створення правових засад розбудови інституційної основи банківської системи в складі Національного банку України (НБУ) та мережі комерційних банків. Серйозною опорою у вирішенні цих завдань став досвід фінансового будівництва розвинутих країн, передусім США, Німеччини, Канади, Великої Британії, Франції²³. Сьогодні основи функціонування фінансової системи України визначено законами України «Про Національний банк України» (від 20.05.99 № 679-XIV) і «Про банки і банківську діяльність» (від 07.12.2000 № 2121-III). НБУ щороку розробляє Основні засади грошово-кредитної політики, якими визначаються планові показники на прогнозний рік (індекс споживчих цін, грошова база, грошова маса, обмінний курс), стратегічні та проміжні цілі на прогнозний рік і перспективу, а також прогнозні значення монетарних індикаторів на відповідний рік. Після затвердження НБУ документ оприлюднюється для інформування суспільства про цілі монетарної політики. На підставі аналізу щоквартальної звітності про хід виконання Основних засад грошово-кредитної політики, НБУ може вносити зміни до них та інформувати органи влади і громадськість про стан справ у монетарній сфері.

В основу розбудови банківської системи України покладені принципи, загально визнані у світовій практиці: ліквідація монополії держави на банківську справу, незалежність НБУ від державних органів виконавчої влади, покладення на нього завдання організації державного контролю і нагляду за банківською діяльністю; можливість створення комерційних банків різних форм власності, лібералізація банківської діяльності; дворівнева побудова й чітке розмежування функцій між банками першого і другого рівнів, діяльність банків другого рівня

²⁰ Дмитренко Л.В. Фінансова система України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://bestreferat.com.ua/referat/detail-36054.html>

²¹ Габбард, Р. Глен. Гроші, фінансова система та економіка: Підручник / Пер. з англ.; Наук. ред. пер. М. Савлук, Д. Олесневич. — К.: КНЕУ, 2004. — 889 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ubooks.com.ua>

²² Опарін В.М. Фінанси. Загальна теорія. — Київ, 1999, С. 27, 32-33.

²³ Габбард, Р. Глен. Гроші, фінансова система та економіка: Підручник / Пер. з англ.; Наук. ред. пер. М. Савлук, Д. Олесневич. — К.: КНЕУ, 2004. — 889 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ubooks.com.ua>

на комерційних засадах та договірних відносинах, формування загальносистемної інфраструктури забезпечення банківської діяльності та ін.

Федеральною резервною системою США (ФРС), що виконує функції центрального банку, визначено наступні цілі монетарної політики для досягнення економічного добробуту: високий рівень зайнятості, економічне зростання, стабільність цін, фінансових ринків та інституцій, процентних ставок та валютного ринку. Слід зазначити, що успіхи антиінфляційної політики НБУ в 1990-х рр. були досягнуті жорсткими монетарними заходами, спрямованими на стримування зростання пропозиції грошей. НБУ часто вдавався до «ручного» управління грошовим ринком, застосовував адміністративні заходи регулювання, що гальмувало процес ремонетизації економіки, формування вільних грошових капіталів, грошового ринку, звужувало економічну базу діяльності банків і не сприяло подоланню економічної кризи. З виходом економіки на траєкторію зростання, НБУ значно збільшив пропозицію грошей, не відмовляючись від стримування інфляції, хоча поєднання цих завдань не відповідає класичним канонам монетарної політики. Сьогодні НБУ часто піддається критиці за неефективне управління структурою грошової маси, високу частку готівки в обігу в загальній масі грошей, що створює передумови для тінізації економіки. З метою підтримки ліквідності банків, підвищення довіри до них НБУ вживаються такі заходи, як висока норма обов'язкового резервування, пряме обмеження рефінансування банків та окремих видів їхньої діяльності, встановлення великої кількості економічних нормативів і контролю їх дотримання, внаслідок чого посилюється конкуренція між першим та другим рівнями системи, великими і малими банками²⁴.

На відміну від розвинутих ринкових економік, інституційна структура фінансового ринку в Україні відрізняється зміщенням у бік фінансових посередників, а серед фінансових інститутів вирішальна роль належить банкам. Переважну частину фінансового ринку сьогодні обслуговують комерційні банки та страхові інститути, хоча загалом позиції останніх на фінансовому ринку значно вужчі, ніж банківських, а обсяги активів усіх інших небанківських фінансових інститутів є меншими від страхових. Водночас, рівень розвитку банківської системи України в порівнянні з банківськими системами розвинутих країн є досить низьким. Недостатній рівень кредитоспроможності переважної частини підприємств-позичальників і капіталізації банків спричиняє високу ризиковість банківської діяльності, не сприяє підвищенню довіри до банків (особливо з боку сектору домогосподарств), ускладнює підтримку їхньої ліквідності. Внаслідок цього банківська система не може належним чином задовольнити попит реального сектору економіки на позичкові капітали.

Обсяги фінансових ресурсів, що спрямовуються у реальний сектор економіки, не відповідають потребам економічного зростання. Фінансовою системою практично не виконується така важлива функція, як забезпечення заощадників надійною інформацією для прийняття інвестиційних рішень, що спричиняє високі ризики інвестування та вартість позичок. Традиційна

²⁴ Габбард, Р. Глен. Гроші, фінансова система та економіка: Підручник / Пер. з англ.; Наук. ред. пер. М. Савлук, Д. Олесевич. — К.: КНЕУ, 2004. — 889 с. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://ubooks.com.ua>

несхильність громадян до ризиків посилюється банкрутствами великих посередників (трастових компаній, банків), існують такі гальмуючі чинники, як значний тіньовий сектор в економіці, високий рівень доларизації заощаджень, що істотно ускладнює діяльність усіх посередників. У зв'язку з цим економічні суб'єкти не можуть надійно розмістити вільні грошові кошти і віддають перевагу конвертації в іноземну валюту, інвестуванню в тіньову економіку чи переведенню за кордон²⁵.

