

О. І. Іляш

Інституційний механізм забезпечення соціально-економічної безпеки України

Обґрунтовано інституціональні перетворення у сфері соціально-економічної безпеки, загострення яких очікується у майбутньому. Доведено необхідність розроблення державою інституційного механізму управління системою гарантування безпеки. Запропоновано схему дії інституційного механізму забезпечення соціально-економічної безпеки України.

Ключові слова: соціально-економічна безпека, інституціональний механізм, нормативно-правове забезпечення, законодавче регулювання.

Актуальність дослідження. В Україні, на жаль, відсутні документи стратегічного програмування забезпечення соціально-економічної безпеки. А це унеможливило, по-перше, розроблення та реалізацію заходів державної соціальної політики у цій сфері і, по-друге, формування повноцінної інституціональної бази, причому не лише соціально-економічної безпеки, а й національної безпеки загалом, в якій перша виконує системотворчу роль. Відтак, доки в Україні на найвищому, а згодом і на всіх інших рівнях ієрархії системи державного управління створення сприятливого соціального середовища не буде визнано пріоритетною функцією розвитку держави та кожного її регіону, неможливо змінити ситуацію у напрямі нівелювання системних ризиків, а також позбутися існуючих вад суспільно-політичних та соціально-економічних перетворень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Реальна потреба в посиленні ролі науки та її впливу на формування ефективної інституціональної стратегії зміцнення соціально-економічної безпеки обумовлює активізацію пошуку науковцями адекватної парадигми стратегічних досліджень, відповідних інструментарію та методології. У даному контексті, проблемам, пов'язаним з управлінням соціальною складовою економічної безпеки держави на різних рівнях управління та в різних секторах і сферах, присвятили увагу такі вітчизняні науковці, як В. Геєць, О. Власюк, Я. Жаліло, В. Куценко, Е. Лібанова, О. Новікова, О. Позняк, Ю. Порохнявий, У. Садова, Л. Семів, А. Сухоруков, Г. Пастернак-Таранушенко, О. Пищуліна та ін. Проте, незважаючи на вагомий доробок названих науковців, потребує розробки інституціональний механізм забезпечення соціально-економічної безпеки, потребує подальшого дослідження проблема реалізації основних принципів формування єдиної цілісної інституціональної системи соціально-економічної безпеки України.

© О. І. Іляш, 2014.

Виклад основного матеріалу дослідження. Варто зауважити, що в сучасних умовах для ефективного розвитку системи соціальної безпеки питання її інституціонального регулювання важливо розглядати в межах функціонування кожної підсистеми як на рівні держави, так і на рівні регіонів. Це обумовлено соціально-економічною диференціацією регіонів України за ступенем демографічного та міграційного розвитку, розвитку соціальної сфери та ринку праці, а також нерівними можливостями реалізації заходів гарантування соціальної безпеки на регіональному та місцевому рівнях.

За останні 5 років в Україні було здійснено низку інституціональних кроків, спрямованих на покращення зайнятості та кон'юнктури ринку праці загалом. Серед таких заходів видається доцільним виокремити: 1) укладення Конфедерацією роботодавців України та Кабінетом Міністрів України Генеральної угоди на 2010-2012 рр., у якій напрацьовані заходи, спрямовані на збереження робочих місць; 2) розроблення Урядом України основних напрямів проведення державної політики зайнятості на основі Закону України «Про зайнятість населення» у новій редакції, на виконання пункту 67.1 Національного плану дій на 2012 р. щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010-2014 рр. «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава», пріоритетом якого має стати концентрація зусиль державних органів, соціальних партнерів та інших суб'єктів ринку праці на охопленні офіційною зайнятістю всіх працездатних громадян; прийняття Концепції розвитку системи підвищення кваліфікації працівників, яка передбачає створення впродовж згаданого періоду робочих місць з високими вимогами до якості робочої сили; розмежування повноважень центральних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування і підприємств щодо розвитку системи підвищення кваліфікації працівників; 3) впровадження ефективних заходів регулювання ринку праці з метою зниження темпів поширення жіночого безробіття через прийняття Верховною Радою України у 2006 р. Закону України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків», затвердження Урядом України «Державної програми з утвердження гендерної рівності в українському суспільстві на період до 2010 року», які сприяли залученню жінок до активної участі у прийнятті рішень та застосуванні інституціональних механізмів забезпечення гендерної рівності на національному та місцевому рівнях тощо.

