

# НЕЕФЕКТИВНІСТЬ СОЦІАЛЬНОГО ДІАЛОГУ ЯК ВИКЛИК НАЦІОНАЛЬНІЙ БЕЗПЕЦІ УКРАЇНИ

Більовський Олег Анатолійович

**Розглянуто місце та роль соціального діалогу у процесі забезпечення національної безпеки. Окрему увагу приділено аналізу структурно-функціональних особливостей національної моделі соціального діалогу та напрямам його подальшого розвитку.**

**Ключові слова:** національна безпека, соціальний діалог, соціальне партнерство, загрози, соціальні ризики, профспілки, роботодавці, держава.

Соціальний діалог є ключовим елементом системи соціального партнерства. Його найбільш загальною характеристикою є «встановлення форуму для представлення і ведення переговорів відносно інтересів між окремими його учасниками» [1], а базовою сферою реалізації – соціальні й соціально-трудова відносини. Законодавство України визначає соціальний діалог як «процес визначення та зближення позицій, досягнення спільних домовленостей та прийняття узгоджених рішень сторонами соціального діалогу, які представляють інтереси працівників, роботодавців та органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування з питань формування та реалізації державної соціальної та економічної політики, регулювання трудових, соціальних, економічних відносин» [2]. Соціальний діалог здійснюється на національному, галузевому, територіальному та локальному (підприємство, установа, організація) рівнях на тристоронній або двосторонній основі. Його суб'єктами є профспілки, роботодавці та держава.

Українськими дослідниками феномен соціального діалогу розглядається в різних аспектах, зокрема як суспільне явище (Н. В. Балабанова), як інструмент впровадження державної соціальної політики (Н. А. Громадська), як феномен взаємодії громадянського суспільства і держави (В. В. Давиденко). Організаційно-правові форми соціального діалогу у сфері праці розглядає О. А. Трюхан, розвиток механізму державного управління соціальним діалогом – О. Д. Шемяков, європейський досвід реалізації соціального діалогу – Н. Крещенко.

Значну увагу вітчизняні науковці приділяють дослідженню феномену соціального партнерства, яке розглядається як чинник трансформації та оптимізації відносин у сфері праці (А. М. Колот), як регулятор соціально-трудова відносин в умовах трансформації українського суспільства (І. М. Дубровський), як чинник становлення найманої праці в трансформаційній економіці (О. І. Петровський), як фактор політичної та соціальної стабільності в Україні (Т. М. Ляшенко). Необхідність удосконалення системи соціального партнерства в Україні розглядається як актуальне завдання, що стоїть як перед органами державної влади, так і перед суспільством в цілому (О. В. Мірошніченко). Досліджено теоретико-методологічні засади розробки та функціонування механізмів державного управління в системі соціального партнерства (Н. Г. Діденко), організаційно-правові питання соціального партнерства органів державної влади та громадських об'єднань в Україні (В. В. Новак).

Слід констатувати, що нині науковою спільнотою та органами державної влади достатньою мірою усвідомлюється важливе значення соціального діалогу як базового інституту сучасного демократичного суспільства, як системного інструменту забезпечення його функціонування та розвитку. Відповідно вітчизняними і зарубіжними авторами, які досліджують проблематику національної безпеки, зокрема її соціальний складник (А. Л. Баланда [3], О. О. Давидюк [4]) та роль соціального партнерства у процесі подолання можливих загроз (В. Є. Шедяков [5]), розвиток соціального партнерства (соціального діалогу) розглядається як важливий напрям за-

Стратегічні пріоритети, №2 (27), 2013 р.

безпечення національної безпеки України. На нашу думку, існує необхідність подальшого теоретичного дослідження проблеми використання соціального діалогу як інструменту забезпечення національної безпеки. Відтак **метою даної статті** є визначення ролі соціального діалогу у процесах нейтралізації внутрішніх загроз національній безпеці, які породжуються ризиками соціального характеру, встановлення причин неефективності соціального діалогу та шляхів його вдосконалення.

В Україні протягом періоду незалежності було створено необхідні інституційні – законодавчі та організаційні – механізми функціонування системи соціального партнерства, зокрема, у грудні 2010 р. прийнято базовий Закон «Про соціальний діалог в Україні», створено спільні органи соціального діалогу, такі як Національна служба посередництва та примирення (1998 р.) і Національна тристороння соціально-економічна рада (2011 р.), сформовано спільні представницькі органи (СПО) соціальних партнерів (профспілок та організацій роботодавців).