З макроекономічних позицій українська модель має певні переваги перед американською, оскільки є більш чутливою до регуляторних заходів центрального банку, втім загальна ефективність державної політики підтримання стабільності фінансової системи в Україні все ще залишається недостатньою. Наслідком цього є неготовність фінансової системи до належного виконання своєї ролі на фінансовому ринку як в умовах економічного зростання (2000-2008 рр.) так і в період фінансово-економічної кризи (починаючи з другої половини 2008 р.). Зокрема, лише наприкінці 2008 р. внаслідок паніки на валютному ринку та масового відпливу грошових коштів з депозитних рахунків населення, кризи споживчого кредитування було втрачено контроль над ситуацією в фінансово-банківській системі, відбулося різке і значне знецінення гривні, банки практично зупинили кредитування як реального сектору, так і населення, значна їх частина опинилась на межі банкрутства або отримала істотні фінансові проблеми.

За цих умов уникнути колапса у фінансовій сфері вдалося лише завдяки використанню таких жорстких заходів адміністративного регулювання як заборона банкам достроково повертати населенню гроші з депозитних рахунків, введення тимчасових адміністрацій у проблемних банках аж до націоналізації окремих з них, здійснення державою рефінансування банків тощо. В свою чергу, така політика призвела до втрати довіри до банківської системи у суспільстві, що дотепер повністю не відновлена. З огляду на це, необхідним є здійснення заходів щодо прискореної розбудови фінансового сектору як надійного підґрунтя сталого економічного розвитку. Комплексні реформи мають передбачати: поступовий перехід до гнучкого валютного курсу; підвищення капіталізації банківської системи та ефективності управління кредитними ризиками, диверсифікацію активів; створення сприятливих умов розвитку ринку довгострокових фінансових ресурсів. У короткостроковій перспективі орієнтирами є посилення незалежності центрального банку та захисту кредиторів й інвесторів. У довгостроковій - консолідація банківської системи, удосконалення фінансового нагляду та розвитку ринку похідних цінних паперів²⁶.

Державне регулювання захисту права на колективні переговори

Згідно Філадельфійської декларації про цілі та завдання МОП, визнання права на колективні переговори є важливим засобом поліпшення умов праці та положення працівників²⁷. З метою реалізації цього права, МОП було прийнято

²⁵ Габбард, Р. Глен. Гроші, фінансова система та економіка: Підручник / Пер. з англ.; Наук. ред. пер. М. Савлук, Д. Олесневич. — К.: КНЕУ, 2004. — 889 с. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://ubooks.com.ua>

²⁶ Послання Президента України Віктора Януковича до Українського народу., 16 с., С. 6.

²⁷ Статут Міжнародної організації праці. — Женева, 1961. — С. 25.

конвенції №87 (1948) про свободу асоціацій та захист права на організацію, №98 (1949) про право на організацію і на ведення колективних переговорів та №154 (1981) про колективні переговори. Україна приєдналась до цих конвенцій шляхом їх ратифікації та імплементувала визначені ними положення до національного законодавства – Конституції України, Кодексу Законів про працю України (від 10.12.1971 № 322-VIII), законів України „Про колективні договори і угоди” (від 01.07.93 №3356-XII), «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» (від 15.09.99 № 1045-XIV) «Про організації роботодавців» (від 24.05.2001 № 2436-III). Таким чином, були сформовані правові засади реалізації прав на свободу об’єднання, колективні переговори й укладення колективних договорів (угод), що разом із правом на страйк як крайній засіб захисту трудових прав та інтересів утворюють загальновизнану у світі «тріаду прав» найманих працівників.

У сучасних теоріях регулювання трудових відносин у США, Канаді, Великій Британії, інших країнах ринкової економіки пріоритетне місце належить дослідженню інституту колективних переговорів, що характеризує метод визначення та встановлення заробітної плати, робочого часу та інших умов праці за допомогою прямих переговорів між профспілкою і роботодавцем. Досягнуті результати колективних переговорів відображаються у письмовій угоді (колективному договорі) сторін. Колективні переговори щодо укладення угоди (колективного договору) є однією з трьох класичних форм взаємодії сторін колективних трудових відносин (профспілок і роботодавців), складовою колективно-договірного процесу.

Становлення договірного регулювання колективних трудових відносин у західних країнах, як відповідної захисної реакції найманої праці на соціальні й політичні наслідки промислового перевороту, відноситься до другої половини XVIII – кінця XIX ст. Вважається, що термін «колективні переговори» у застосуванні до сфери регулювання трудових відносин у промисловості вперше був введений у науковий обіг Б.Вебб (Б.Поттер) в роботі «Кооперативний рух у Великій Британії». Інтенсивний розвиток договірного регулювання колективних трудових відносин почався у 1930-х рр. Зокрема, право на ведення колективних переговорів у США було закріплено в 1935 р. з прийняттям закону про національні трудові відносини (Закон Вагнера), що сформував основні засади трудового законодавства. Після Другої світової війни метод колективних переговорів став головним у регулюванні відносин між працею та капіталом²⁸.

Право на колективні переговори в Україні реалізується в межах договірного регулювання колективних трудових відносин в контексті загальної парадигми соціального діалогу, що являє собою систему колективних відносин між працівниками, роботодавцями (власниками), їх представниками, органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування щодо реалізації трудових та соціально-економічних інтересів сторін. Основними принципами соціального діалогу є паритетність (забезпечення рівного кількісного представництва), рівноправність та врахування інтересів і взаємна відповідальність сторін. У

²⁸ Арсеєнко А.Г. Социально-экономический механизм регулирования трудовых отношений (на примере США, Канады, Великобритании). – К.: Наукова книга, 1995. – С. 62.

1989 р. в ЄС соціальний діалог було віднесено до основних прав, декларованих Хартією про фундаментальні права працівників.