Окрім того, з метою створення ефективної системи інституційного забезпечення соціально-економічної безпеки необхідно розробити напрями легалізації ринку праці, які мають містити в собі систему правових,

адміністративних, організаційно-фінансових заходів та інформаційного забезпечення для впорядкування міграційного простору, інституціалізації відносин зайнятості, політики доходів та оплати праці, організаційного механізму регулювання ринку праці, що, в свою чергу, є чинником зменшення ризиків функціонування ринку праці, зокрема в процесах європейської інтеграції та транскордонного співробітництва. А саме, видається пріоритетною реалізація таких заходів:

- творення соціальних інституцій у депресивних регіонах у рамках реалізації проектів у галузі економічного розвитку, соціальної та культурної співпраці, урбаністики, підвищення кваліфікації, комунальних служб, невеликих проектів розвитку як фізичної інфраструктури, налагодження міжлюдських зв'язків;
- впровадження ефективних методів залучення працівників до різних форм економічної діяльності у рамках транскордонних проектів; збереження трудових колективів стосовно легалізації соціальних послуг, які служба зайнятості надає роботодавцям. Передбачається, що у випадку загрози звільнення працівників, за умови збереження основного місця їхньої роботи, можливе фінансування коштом страхового Фонду витрат роботодавців;
- створення автоматизованої системи надання соціальних пільг з використанням електронних карток. Запровадження електронних соціальних посвідчень дасть змогу спростити розрахунки та оптимізувати механізми використання бюджетних коштів на соціальні пільги та забезпечити адресне надання соціальної підтримки безробітному населенню;
- зменшення кількості створених неформальних робочих місць унаслідок перегляду грошових та негрошових витрат роботодавців, пов'язаних із найманням – звільненням робочої сили (виплата вихідної допомоги, повідомлення в державні органи зайнятості, попередження профспілок тощо);
- активізація співпраці органів виконавчої влади регіонів та роботодавців в інформаційно-роз'яснювальній роботі. Це стосується видачі представникам підприємств пам'яток-застережень щодо унеможливлення використання «тіньової» зайнятості і «тіньової» заробітної плати, а також пам'ятки із зазначенням видів відповідальності за порушення трудового законодавства під час реєстрації колективних договорів; запровадження в практику проведення виїзного Консультативного центру зайнятості населення за участю представників центрів зайнятості з метою надання

безкоштовної правової допомоги громадянам, які проживають у віддалених районах (містах) області, та забезпечення роботи інформаційних кіосків у територіальних управліннях області у встановлені терміни;

- удосконалення системи інформації про вартість робочої сили через створення місцевими органами влади Бюро інформації. Це дасть змогу вирішити спектр проблем у сфері нормування і гарантій в оплаті праці, трудових спорів з питань оплати праці, налагодування ділових, культурних та інших видів співпраці між регіонами України. Інструментом реалізації цього є обґрунтування у проекті Інформаційного кодексу України засад телероботи (позаштатної дистанційної роботи) як основи нового перспективного діалогу уряду та малого бізнесу, заощадження коштів, зміцнення суспільної згоди, що підвищить ефективність використання наявного трудового капіталу, вирішить транспортні проблеми великих міст, нестачі робочих місць у віддалених сільських районах та збільшить можливості розвитку економіки прикордонних регіонів, суттєво посилить конкуренцію спеціалістів у сфері інтелектуальних, інформаційних послуг;
- нівелювання ризиків розвитку ринку праці на прикордонних депресивних територіях. З метою покращення як окремих ознак відтворення, так і трудових ресурсного потенціалу потрібно розробити державну програму розвитку трудового потенціалу прикордонних малих міст та районів; забезпечити техніко-економічні заходи підтримки відтворення трудових ресурсів, розробити пакет нормативних актів, що сприятиме виконанню програми; організаційно-економічне забезпечення функціонування трудового потенціалу населення.

Здійснені кроки варто визнати ефективними заходами державного регулювання й у сфері зайнятості населення та ринку праці в Україні, які сприятимуть підвищенню рівня безпеки зайнятості та формуванню рівноважної кон'юнктури ринку праці. Проте вони окреслюють лише стратегічні напрями реформування вітчизняної системи регулювання ринку праці, що потребує закріплення відповідних тактичних заходів у низці нормативно-правових актів та законів стосовно зміцнення безпеки ринку праці.