Проте незважаючи на законодавчу та організаційну інституціалізацію, соціальний діалог в Україні має формальний, імітативний характер. Його ефективність є вкрай низькою. Цей факт визнається як вітчизняними науковцями, так і вітчизняним політикумом.

Неефективність соціального діалогу є суттєвим викликом національній безпеці. Висуваючи таку тезу, ми враховуємо ту обставину, що зв'язок між соціальним діалогом і національною безпекою має опосередкований характер. На нашу думку, соціальний діалог передусім слід розглядати як органічний елемент системи забезпечення національної безпеки, яку не слід ототожнювати із системою національної безпеки. Перша – організаційна система органів, сил, засобів, різних організацій, на які покладено обов'язки із забезпечення національної безпеки, друга – функціональна система, що відображає процеси взаємодії інтересів і загроз [6, с. 25].

Місце соціального діалогу в системі забезпечення національної безпеки визначається, на нашу думку, тим, що він є інструментом нейтралізації деяких внутрішніх загроз національній безпеці. Слід констатувати, що на сьогодні масштаби впливу внутрішніх загроз на національну безпеку є недооціненими. Тому дуже актуальною є думка А. Л. Баланди, який вказує на те, що досить тривалий час національна безпека «визначалася лише як захист держави від зовнішніх загроз та досліджувалася здебільшого у військовому чи політичному аспектах. Однак реалії сьогодення

засвідчують необхідність розробки нових підходів у методології дослідження проблем безпеки. В їх основу необхідно покласти аналіз досить складних соціально-економічних процесів, що відбуваються в українському суспільстві – саме деструктивні явища внутрішнього характеру становлять реальну загрозу захищеності національних інтересів України» [3, с. 1]. Для України, яка лише нещодавно отримала державну незалежність і в умовах нестабільності світової економіки продовжує перебувати у складному процесі транзиту від планової до ринкової моделі економіки, саме внутрішні загрози є найбільш актуальними й небезпечними для її національної безпеки.

На жаль, чинне законодавство не дає підстав для однозначної відповіді на питання щодо характеру внутрішніх загроз національній безпеці. Так, у Законі України про «Про основи національної безпеки України» загрози національній безпеці визначено як «наявні та потенційно можливі явища і чинники, що створюють небезпеку життєво важливим національним інтересам України» [7]. Вказаний Закон містить перелік пріоритетів національних інтересів, по відношенню до яких можуть виникати загрози. Деякі з них, а саме загрози таким пріоритетам національних інтересів, як забезпечення постійного зростання рівня життя і добробуту населення та зміцнення політичної і соціальної стабільності в суспільстві, можуть бути нейтралізовані за допомогою такого інструменту, як соціальний діалог. Відповідно, в контексті проблематики національної безпеки соціальний діалог має розглядатися як інструмент підвищення рівня життя і добробуту населення, а також як інструмент зміцнення соціальної і політичної стабільності в суспільстві.

Механізм виникнення загроз вказаним національним інтересам є, на нашу думку, таким: внаслідок неефективності державної соціально-економічної політики, у тому числі й неефективності соціального діалогу, в Україні високим є рівень соціальних ризиків. Останні продукують високий рівень соціального напруження, яке може проявляти себе у формах структурно-функціональної деградації суспільства та/або у формі протестних настроїв та дій. Високий рівень соціального невдоволення населення підвищує ризики виникнення гострих соціальних конфліктів, які можуть зруйнувати соціальну і політичну стабільність в суспільстві. Слід зазначити, що особливо небезпечним соціальне невдоволення населення є в умовах наявності конфлікту між політичними елітними групами.

Проте згаданий Закон України «Про основи національної безпеки України» містить і дещо інший підхід до визначення переліку загроз національній безпеці. Він класифікує загрози за критерієм сфер їхньої реалізації і, відповідно, визначає, що загрозами національній безпеці у соціальній та гуманітарній сферах зокрема є: невідповідність програм реформування економіки країни і результатів їх здійснення визначеним соціальним пріоритетам; неефективність державної політики щодо підвищення трудових доходів громадян, подолання бідності та збалансування продуктивної зайнятості працездатного населення; криза системи охорони здоров'я та соціального захисту. Тобто загрозами є не зовнішні явища або події, які створюють небезпеку, а неефективні механізми та інструменти державної соціально-економічної політики, які не дають можливості державі адекватно реагувати на загрози національній безпеці. Такого роду загрози мають інституційний характер. Відповідно, неефективність соціального діалогу є інституційною загрозою національній безпеці.