В Україні сформована тристороння модель соціального діалогу, в якій держава виконує функції гаранта забезпечення прав та рівноправної участі у соціальному діалозі всіх його сторін, представника власних інтересів як сторони соціального діалогу та арбітра у вирішенні спірних питань. З метою їх реалізації державою здійснюється створення законодавчої та нормативно-правової бази, формування інституційних засад, посередництво під час пошуку консенсусу між партнерами та гарантування інтересів сторін у процесі соціального діалогу. В свою чергу, профспілки, їх об'єднання та об'єднання організацій роботодавців, виконують функції представництва й захисту трудових і соціально-економічних прав та інтересів працівників і роботодавців. З метою сприяння узгодженню позицій сторін соціального діалогу щодо шляхів дальшого розвитку соціально-економічних і трудових відносин, укладанню угод з питань їх регулювання при Президенті України створено консультативно-дорадчий орган в сфері соціального діалогу – Національну тристоронню соціально-економічну раду (НТСЕР).

В історичній ретроспективі в Україні існували окремі елементи соціального діалогу - колективні договори, організації профспілок, ради трудових колективів. Однак, якщо на рівні суб'єкта господарської діяльності (мікрорівні) механізми співпраці між соціальними партнерами були певним чином відпрацьовані, то на регіональному, галузевому, національному рівнях необхідно було створювати цілком нову правову та інституційну модель.

Головним здобутком сторін соціального діалогу за роки незалежності в Україні можна вважати перехід від епізодичного спілкування до системної, постійної співпраці. Наслідком цього стало закріплення у громадській свідомості позитивних зрушень щодо пріоритетності розв'язання складних соціально-економічних проблем через співпрацю на принципах соціального діалогу, зокрема, шляхом колективних переговорів, на противагу використанню засобів конфронтації.

Найбільш вагомим результатом колективних переговорів сторін соціального діалогу є укладення колективного договору (угоди). За даними Державного комітету статистики України, у період 1994-2008 рр. кількість укладених колективних договорів зросла у 2,5 рази, а рівень охоплення ними працівників збільшився практично в 1,3 рази. З 1992 р. на національному рівні укладається Генеральна угода. Впродовж останніх п'яти років в 1,3 рази збільшилась кількість укладених галузевих угод, регіональні угоди укладаються в усіх областях та м. Києві й Севастополі.

В Резолюції МОП про трипартизм і соціальний діалог (2002 р.) відзначається, що соціальний діалог є цінним демократичним засобом та, водночас, сучасним ефективним інструментом вирішення соціальних проблем, по відношенню до яких соціальні партнери відіграють безпосередню, легітимну і незамінну роль. Завдання українського суспільства сьогодні полягає у формуванні умов якомога більш повного й ефективного його використання.

Слід зазначити, що в законодавчому плані в Україні не існує будь-яких обмежень для розвитку соціального діалогу на всіх рівнях. Водночас, існуючі механізми колективних переговорів щодо укладення галузевих та регіональних угод мають істотні перешкоди, пов'язані з недостатньою сформованістю сторін (передусім, організацій роботодавців), наявністю в окремих випадках проблем представництва і повноважень на ведення колективних переговорів, відсутністю чіткого визначення предмету та сфери дії таких угод. Так, сьогодні в Україні діє 90 галузевих угод, з яких лише близько 21% укладені за участю об'єднань організацій роботодавців. Механізм поширення таких угод за виробничою ознакою на суб'єкти господарської діяльності, що не перебувають у сфері дії сторін, але за основним видом діяльності віднесені до даної галузі, (як це передбачено рекомендацією МОП №91) в Україні не застосовується, що призводить до значного звуження сфери дії галузевих угод. З другого боку, за даними Міністерства юстиції України, 60% зареєстрованих галузевих об'єднань організацій роботодавців не укладають галузеві угоди²⁹. Окремі елементи соціального діалогу на національному рівні відпрацьовані та реалізуються в межах укладення Генеральної угоди, втім її зобов'язання часто не мають стратегічного спрямування та послідовного характеру, а відповідальність у разі їх невиконання, як правило, є суто символічною.

Спільна діяльність сторін соціального діалогу покликана посилювати їх взаємну відповідальність, створювати умови для досягнення в суспільстві соціальної злагоди, пом'якшення наслідків конфліктних ситуацій та їх попередження. Виходячи з цього, державна політика щодо реалізації права на колективні переговори має здійснюватися шляхом: створення позитивної мотивації у соціальних партнерів щодо розвитку соціального діалогу, формування необхідних передумов для поширення використання сторонами соціального діалогу, разом з колективними переговорами як основним його інструментом, таких засобів, як консультації, обмін інформацією, прийняття спільних рішень, застосування узгоджувальних процедур та ін.; підвищення ролі НТСЕР, її структур регіонального рівня як тристоронніх органів соціального діалогу; формування у суспільстві настанов на розбудову основних інституційних елементів громадянського суспільства, таких як, наприклад, структуровані належним чином організації роботодавців; розвитку взаємодії сторін соціального діалогу з органами державної влади та місцевого самоврядування, засобами масової інформації, неурядовими й громадськими організаціями, місцевими громадами та іншими соціальними інституціями.

Державне регулювання умов праці на робочому місці

Проголосивши Україну соціальною державою, Конституція України (від 28.06.96) встановила ряд трудових прав громадян, що є нормами прямої дії, до яких, зокрема, належить право на належні, безпечні і здорові умови праці (с. 43). Країна приєдналася до низки важливих міжнародних угод у сфері праці, у 2006 р. ратифіковано один з двох основних документів Ради Європи в галузі прав

²⁹ Спільний представницький орган профспілок ініціює консультації щодо розширення сфери дії галузевих угод. Соціальна політика. Моніторинг-дайджест за 2-5 квітня. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://socialpolicy.in.ua>

людини - Європейську соціальну хартію (переглянуту) (набрала чинності 01.02.2007), якою визначено зобов'язання щодо реалізації прав на справедливі, безпечні та здорові умови праці (ст. 2-3). Україною ратифіковано 56 конвенцій Міжнародної організації праці (МОП), зокрема з питань регулювання праці, безпеки і гігієни праці та виробничого середовища, оплачуваних відпусток, встановлення сорокагодинного робочого тижня та ін.