Варто зауважити, що від початку проведення реформ в Україні не зазнавала суттєвих змін й соціальна сфера. Водночас саме тут накопичилося чимало суперечностей, без вирішення яких неможливий подальший розвиток країни як соціально справедливої держави та зміцнення її безпеки. Щоби докорінно змінити ситуацію, потрібно вдосконалити

інституціональне забезпечення соціальної сфери, зокрема розробити та ухвалити Соціальний кодекс України – базовий законодавчий акт, який би закріпив основи правового регулювання відносин, спрямованих на реалізацію соціальних прав громадян, а також надав імпульсу реформуванню всієї соціальної сфери.

Соціальний кодекс України покликаний створити єдину державну систему соціального забезпечення, а також вирішити наступні завдання в напрямі інституційного гарантування безпеки цієї сфери: закріплення соціальних прав громадян; кодифікація чинного законодавства; усунення колізій між різними законодавчими актами; забезпечення взаємозв'язку з актами інших галузей законодавства; врегулювання максимально можливої кількості нормативно-правових положень у законах, норми яких є нормами прямої дії; усунення декларативності в регулюванні відносин соціального забезпечення. У Кодексі мають бути також врегульовані питання щодо системи соціального забезпечення, ієрархії та дії соціальних законів у часі, просторі та за колом осіб, що покладе край маніпулюванням, спрямованим на обмеження соціальних зобов'язань з боку держави. Необхідно оптимізувати соціальні зобов'язання держави та її фінансові можливості на нормативному рівні, що дасть змогу запобігти фактичному зниженню життєвого рівня громадян.

Додамо також, що в умовах недостатнього інституційного забезпечення соціальної сфери в Україні було також прийнято низку нормативних актів, що сприяли її розвитку, зокрема:

1. У сфері освіти: Національна стратегія розвитку освіти в Україні на 2012-2021 рр., яка визначає основні напрями, пріоритети, завдання і механізми реалізації державної політики в галузі освіти, кадрову і соціальну політику і є підставою для внесення змін і доповнень до чинного законодавства України, управління і фінансування, структури і змісту системи освіти. Створення цього документа зумовлене необхідністю кардинальних змін, спрямованих на підвищення якості й конкурентоспроможності освіти, вирішення стратегічних завдань, що постають перед національною системою освіти в нових економічних і соціокультурних умовах, інтеграцію її в європейський і світовий освітній простір; розроблення проекту Концепції розвитку професійної освіти і навчання в Україні (2010-2020 рр.), яка передбачає створення передумов для подальшого розвитку професійно-технічної освіти на основі досягнення європейського рівня освітніх стандартів з урахуванням національних особливостей та обумовлює необхідність модернізації, розширення функцій професійно-технічної освіти, її трансформації в

професійну освіту і навчання після проведення чемпіонату Європи з футболу в Україні в 2012 р.

2. У сфері медичного забезпечення, покращення доступності, інформаційного забезпечення надання та отримання соціальних послуг інвалідами та іншими маломобільними групами населення: схвалення Концепції медичного забезпечення з метою організації взаємодії установ і закладів охорони здоров'я з органами і підрозділами МВС, МНС, СБУ, місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та іноземними партнерами з урахуванням вимог, пов'язаних з медичним обслуговуванням.

3. У сфері інформаційно-просвітницьких заходів та заходів профілактичного спрямування, прогресивного розвитку молодіжних та дитячих громадських організацій: розроблення Концепції загальнодержавної цільової соціальної програми «Формування здорового способу життя молоді України на 2013-2017 рр. «з метою створення соціальних, економічних, законодавчих, фінансових та організаційних передумов для формування та запровадження здорового способу життя молоді, що в свою чергу позначиться на всіх сферах життя країни.

Зважаючи на існуючий стан інституційного забезпечення системи соціальних послуг, існує об'єктивна необхідність розроблення та реалізації перспективних напрямів підвищення їх якості в сучасних умовах. Цільовими орієнтирами державної соціальної політики в цьому напрямі може бути децентралізація соціальної мережі надання соціальних послуг, приведення у відповідність системи методичного забезпечення визначення та оцінки якості соціальних послуг, покращення використання бюджетних механізмів реалізації соціальної підтримки населення та дієвості системи надання соціальних гарантій.

Незважаючи на існування наведених вище напрямів інституціональних соціальних перетворень, загострення яких очікується у майбутньому, в Україні залишається неналежним нормативно-правове забезпечення їх мінімізації. Зокрема, вимагає посилення міграційна безпека, у тому числі шляхом забезпечення її нормативно-правової врегульованості.