На нашу думку, існує декілька основних причин, які призводять до того, що соціальний діалог в Україні є неефективним. Глибиною – культурно-історичною – причиною неефективності є домінування в свідомості населення України патерналістських настроїв. Соціологічні опитування доводять, що 57% українців вважають, що саме держава повинна забезпечувати матеріальне благополуччя громадян, підтримувати соціальну справедливість у суспільстві [8]. У поєднанні з іншими рисами українського характеру – конформізмом і низьким рівнем суспільної солідарності – патерналізм призводить до домінування в соціально-трудої сфері клієнтельного типу відносин між керівниками (власниками) та працівниками. Такий тип відносин, базуючись на лояльності працівників по відношенню до керівництва в обмін на врахування останніми їхніх інтересів, виключає як рівноправне співробітництво сторін, так і їхню відкриту конфронтацію. Він є безпосередньою причиною, яка унеможлиблює практику ефективного соціального діалогу.

Проте слід звернути увагу на існування в сучасному пострадянському суспільстві і певної позитивної тенденції. Опитування, проведені російськими соціологами, вказують на те, що понад 40% працівників дотримуються плюралістичних поглядів на соціально-трудої відносини (вважають, що «кожен шукає свою вигоду, але частково інтереси співпадають: співробітництво з конкретних питань є можливим») [9]. Такі погляди, на

нашу думку, можуть стати основою формування ефективної практики повноцінного соціального діалогу.

Слабкість культурної традиції соціального партнерства в Україні посилюється структурно-функціональною недосконалістю механізму соціального діалогу. Слід констатувати концептуальну недосконалість Закону України «Про соціальний діалог». Він не передбачає послідовної реалізації принципу обов'язковості прийняття сторонами соціального діалогу спільних рішень на основі взаємної згоди. Між окремими його статтями існує суттєва розбіжність. Так, ст. 12 відносить вироблення *консолідованої* позиції сторін соціального діалогу, а також підготовку та надання *узгоджених* рекомендацій і пропозицій органам державної влади відповідного рівня до основних завдань органів соціального діалогу. Проте ст. 8 передбачає можливість досягнення згоди між сторонами соціального діалогу – містить норму, згідно з якою «недосягнення компромісу між сторонами за результатами узгоджувальних процедур не може бути підставою для перешкоджання роботі органів соціального діалогу». Нині навіть пленарні засідання Національної тристоронньої соціально-економічної ради (НТСЕР), яка за визначенням є спільним органом, можуть відбуватися без участі однієї із сторін соціального діалогу [10].

Важливою умовою ефективності соціального діалогу є наявність сильних сторін, які беруть у ньому участь. Сторони мають бути достатньо потужними для того, щоб у процесі соціального діалогу відстоювати свої інтереси та приймати узгоджені рішення на основі компромісу або консенсусу. Якщо хоча б одна із сторін не відповідає цій умові – є слабкою, то соціальний діалог може перетворитися на монолог. У вітчизняній практиці соціального діалогу «слабкою ланкою» є профспілкова сторона. Її слабкість є тим ключовим фактором, який не дозволяє соціальному діалогу бути інструментом вироблення ефективної соціальної політики.

Хоча в Україні поступово відбувається трансформація профспілкового руху, його адаптація до ринкових соціально-економічних реалій, переважна частина українських профспілок (представлених в основному Федерацією профспілок України) продовжує функціонувати на старих, радянських засадах. Українські профспілки залишаються здебільшого пострадянськими за своєю суттю. Вони за інерцією та за звичкою продовжують розглядати себе як частину державного апарату, є підрозділами адміністрацій підприємств із

соціальної роботи з персоналом, виконують невластиві їм функції соцстраху. У результаті незавершеності процесу трансформації українські профспілки так і не стали організаціями, здатними ефективно відстоювати права та інтереси найманих працівників.

Нездатність профспілок ефективно відстоювати інтереси найманих працівників у процесі соціального діалогу, зокрема у процесі колективних переговорів на національному, галузевому та локальному рівнях, є вигідною іншим сторонам діалогу – роботодавцям і державі. Для останніх слабкі профспілки є зручним «партнером». Їхня слабкість дозволяє закріплювати на національному рівні низькі соціальні стандарти та зменшувати власні витрати. Проте, виграючи в цій ситуації тактично, держава програє в ній стратегічно, оскільки саме вона врешті-решт несе відповідальність за рівень життя громадян і стан соціальної сфери. Вона змушена збільшувати свої витрати у формі соціальної допомоги бідним та безробітним, а також приймати на себе виклики, які породжуються соціально-політичною нестабільністю в країні, що тривалий час живе в режимі перманентної соціальної катастрофи. На нашу думку, незважаючи на певні незручності, держава має бути зацікавлена в посиленні профспілок як сторони соціального діалогу.