Однією з головних стратегічних цілей МОП є реалізація основних прав у сфері праці, що знайшло відображення у запровадженні в 1999 р. Концепції гідної праці (Decent Work). Важливою її складовою є безпека на виробництві, що ґрунтується на конституційних правах: на належні, безпечні і здорові умови праці (включає заборону використання праці жінок і неповнолітніх на небезпечних для їхнього здоров'я роботах); на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування; на соціальний захист (включає право на забезпечення у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від людини обставин, гарантію забезпечення пенсіями, соціальними виплатами та допомогою, що є основним джерелом існування, рівня життя, не нижчого від прожиткового мінімуму, встановленого законом).

Законодавчими актами, у яких унормована реалізація визначених прав, є Господарський кодекс України (від 16.01.2003 № 436-IV) та Кодекс Законів про працю України. Крім того, гарантії прав працівників на охорону праці визначені Законом України «Про охорону праці» (від 21.11.2002 № 229-IV), на відпочинок – Законом України «Про відпустки» (від 15.11.96 N 504/96-ВР), на охорону здоров'я – Основами законодавства України про охорону здоров'я (від 19.11.92 №2801-ХІІ), на соціальний захист та соціальне забезпечення – Основами законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування (від 14.01.98 №16/98-ВР), а також окремими законами України за чотирма його видами: від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання (від 23.09.1999 № 1105-ХІV), у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності (від 18.01.2001 № 2240-ІІІ), на випадок безробіття (від 02.03.2000 № 1533-ІІІ), і про пенсійне страхування (від 09.07.2003 № 1058-ІV).

В Україні сформовані законодавчі засади для забезпечення функціонування моделі, що поєднує державне та договірне регулювання в сфері умов та охорони праці, в основу якої покладено досвід таких країн, як Німеччина та Франція³⁰. Державна політика щодо умов праці на робочому місці виходить з регулювання мінімальних соціальних стандартів, визначення рамкових зобов'язань, у той час як встановлення конкретних кількісних параметрів має здійснюватися через використання механізмів соціального діалогу – під час укладення колективних договорів та угод різних рівнів. У ряді випадків законодавство передбачає встановлення гарантій щодо умов праці безпосередньо в колективних договорах.

Національним законодавством, зокрема, унормовано:

порядок обліку та норму тривалості робочого часу, використання неповного робочого часу, тривалість щоденної роботи, робочого тижня, роботи напередодні

³⁰ Мормуль Н.І. Регулювання соціально-трудова відносин у сфері охорони праці. Автореф. дис. ... канд. екон. наук. – Донецьк: ДонНУ, 2008. – 20 с., С. 8.

святкових, неробочих і вихідних днів, умови роботи змінами, роботи у нічний час, проведення надурочних робіт та їх граничні норми;

тривалість перерви для відпочинку і харчування, щотижневого безперервного відпочинку, щорічної основної і додаткових відпусток, порядок і умови надання щорічних відпусток, відпусток без збереження заробітної плати;

дотримання вимог з охорони праці при проектуванні, будівництві (виготовленні) та реконструкції підприємств, об'єктів і засобів виробництва, заборону введення в експлуатацію підприємств, передачі у виробництво зразків нових машин та інших засобів виробництва, впровадження нових технологій, що не відповідають цим вимогам, здійснення контролю дотримання вимог нормативних актів про охорону праці;

обов'язок власника щодо створення безпечних і нешкідливих умов праці, полегшення і оздоровлення умов праці працівників, розслідування та обліку нещасних випадків, професійних захворювань і аварій на виробництві, порядок відшкодування шкоди в разі ушкодження здоров'я працівників та обов'язок працівника виконувати вимоги нормативних актів про охорону праці.

Згідно Закону України «Про охорону праці», роботодавець зобов'язаний проводити атестацію робочих місць за умовами праці (далі - атестація). Атестація проводиться на підприємствах і в організаціях незалежно від форм власності й господарювання, де технологічний процес, використовуване обладнання, сировина та матеріали є потенційними джерелами шкідливих і небезпечних виробничих чинників, що можуть несприятливо впливати на стан здоров'я працюючих, а також на їхніх нащадків як сьогодні, так і в майбутньому. Визначення порядку проведення та контроль якості атестації, здійснення державної експертизи умов праці забезпечує Міністерство праці та соціальної політики України (Мінпраці України). Основною метою атестації є регулювання відносин між власником і працівниками щодо реалізації прав на здорові й безпечні умови праці, пільгове пенсійне забезпечення, пільги та компенсації за роботу у несприятливих умовах. Атестація проводиться в строки, передбачені колективним договором, але не рідше одного разу на 5 років.

Проведення атестації, серед іншого, передбачає: встановлення причин виникнення несприятливих умов праці; комплексну оцінку чинників виробничого середовища і характеру праці на відповідальність їхніх характеристик стандартам безпеки праці; аналіз реалізації технічних і організаційних заходів, спрямованих на оптимізацію рівня гігієни, характеру і безпеки праці. Результати атестації використовуються при встановленні пенсій за віком на пільгових умовах, пільг і компенсацій за рахунок підприємств та організацій, а також для розробки заходів щодо поліпшення умов праці та оздоровлення працівників. Контроль якості проведення атестації покладається на органи Державної експертизи умов праці³¹. Втім, за інформацією Федерації профспілок України (ФПУ), практика проведення атестації робочих місць та

³¹ Порядок проведення атестації робочих місць за умовами праці (затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 01.08.92 №442).

використання її результатів свідчить про існування численних порушень прав працівників³².

Спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з промислової безпеки, охорони праці, державного гірничого нагляду є Державний комітет України з промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду (Держгірпромнагляд)³³. При визначенні рівня ризиків для життя та здоров'я працівників, обумовлених трудовою діяльністю, МОП використовує оцінки „недопустимий”, „задовільний”, „допустимий” і „незначний”. У країнах Європи травматизм відповідає рівню допустимого. Діяльність Держгірпромнагляду України може бути оцінена загалом позитивно, адже рівень ризиків для країни сьогодні поліпшений з недопустимого до задовільного. Тенденцією стало щорічне зменшення рівня загального травматизму в Україні на 5–10%, кількість нещасних випадків зменшилась у 3,5 рази, а зі смертельними наслідками - у 2 рази. Однак проблема безпеки праці залишається актуальною, оскільки якщо, за даними МОП, в країнах з ринковою економікою один смертельний нещасний випадок припадає на 23,5 тис. працівників, то в Україні – на 11 тис. працівників³⁴. Значним є приховування випадків травматизму на виробництві, відсутність їх реєстрації або віднесення до побутового травматизму. Зокрема, за даними Держкомстату України, у 2005 р. на виробництві було травмовано 28,3 тис. осіб, тоді як за даними Міністерства охорони здоров'я України з приводу травмування на виробництві до лікувальних закладів звернулося в 1,6 рази більше громадян, аніж враховано державною статистикою. Зі сфери контролю стану охорони праці виключений малий бізнес, в якому зайнята п'ята частина всіх працюючих. Водночас, стан охорони праці на малих підприємствах є вкрай несприятливим, а виробничий травматизм удвічі вищий, ніж на великих і середніх підприємствах³⁵.