Правова інституціоналізація міграції в міжнародному праві у вигляді нормативно-правового відображення прав, свобод і обов'язків країн, що підписали відповідні міжнародні нормативно-правові документи щодо створення умов для їх реалізації, обмежує діапазон міграційної політики держав, уніфікуючи її основний зміст. Проте ратифікація міжнародних договорів і угод, приєднання до міжнародних конвенцій у сфері регулювання міграційних процесів тощо зумовлені передусім

національними інтересами. Так, законодавство України з питань міграції являє собою систему чинних законів України: «Про порядок виїзду з України та в'їзду в Україну громадян України» від 21.01.1994 р.; «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» від 04.02.1994 р. зі змінами та доповненнями; «Про імміграцію» від 07.06.2001 р.; «Про біженців» від 21.06.2001 р.; «Про громадянство України» від 18 січня 2001 р.; «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» від 11.12.2003 р.

Окрім того, існує певне групування законів України, що регулюють міграційні процеси в Україні за ознакою дії за колом осіб: загальні – розповсюджують свою дію на все населення країни; спеціальні – стосуються певного кола осіб – іноземних громадян, осіб без громадянства, біженців. Отже, до першої групи належать закони України: «Про громадянство України», «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні», «Про реєстрацію фізичних осіб в Україні», а також проекти законів України: «Про основні засади державної міграційної політики», «Про державну міграційну службу». Другу групу становлять закони України: «Про порядок виїзду з України та в'їзду в Україну громадян України», «Про правовий статус іноземців», «Про імміграцію», «Про біженців», а також проект Закону України «Про порядок надання притулку в Україні іноземцям та особам без громадянства». Станом на теперішній час найбільш важливі положення щодо міграційних питань містяться в указах Президента України «Питання Державної міграційної служби України» від 6.04.2011 р., № 405/2011; «Про Концепцію державної міграційної політики» від 30.05.2011 р., № 622/2011 та в деяких інших документах [1, с. 26].

Разом з тим, аналіз чинного законодавства та практики його застосування засвідчує наявність системних інституціональних проблем у міграційній сфері, зокрема через відсутність прогресу в їх вирішенні протягом тривалого часу. Аналіз чинної національної законодавчої бази в сфері трудової міграції виявив низку недоліків, що потребують усунення, зокрема: 1) існуюча законодавча база в сфері міграції не закладає основ міграційної політики України; відсутні визначення цілі, завдань, механізмів, інструментів реалізації та джерел фінансового забезпечення міграційної політики; 2) міграційне законодавство України має ліберальний характер, у порівнянні з міграційною політикою країн СНД та ЄС; ліберальними є також норми, що встановлюють відповідальність за незаконну спробу перетину Державного кордону та незаконне перебування в Україні; внаслідок цього наявна в Україні правова база не в змозі належним чином

гарантувати боротьбу з нелегальною міграцією; 3) відсутня концептуальна правова база з питань трудової міграційної політики та управління міграційними процесами; програмні документи у сфері трудової міграції в Україні мають декларативний характер, задовольняють формальні вимоги, проте не створюють чітких механізмів та інструментарію для реалізації міграційної політики в галузі трудових відносин.

Необхідно зазначити, що в країні до цього часу фактично відсутня комплексна державна програма, що ґрунтується на єдиній концепції, яка охоплює внутрішню і зовнішню інтелектуальну міграцію, імміграцію й еміграцію, трудову інтелектуальну міграцію, легальну та нелегальну інтелектуальну міграцію. Відтак, пропозиції щодо зменшення міграційних ризиків дезінтеграції економічного простору держави та покращення інституційного забезпечення міграційної безпеки мають передбачити розроблення єдиної методики моніторингу трудової міграції в регіоні, створення сприятливих умов праці на батьківщині, дотування суб'єктів підприємництва на створення нових робочих місць і працевлаштування безробітних, створення сприятливих умов для початку власної справи; гарантії збереження зароблених грошей [5, с. 435].

Враховуючи всю складність інституційного забезпечення системи соціально-економічної безпеки, можна констатувати необхідність розроблення державою інституційного механізму управління системою гарантування безпеки, який передбачає використання різноманітних засобів впливу державних інститутів на функціонування всіх її підсистем.