Зворотною стороною слабкості вітчизняних профспілок є тотальне домінування у відносинах праці та капіталу сторони роботодавців. Наявні матеріальні й кадрові ресурси дозволяють стороні роботодавців всупереч задекларованій у ст. 3 Закону України «Про соціальний діалог в Україні» рівноправності суб'єктів соціального діалогу використовувати передбачені українським законодавством механізми та інститути соціального партнерства на свою користь. У процесі соціального діалогу організації роботодавців зосереджені насамперед на відстоюванні власних корпоративних економічних інтересів.

Така позиція сторони роботодавців є можливою, зокрема, внаслідок низького рівня соціальної відповідальності українського бізне-

су, яка розглядається ним не як невід'ємний елемент системи соціального партнерства, обов'язок перед працівниками та суспільством, а лише як вияв власної доброї волі, благодійність (або як необхідність відповідати світовим критеріям ведення бізнесу при виході на *IPO*). Така ситуація створює небезпеку підміни чітко структурованої системи соціального партнерства розмитою та необов'язковою соціальною відповідальністю бізнесу. Наявна ситуація ускладнюється відсутністю в Україні базового закону, який би врегулював питання соціальної відповідальності бізнесу.

Чинником, що посилює неефективність соціального діалогу в Україні, є позиція, яку займає в ньому держава. Остання не робить спроб «вирівняти» соціальний діалог у бік захисту інтересів найманих працівників як більш слабкої сторони. Невтручання держави у відносини найманих працівників та роботодавців значною мірою обумовлене не тільки відсутністю відповідної політичної волі, а й використанням в Україні трипартитської моделі соціального партнерства, яка змушує державу грати досить складну для неї роль «рівноправної сторони» соціального діалогу і тим самим сприяє перетворенню її із захисника загальнонаціональних інтересів на захисника власних корпоративних інтересів, не дає їй можливості виконувати функції загальнонаціонального арбітра соціального діалогу.

Таким чином, в Україні існують суттєві причини, які породжують неефективність соціального діалогу, деякі з яких (наприклад структурно-функціональна недосконалість механізму соціального діалогу, слабкість профспілок, низька соціальна відповідальність бізнесу) можуть бути усунуті в досить короткий термін прийняттям відповідних законодавчих змін. Становлення ефективної системи соціального діалогу слід розглядати не тільки як побажання, яке впливає з європейського вибору України, але як гостру практичну необхідність, що зумовлена конкретними історичними умовами розвитку країни, потребою забезпечення її національної безпеки.

### Список використаних джерел

1. Соціальний діалог – огляд концепцій та досвіду Заходу [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.ntser.gov.ua/ua/dialog/experience.html?MainList37\\_start=10](http://www.ntser.gov.ua/ua/dialog/experience.html?MainList37_start=10)
2. Про соціальний діалог в Україні : закон України від 23 грудня 2010 № 2862-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2862-17>

3. *Баланда А. Л.* Соціальні детермінанти національної безпеки України : теорія, методологія, практика : автореф. дис. ... доктора економічних наук : 08.00.07 – демографія, економіка праці, соціальна економіка і політика // Анатолій Людвігович Баланда ; Інститут демографії та соціальних досліджень НАН України. – К., 2008. – 36 с.
4. *Давидюк О. О.* Соціальна безпека : проблеми теоретичного аналізу та побудови системних показників / О. О. Давидюк [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.cprg.org.ua>.
5. *Шедяков В. Є.* Розвиток соціального партнерства в трудовій сфері як напрям подолання можливих загроз національній безпеці : аналітична записка [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/957/>
6. *Горбулін В. П.* Системно-концептуальні засади стратегії національної безпеки України / В. П. Горбулін, А. Б. Качинський. – К. : ДП «НВЦ «Євроатлантикінформ», 2007. – 592 с.
7. *Про основи національної безпеки України* : закон України від 19 червня 2003 р. № 964-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/T030964.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T030964.html)
8. *Український характер* (характерные социально-психологические особенности населения Украины) : аналітичний доповідь. – К. : Центр соціальних досліджень «Софія», 2011. – С. 22 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://dialogs.org.ua/\\_\\_files/20110616.pdf](http://dialogs.org.ua/__files/20110616.pdf)
9. *Виноградова Е. В.* Отношения сотрудничества и конфликта в представлении российских работников / Е. В. Виноградова, И. М. Козина // Социс. – 2011. – № 9. – С. 30–40.
10. *Інформація* про діяльність Національної тристоронньої соціально-економічної ради у III кварталі 2011 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ntser.gov.ua/ua/activity/128.html>.