Потенційну загрозу для працюючих створюють зношені на 50-70 і більше відсотків основні виробничі фонди. В умовах, що не відповідають санітарно-гігієнічним нормам, працює більше чверті всіх штатних працівників, у промисловості – близько 35,0%, зокрема, у добувній - 69,0%, нафтопереробній – 59,4%, металургії та обробленні металу – 54,1%, хімічному виробництві – 42,4%.³⁶ Високою є професійна захворюваність - щорічно реєструється 4,5-5,5 випадків у розрахунку на 10 тисяч працюючих.

Контроль додержання законодавства про працю в Україні здійснюється Державним департаментом нагляду за додержанням законодавства про працю (Держнаглядпраці) та його територіальними органами, а також професійними спілками та їх об'єднаннями в особі власних виборних органів і представників.

³² Марушенко Т. Пільгове пенсійне забезпечення працівників, зайнятих на роботах із шкідливими та важкими умовами праці: реалії сьогодення. – Електронний ресурс. – Режим доступу: <http://www.fpsu.org.ua/news/ukraine-world/20090805-002/>

³³ Положення про Державний комітет України з промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду (затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 23.11.2006 №1640).

³⁴ С. Сторчак: "Головне наше завдання - довести рівень промислової безпеки на підприємствах України до рівня розвинених країн світу". «Урядовий портал» 28 квітня 2007. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.geonews.com.ua/index.cgi?a=20596>.

³⁵ Мормуль Н.І. Регулювання соціально-трудових відносин у сфері охорони праці. Автореф. дис. ... канд. екон. наук. – Донецьк: ДонНУ, 2008. – 20 с., С. 8, 15.

³⁶ Праця України - 2007. Статистичний збірник. - К.: Державний комітет статистики України, 2008. – С. 335.

Аналіз результатів перевірок, проведених протягом 2008 р. як державними органами, так і профспілковими організаціями, свідчить про те, що майже 90% перевірених роботодавців порушують вимоги трудового законодавства. Найчастіше порушуються норми трудового законодавства щодо: оплати праці – 60,2% від загальної кількості виявлених порушень; робочого часу і часу відпочинку – майже 16,7% та трудових договорів – 8,2%. При цьому найбільша частка цих порушень припадає на організації та установи приватної, колективної й комунальної форм власності, а за видами економічної діяльності - на підприємства оптової та роздрібною торгівлі, промислові й сільськогосподарські підприємства. Згідно Конвенції МОП №81 (1947 р.) “Про інспекцію праці”, ратифікованої Україною в 2004 р., застосування законодавства, що відноситься до умов праці та захисту працівників в процесі їх роботи, є завданням системи інспекцій праці. З огляду на це, компетентним державним органам необхідно опрацювати питання щодо підвищення ефективності діяльності Держнаглядпраці України.

В умовах конкурентної економіки відсутність прав і гарантій в сфері безпеки та умов праці у працівників може входити у протиріччя з інтересами роботодавця оскільки це формує його негативний імідж і перешкоджає набору і закріпленню працівників в окремих секторах (наприклад, у будівництві). Підприємствам важко підвищувати продуктивність праці за наявності погано навченої та швидко змінюваної робочої сили. У випадку, коли роботодавець не приділяє уваги професійній підготовці, зокрема підготовці до роботи в умовах підвищеного ризику, ненавчені працівники мають більший ризик нещасного випадку на робочому місці. Крім того, відсутність захисту може мати негативний вплив на здоров'я та безпеку третіх осіб і суспільства в цілому (наприклад, перевтома водіїв внаслідок понаднормової праці). Досвід регулювання в сфері умов та охорони праці країн Європи і США свідчить, що держави створюють власні моделі регулювання, проте основним їх інструментом є соціальний діалог, залучення громадських організацій до управління охороною праці на всіх рівнях, здійснення ними нагляду та контролю, розширення прав профспілок. Також необхідним є формування у суспільстві настанов щодо запровадження соціальної відповідальності роботодавця в сфері умов та безпеки праці³⁷.

Державне регулювання захисту прав споживачів

Захист споживчих прав є невід'ємною частиною захисту прав людини. У державах з розвинутою економікою споживач відіграє основну роль на споживчому ринку за активної життєвої позиції кожного громадянина країни та підтримки з боку держави³⁸. Історичний досвід свідчить, що вже у IV ст. до н.е. в стародавньому Херсонесі існував метрологічний нагляд та нагляд за торгівлею на ринках і захист прав споживачів. В Англії у 1200 р. каралася нечесна практика в торгівлі, а в Росії засновником захисту прав споживачів певною мірою може вважатися Петро I. У 1936 р. була заснована спілка споживачів США. Після

³⁷ Мормуль Н.І. Регулювання соціально-трудова відносин у сфері охорони праці. Автореф. дис. ... канд. екон. наук. – Донецьк: ДонНУ, 2008. – 20 с., С. 8.