Схема дії інституційного механізму забезпечення соціально-економічної безпеки має три лінії зв'язку (рис. 1). Не можна забувати, що соціально-економічна безпека – це система, яка складається із багатьох пов'язаних між собою елементів, котрі перебувають у безперервній взаємодії та створюють багаторівневу ієрархічну структуру. Вищий рівень ієрархії за певними правилами інтегрує інформаційні сигнали нижчого рівня та оперує агрегатами. У той же час соціально-економічна безпека є суспільною підсистемою. У зв'язку з цим наведений механізм інституційного забезпечення соціально-економічної безпеки можна визначити як особливий вид діяльності державних і недержавних суб'єктів з упорядкування системи безпеки, забезпечення її оптимального функціонування і стійкого розвитку. При цьому зміст цієї діяльності передбачає: визначення цілей, завдань і функцій суб'єктів гарантування соціально-економічної безпеки; розроблення і вдосконалення їх організаційної, функціональної, інформаційної структури; забезпечення матеріальними, інформаційними та іншими ресурсами; підготовку і

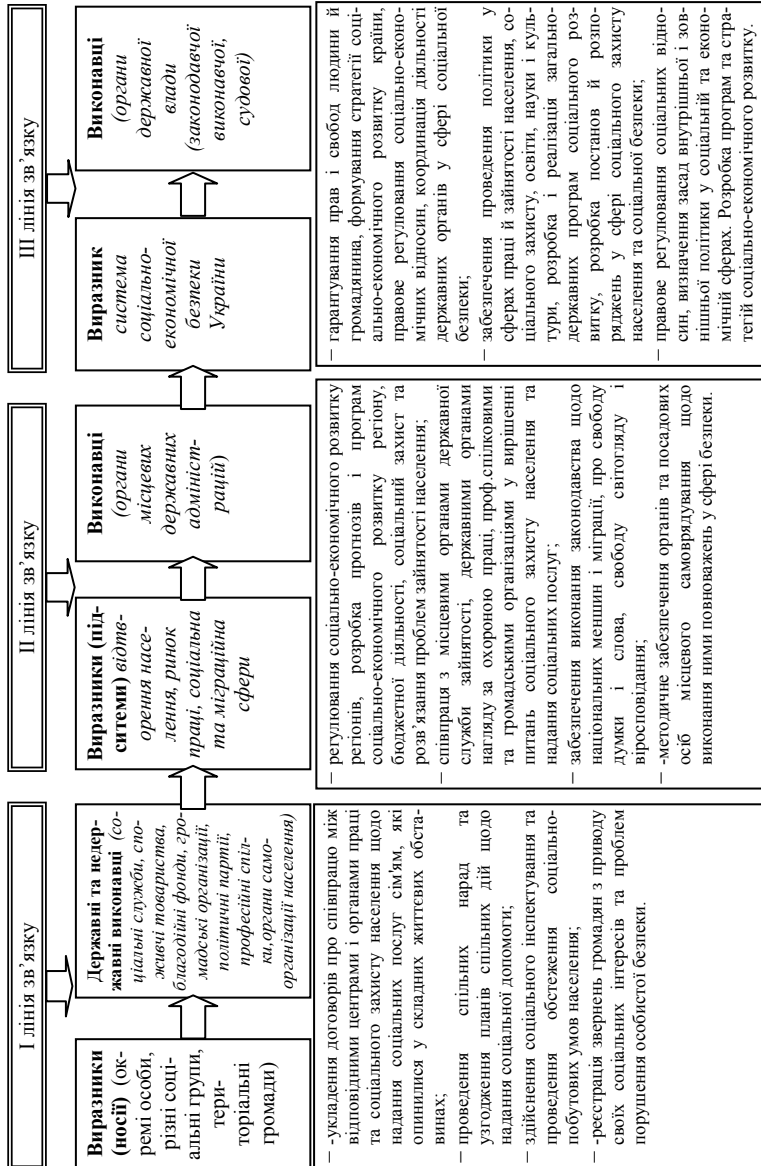


Рис. 1. Схеми інституціонального механізму регулювання у сфері соціально-економічної безпеки України

реалізацію управлінських рішень; забезпечення координації та взаємодії державних і недержавних суб'єктів гарантування соціально-економічної безпеки на трьох рівнях.

Так, гарантування соціально-економічної безпеки на I лінії зв'язку полягає у: регулюванні відносин між окремими спільнотами людей згідно з головними завданнями безпечного розвитку суспільства; усуненні суперечностей суспільного соціального розвитку, гармонізації інтересів різних соціальних груп; зміцненні, розвитку та поширенні духовних цінностей (освіта, наука, сім'я тощо); соціальній підтримці населення.