³⁸ Сайт Держспоживстандарту України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.dssu.gov.ua/control/uk/publish/article/main?art_id=32997&cat_id=32908

другої Світової війни аналогічні організації виникли у Франції та Німеччині (1951 р.), Великій Британії (1957 р.), Канаді (1960 р.). В США права людини як споживача вперше офіційно окреслив "Білль про права споживачів" (1962 р.), у якому було визначено права: на безпеку товарів та послуг, на інформацію, на вибір, а також бути вислуханим у суді, якщо першими трьома правами нехтують. У 1960 р. засновано Міжнародну організацію споживчих товариств (Consumer International), до якої сьогодні входить більше 200 національних державних, громадських, регіональних та інших організацій споживачів з різних країн світу³⁹. В 1985 р. Генеральна Асамблея ООН прийняла резолюцію N 39/248 "Керівні принципи для захисту інтересів споживачів" – документ, що є основою адміністративно-правового механізму захисту споживачів у світі, яким визначено необхідність формування та реалізації державної політики захисту інтересів споживачів, а також збереження і створення відповідної інфраструктури⁴⁰.

Визнання прав споживачів у рамках ЄС розпочалося у 1973 р. з ухваленням Парламентською Асамблеєю Ради Європи (ПАРЄ) "Хартії захисту споживачів" та прийняттям у 1975 р. Резолюції щодо підготовчої програми Європейського Економічного Співтовариства (ЄЕС) стосовно політики захисту прав споживачів та інформаційної політики, що спочатку розглядалась як складова політики функціонування внутрішнього ринку. Пізніше, положеннями ст. 153 (колишня 129А) Договору про заснування ЄС, Європейська Комісія взяла на себе зобов'язання щодо охорони здоров'я, безпеки та економічних інтересів споживачів, забезпечення реалізації права на інформацію, навчання та асоціацію. Основні питання, врегульовані на рівні ЄС, стосуються: загальної безпеки продукції; відповідальності за недоброякісну продукцію; реклами, що вводить в оману, та порівняльної реклами; споживчого кредиту; організованих турне; зазначення цін на товари, які пропонуються споживачеві; вигляду (маркування) товару; захисту прав споживачів при наданні фінансових послуг, укладенні договорів поза бізнес приміщеннями і так званих договорів на відстані, альтернативних способів вирішення спорів, обміну інформацією та ін.

Об'єднана Європа сьогодні вимагає від країн своєї спільноти дотримання загальної вимоги забезпечення безпеки товарів, відповідно до Директиви 2001/95/ЄС⁴¹. На період 2007-2013 рр. ЄС ухвалено Стратегію споживчої політики і спеціальну Програму дій у сфері захисту прав споживачів, більшість країн ЄС мають власні національні програми захисту прав споживачів із спеціальним фінансуванням. До реалізації цих програм широко долучаються громадські та неприбуткові організації, вищі навчальні заклади⁴². Вимоги щодо

³⁹ Історія виникнення руху щодо захисту прав споживачів, міжнародний досвід. Сайт Держспоживстандарту України [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

http://www.dssu.gov.ua/control/uk/publish/article/main?art_id=32997&cat_id=32908

⁴⁰ Концепція Державної цільової програми захисту прав споживачів на 2008-2011 роки, затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 09.04.2008 №649-р.

⁴¹ Доротич С. На захист прав споживачів. Портал споживача. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.consumerinfo.org.ua/must_know/situations/8325/#print

⁴² Звернення до Президента України, Верховної Ради та Кабінету Міністрів України учасників Круглого столу «Хто захистить права громадян як споживачів в умовах фінансово-економічної кризи?» 10.03.2009 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://consumerunion.org.ua/news.php?cat_id=3&art_id=524

захисту прав споживачів мають бути дотримані при імплементації інших політик ЄС.

Законодавство про захист прав споживачів в Україні представлено Законом України «Про захист прав споживачів» (від 12.05.1991, №1023-XII), Цивільним кодексом України (від 16.01.2003 № 435-IV), Господарським кодексом України (від 16.01.2003 № 436-IV) та ін. нормативно-правовими актами, що містять положення про захист прав споживачів. Основою захисту прав споживачів є положення Конституції України, яким визначено права, свободи та обов'язки людини і громадянина. Зокрема, ст. 42 передбачено, що держава захищає права споживачів, здійснює контроль за якістю і безпечністю продукції та усіх видів послуг і робіт, сприяє діяльності громадських організацій споживачів. Крім того, ст. 50 Конституції України встановлює право на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди, а також гарантує право вільного доступу до інформації про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту і право на поширення такої інформації⁴³.

Закон України «Про захист прав споживачів» (далі – Закон) регулює відносини між споживачами товарів, робіт і послуг та виробниками і продавцями товарів, виконавцями робіт і надавачами послуг різних форм власності, встановлює права споживачів, а також визначає механізм їх захисту та основи реалізації державної політики у цій сфері. Зокрема, ст. 5 Закону визначено державні гарантії захисту прав споживачів щодо: забезпечення споживачам захисту їх прав, надання можливості вільного вибору продукції, здобуття знань і кваліфікації, необхідних для прийняття самостійних рішень під час придбання та використання продукції відповідно до їх потреб; придбання або одержання продукції іншими законними способами в обсязі, що забезпечує рівень споживання, достатній для підтримання здоров'я і життєдіяльності; створення умов для здобуття споживачами потрібних знань з питань реалізації їх прав.

Законом також унормовано права споживача на належну якість і безпеку продукції та інформацію про неї, у сфері торговельного та інших видів обслуговування, а також у разі: придбання ним товару належної або неналежної якості; порушення умов договору про виконання робіт (надання послуг); придбання споживачем продукції у кредит; укладення договору поза торговельними або офісними приміщеннями, на відстані. Крім того, Законом встановлено: майнову відповідальність за шкоду, завдану дефектною продукцією або продукцією неналежної якості; випадки визнання недійсними умов договорів, що обмежують права споживача; норми щодо заборони нечесної підприємницької практики; правила торговельного, побутового та інших видів обслуговування; ознаки порушення прав споживачів; гарантію судового захисту цих прав; відповідальність за порушення законодавства про захист прав споживачів.

Захист прав споживачів здійснюють Державний комітет України з питань технічного регулювання та споживчої політики (Держспоживстандарт України) і його територіальні органи, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві

⁴³ Урядовий портал [Електронний ресурс]. – Режим доступу:
http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/popup_article?art_id=6892838

державні адміністрації, органи та установи державного санітарно-епідеміологічного нагляду, інші органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, а також суди.

Закон України “Про захист прав споживачів” в цілому відповідає вимогам права ЄС, а у деяких аспектах навіть пропонує споживачеві більш високий рівень захисту прав у порівнянні з гарантіями, гармонізованими на рівні ЄС⁴⁴. Водночас, результати аналізу стану споживчого ринку свідчать, що кількість порушень вимог законодавства у сфері захисту прав споживачів за останнє десятиріччя збільшується, не повною мірою реалізується право споживача на своєчасне отримання у доступній формі достовірної інформації про товари, роботи і послуги, зберігається стала тенденція до зростання кількості скарг споживачів на незадовільну якість продукції⁴⁵.

В Україні поки що не визнана актуальною Європейська модель ділової досконалості, яка на перше місце ставить задоволення інтересів споживача. Натомість реалізується концепція невторчання влади у формування цивілізованих ринкових відносин, управління якістю та безпечністю. Внаслідок цього сфера технічного регулювання дотепер регламентується декретом Кабінету Міністрів України 1993 р., хоча умови господарської діяльності за цей час істотно змінилися. Суб’єкти господарювання продовжують використовувати понад 16 тисяч колишніх радянських державних стандартів, що відповідають рівню минулого століття, понад 10 тис. технічних умов на виробництво продуктів харчування, більшість з яких не відповідає міжнародним стандартам, а питна вода, за оцінкою ВОЗ, не придатна до вжитку. Лише 11% національних стандартів гармонізовані з міжнародними та європейськими. Україна входить до першої десятки світових лідерів за обсягами виробництва контрафактної продукції, що вкрай негативно позначається на стані здоров’я нації, а на думку багатьох експертів країна перетворилась у полігон для випробування медичних препаратів та генно-модифікованих організмів⁴⁶.

Причинами недостатнього рівня захисту прав споживачів є: відсутність системних дій з боку органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо ефективного вирішення комплексу завдань, пов’язаних із забезпеченням захисту прав та інтересів споживачів; недосконалість законодавства у сфері захисту прав споживачів; відсутність навчальних програм для середніх спеціальних та вищих навчальних закладів; недостатня поінформованість споживачів про їх права. Національна координаційна рада з питань захисту прав споживачів при Кабінеті Міністрів України, основною функцією якої є забезпечення діалогу між владою, бізнесом і споживачами, часто виступає лобістом інтересів тютюнових і алкогольних компаній, міжнародних

⁴⁴ Урядовий портал [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/popup_article?art_id=6892838

⁴⁵ Концепція Державної цільової програми захисту прав споживачів на 2008-2011 роки, затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 09.04.2008 №649-р.

⁴⁶ Доротич С. На захист прав споживачів. Портал споживача. [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

http://www.consumerinfo.org.ua/must_know/situations/8325/#print. Звернення до Президента України, Верховної Ради та Кабінету Міністрів України учасників Круглого столу «Хто захистить права громадян як споживачів в умовах фінансово-економічної кризи?» 10.03.2009 [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

http://consumerunion.org.ua/news.php?cat_id=3&art_id=524

фінансових корпорацій та імпортерів, політика яких не відповідає інтересам споживачів і національних товаровиробників⁴⁷.

Україна спроможна реалізувати можливості, які надає їй вступ до СОТ та угода про співпрацю з ЄС тільки за умови формування і реалізації ефективної споживчої політики⁴⁸. Захист конституційних прав споживачів та розв'язання існуючих проблем вимагає застосування комплексного підходу, що передбачає розвиток і взаємодію державної системи захисту прав споживачів з органами місцевого самоврядування і громадськими організаціями. Для цього необхідним є прийняття Державної цільової програми захисту прав споживачів, якою мають бути передбачені заходи щодо: підвищення якості вітчизняної продукції, її конкурентоспроможності; вироблення єдиних методологічних підходів до проведення експертизи товарів та сировини, удосконалення прийомів і способів контролю якості та безпеки продукції, що реалізується на споживчому ринку; розроблення і прийняття регіональних програм захисту прав споживачів тощо⁴⁹. Актуальним є реформування діючої державної системи технічного регулювання та захисту прав споживачів з метою підвищення конкурентоспроможності національних товаровиробників, створення їм сприятливих умов на світових ринках і наближення якості життя громадян до міжнародних стандартів⁵⁰. Необхідним є удосконалення правового регулювання реклами щодо зобов'язання рекламодавців давати достовірну й повну інформацію про продукцію та її виробників⁵¹. Основними результатами реалізації Програми мають бути: створення належних умов для реалізації прав та інтересів споживачів, зменшення надходження на споживчий ринок небезпечної й низькоякісної продукції; приведення актів законодавства з питань захисту прав споживачів у відповідність з вимогами ЄС; ефективна співпраця центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; підвищення рівня поінформованості населення щодо прав споживачів⁵².

Питання захисту національного споживача досить гостро ставить утворення спільного з Україною кордону ЄС внаслідок його розширення. Певні норми українського законодавства у цій сфері не відповідають визначеним ЄС правилам, а окремі види відносин залишаються нерегульованими. В основному це пояснюється розширенням кола послуг та товарів, що пропонуються

⁴⁷ Звернення до Президента України, Верховної Ради та Кабінету Міністрів України учасників Круглого столу «Хто захистить права громадян як споживачів в умовах фінансово-економічної кризи?» 10.03.2009 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://consumerunion.org.ua/news.php?cat_id=3&art_id=524

⁴⁸ Максименко К.О. Загальні засади споживчої політики: стратегія ЄС в сфері захисту прав споживачів, місце України в міжнародних угодах. Матеріали круглого столу «Споживча політика: європейський досвід та українські реалії», спільний проект ЄС та ПРООН «Спільнота споживачів та громадські об'єднання», КНТЕУ, 12.03.2010. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.consumerinfo.org.ua/upload/files/Events/Maksimenko-tezy-12-03-2010.pdf>

⁴⁹ Концепція Державної цільової програми захисту прав споживачів на 2008-2011 роки, затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 09.04.2008 №649-р.