Система інституційного забезпечення соціально-економічної безпеки на II лінії зв'язку забезпечить реалізацію соціальних потреб населення в межах функціонування підсистем соціально-економічної безпеки, посилить соціальний контроль за виконанням соціально-економічних програм, сприятиме формуванню індикаторів безпечного соціального розвитку регіонів та застосуванню адекватних методів розв'язання проблем, що виникають на регіональному рівні, а також досягненню запланованих параметрів у функціонуванні соціальних відносин і процесів розвитку системи соціально-економічної безпеки.

I, нарешті, на III лінії зв'язку відбувається інституціональне гарантування соціально-економічної безпеки органами державної виконавчої та законодавчої влади за допомогою: різноманітних програм, концепцій, стратегій, окремих заходів, постійного оперативного управління системою на різних рівнях ієрархії; управління соціально-політичними процесами, яке полягає у відтворенні змісту політики і способах її безпечного впровадження в життя; управління процесами безпеки сфери духовного життя населення.

Висновки. Отже, застосування запропонованого інституційного механізму в межах трьох єдиних ліній зв'язку надасть можливість визначити: чітке коло суб'єктів та об'єктів гарантування соціально-економічної безпеки; канали прямого і зворотного зв'язку, за якими відбуватиметься надходження інформації від суб'єкта до об'єкта і навпаки; початкові дані (параметри входу), що окреслюють механізм управління загрозами та небезпеками відповідно до закладених параметрів і умов функціонування кожної з підсистем соціально-економічної безпеки; мету функціонування певної системи, а отже, і той кінцевий результат, задля якого, власне, і створювалася ця система (вихід); внутрішнє і зовнішнє середовище існування системи соціально-економічної безпеки загалом та системи забезпечення соціально-економічної безпеки зокрема, що надасть змогу говорити не про знищення джерела небезпеки, а про можливість

здійснення моніторингу чинників, котрі можуть становити загрозу для соціально-економічної безпеки; інституційний базис системи, за якої можна було б здійснювати свідомий цілеспрямований вплив на існуючі соціальні загрози та небезпеки, тобто таку дослідницьку програму, яка ґрунтується на тому, що існування людини, регіонів і держави як триєдиного організму і є результатом глобального процесу управління національною безпекою України.

Список використаних джерел:

1. Барський В. Р. Правове та інституційне забезпечення міграційної політики України / В. Р. Барський // Митна справа. – 2012. – № 2(80). – С. 21-26.
2. Власюк О. С. Економічна безпека України в умовах ринкових трансформацій та антикризового регулювання : монографія. – К. : ДННУ «Академія фінансового управління», 2011. – 480 с.
3. Державне управління регіональним розвитком України : монографія / за ред. В. Є. Воротіна, Я. А. Жаліло. – К. : НІСД, 2010. – 288 с.
4. Жаліло Я. А. Теорія та практика формування ефективної економічної стратегії держави / Я. А. Жаліло. – К. : НІСД, 2009. – 336 с.
5. Регіональна міграційна політика та механізми її реалізації / наук. ред. У. Я. Садова. – Львів: АРАЛ, 2011. – 528 с. (Сер. «Проблеми регіонального розвитку»).
6. Сухоруков А. І. Врахування динамічних зв'язків у системах економічної безпеки / А. І. Сухоруков // Стратегічна панорама. – 2009. – № 2. – С. 115-129.

Иляш О. И. Институциональный механизм обеспечения социально-экономической безопасности Украины.

Обоснованы институциональные преобразования в сфере социально-экономической безопасности, обострение которых ожидается в будущем. Доказана необходимость разработки государством институционального механизма управления системой обеспечения безопасности. Предложена схема действия институционального механизма обеспечения социально-экономической безопасности Украины.

Ключевые слова: социально-экономическая безопасность, институциональный механизм, нормативно-правовое обеспечение, законодательное регулирование.

Pyash O. I. Institutional mechanisms to ensure socio-economic security in Ukraine.

Proved institutional transformation in socio-economic security, aggravation are expected in the future. The necessity of developing state institutional mechanism for managing system security. The scheme of the institutional mechanism of action for social and economic security of Ukraine.

Key words: socio-economic security, institutional arrangements, regulatory support, legislative regulation.