⁵⁰ Звернення до Президента України, Верховної Ради та Кабінету Міністрів України учасників Круглого столу «Хто захистить права громадян як споживачів в умовах фінансово-економічної кризи?» 10.03.2009 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://consumerunion.org.ua/news.php?cat_id=3&art_id=524

⁵¹ Доротич С. На захист прав споживачів. Портал споживача. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.consumerinfo.org.ua/must_know/situations/8325/#print

⁵² Концепція Державної цільової програми захисту прав споживачів на 2008-2011 роки, затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 09.04.2008 №649-р.

споживачеві й, зокрема, послуг інформаційного суспільства. Тому існує необхідність внесення змін і доповнень до Цивільного кодексу України, Закону України “Про захист прав споживачів”, Закону України “Про рекламу” стосовно захисту прав споживачів у відношенні нечесних умов у договорах із споживачами, деяких аспектів визначення цін, захисту прав споживача при укладенні договорів щодо надання послуг за допомогою електронних засобів комунікацій (через Інтернет), розширення повноважень адміністративних судів при розгляді ними справ про порушення прав споживачів та ін.⁵³

Висновки

За роки незалежності в Україні загалом сформовано законодавство, що відповідає демократичним стандартам та основним принципам ринкової моделі економіки. Втім, практичний досвід формування і функціонування базових суспільних інститутів, реалізації конституційних прав громадян щодо власності та доходу, свободи асоціацій, безпеки праці й споживання якісних товарів і послуг, свідчить про недостатню ефективність державної політики регулювання ринкової економіки для запобігання диспропорції концентрації влади та забезпечення справедливості в економічних відносинах.

Історично властивий національній економіці високий рівень монополізації неринкового характеру, несприятливий для забезпечення прозорого та чесного конкурентного середовища зумовлює існування таких негативних економічних проявів, як олігархічна монополізація окремих видів діяльності, лобіювання інтересів і недобросовісна конкуренція за рахунок взаємодії капітал-влада. Найбільш негативними наслідками цього є надмірне розшарування суспільства за майновою ознакою, тінізація економічних відносин і поширення корупції. З огляду на це, першочерговими пріоритетами державної конкурентної політики сьогодні має бути удосконалення механізмів регулювання діяльності монополій, усунення адміністративних перешкод для бізнесу, реформування податкової політики задля забезпечення рівних економічних можливостей та зменшення соціальної стратифікації.

Модель національної фінансової системи є досить чутливою до регуляторного впливу, а підходи до її визначення загалом все ще орієнтовані на фінансовий устрій централізованої економіки. Вона дотепер цілком не звільнилася від таких негативних рис, як надцентралізація, планування зверху, державний розподіл фінансів і матеріальних ресурсів, що не дає змоги забезпечити ефективну взаємодію між заощадниками і позичальниками. Фінансовий ринок в Україні поки що залишається малопрозорим, слабкочерованим, високоризиковим та низьколіквідним, малим за обсягами. Грошово-кредитна політика НБУ ґрунтується на застосуванні жорстких адміністративних заходів регулювання, що не сприяє подоланню наслідків фінансово-економічної кризи, детінізації економіки та виходу країни на траєкторію сталого зростання. З огляду на це, вкрай необхідними є заходи щодо

⁵³ Урядовий портал [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/popup_article?art_id=6892838

стабілізації банківської системи, відновлення довіри до неї, розвитку небанківських фінансових інститутів.

Національні законодавчі засади реалізації прав на свободу об'єднання та колективні переговори сформовані у відповідності зі стандартами МОП. Право на колективні переговори реалізується в контексті парадигми соціального діалогу між профспілками та роботодавцями в процесі договірного регулювання колективних трудових відносин. Головним завданням у цій сфері є підвищення якості та результативності колективних переговорів шляхом розбудови їх інституційного забезпечення, створення позитивної суспільної мотивації щодо пріоритетності засобів соціального діалогу для розв'язання конфлікту інтересів.

Право працівника на належні, безпечні і здорові умови праці в Україні є конституційною нормою прямої дії, в розвиток якої законодавчо врегульовано питання безпеки і гігієни праці та виробничого середовища, режимів праці і відпочинку, соціального забезпечення та ін. Державне регулювання умов праці на робочому місці здійснюється шляхом встановлення мінімальних соціальних стандартів та рамкових зобов'язань і делегуванням визначення окремих гарантій щодо умов праці до сфери договірного регулювання колективних трудових відносин. Основною проблемою сьогодні є контроль виконання законодавства, залишаються актуальними питання безпеки праці, атестації робочих місць за умовами праці, порушення норм законодавства про працю щодо робочого часу і часу відпочинку.

Законодавство щодо регулювання захисту прав споживачів в Україні гармонізовано з вимогами права ЄС, а в певних випадках навіть надає громадянам України більш високі гарантії. Однак реалізація в країні концепції невторчання влади в управління якістю та безпечністю продукції має наслідком збільшення кількості порушень прав споживачів. Розв'язання існуючих проблем має ґрунтуватися на імплементації до державної політики Європейської моделі ділової досконалості, що вимагає застосування комплексного підходу до розвитку і взаємодії державної системи захисту прав споживачів з органами місцевого самоврядування і громадськими організаціями.

В цілому наявність демократичних перспектив для України сьогодні визначається, передусім, рівнем усвідомлення суспільством і владою неможливості подальшої експлуатації концептуальних підходів, стандартів та інституціональних механізмів, успадкованих від централізованої моделі управління, неефективності політики їх пристосування до ринкових регуляторів. Соціум має визнати за необхідне відмову від подвійних стандартів, традицій аномії, сформулювати запит на реалізацію демократичних прав і свобод, визначити стратегічні пріоритети власного розвитку, передусім, щодо розбудови ефективної ринкової економіки, захисту конкуренції, забезпечення справедливості в економічних відносинах та конституційних прав громадян. Вирішення цих питань має стати головною метою програми економічних реформ на 2010-2014 рр. як політичної платформи реалізації стратегічного курсу на забезпечення відповідності українського суспільства демократичним стандартам розвитку в середньостроковій перспективі.