

5. *Закірова С.* Електронні петиції в Україні : становлення системи та механізм дії. – Режим доступу : http://nbuviar.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1576:elektronni-petitsiji-v-ukrajini-stanovlennya-sistemi-ta-mekhanizm-diji&catid=8&Itemid=350.

6. Конституція України. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.

7. Про внесення змін до Закону України “Про звернення громадян” щодо електронного звернення та електронної петиції : Закон України від 2 лип. 2015 р. № 577. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/577-19>.

8. Про громадські об’єднання : Закон України від 22 берез. 2012 р. № 4572-VI. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4572-17>.

9. Про порядок розгляду електронної петиції, адресованої Президентові України : Указ Президента України від 24 берез. 2012 р. № 212/2012. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/5232015-19384>.

10. Про право громадян ініціювати розгляд нормативних документів органами влади та місцевого самоврядування : проект Закону України від 22 лип. 2014 р. № 4346а. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=4346%E0&skl=8.

11. Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації : Указ Президента України від 24 берез. 2012 р. № 212/2012. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/14621.html>.

12. Про Стратегію сталого розвитку “Україна – 2020” : Указ Президента України від 12 січ. 2015 р. № 5/2015. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.

13. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження КМУ від 1 квіт. 2014 р. № 333–р. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p>.

14. Governance in the European Union : A White Paper. – http://ec.europa.eu/governance/index_en.htm.

Надійшла до редколегії 26.02.2016 р.

УДК 342.9:351.83

ПРОБЛЕМАТИКА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ОХОРОНОЮ ПРАЦІ

Древаль Ю. Д.,

д. держ. упр., проф.,

професор кафедри охорони праці та техногенно-екологічної безпеки

Національного університету цивільного захисту України, м. Харків

Проаналізовано питання системних та структурно-функціональних ознак державного управління охороною праці. Відзначено, що в складних умовах сьогодення діяльність держави у галузі охорони праці характеризується динамічністю та оновленим розумінням суб’єкт-об’єктних відносин. Уточнено положення щодо міри причетності різних органів публічної влади до формування та здійснення працезахоронної політики.

Ключові слова: державне управління, державне управління охороною праці, охорона праці, послуги, послуги у галузі охорони праці.

Dreval Yu. D.

Doctor in Public Administration, Professor,

Professor of Labor Protection and Technogenic and Ecological Safety Department

of the National University of Civil Defence of Ukraine, Kharkiv

THE ISSUE OF PUBLIC ADMINISTRATION IN LABOUR SAFETY

The article analyses the issue of systemic, structural and functional features of state management of labour protection. It is noted that in difficult conditions of a present day state activities in the sphere of labour protection are characterized by dynamism and renewed understanding of the subject-object relations. The author clarifies provisions as to the degree of involvement of various public authorities in the formation and implementation of labour protection policy.

Key words: state management, state management of labour protection, labour protection, services, services in the sphere of labour protection.

© Древаль Ю. Д., 2016

Управління – це функція будь-якої системи, що спрямована на збереження її якісної визначеності, а також на вдосконалення та розвиток суспільних відносин. Управління виявляється скрізь і завжди, адже воно обов'язково виникає й існує там, де існує взаємодія хоча би декількох осіб з метою вирішення спільного для них завдання. Воно є необхідною умовою розвитку суспільства, спільної праці людей для досягнення певних цілей у відповідних царинах і галузях діяльності. Відтак, державне управління є неодмінною внутрішньою властивістю будь-якої держави, забезпечуючи реалізацію державно-владних функцій та сприяючи вдосконаленню суспільних відносин. Усе це стосується й участі органів публічної влади в опрацюванні, формуванні та реалізації політики в галузі охорони праці.

На сьогодні наведене вище положення може вважатися аксіоматичним, і дискусії щодо управлінських відносин у царині праці поступово виходять на якісно новий рівень. Найперше на увагу заслуговують ті дослідження, у яких охорона праці розглядається не лише як окремий інститут трудового права, але і як сукупність обов'язків держави у царині правового закріплення безпечних умов праці. На думку Н. Дараганової, наприклад, питання державного управління охороною праці входить до предметної галузі адміністративного права [1, с. 12]. Автор також до системи державного управління охороною праці в Україні відносить Верховну Раду України, прокуратуру та суди [2, с. 126].

Водночас беззаперечним видається й те, що засобом правового позитивізму неможливо охопити всю сукупність державноуправлінських відносин у царині праці. Дійсно, ефективне регулювання таких відносин вимагає застосування не лише правових, але і багатьох інших способів та засобів управлінського впливу.

Метою статті, з урахуванням наведених аргументів, є уточнення системних та структурно-функціональних ознак державного управління охороною праці.

Державне управління, як відзначає Г. Райт, – “це галузь, яка складається з багатьох дисциплін, сфокусована на процесах і функціях управління” [3, с. 10]. Міждисциплінарний, процесний та функціональний аспекти державноуправлінської діяльності виразно спостерігаються й у процесі формування та реалізації працезахоронної політики. Дійсно, відповідно до ст. 1 Закону України “Про охорону праці”, охорона праці – це система правових, соціально-економічних, організаційно-технічних, санітарно-гігієнічних і лікувально-профілактичних заходів та засобів, спрямованих на збереження життя, здоров'я і працездатності людини у процесі трудової діяльності [4].

Сьогодні властиве якісне оновлення функцій державного управління охороною праці, що першочергово пояснюється потужними глобалізаційними процесами та демократизацією державно-владних відносин. Непересічне значення у цьому відношенні відводиться діяльності Міжнародної організації праці (далі – МОП), зокрема опрацюванню та вдосконаленню міжнародних трудових стандартів. Водночас управлінню в зазначеній царині соціально-трудова відносин властива низка складних проблем, від своєчасного та ефективного вирішення яких значною мірою залежать життя і здоров'я мільйонів працівників.

Формально, згідно з приписами ст. 31 Закону України “Про охорону праці”, державне управління охороною праці в Україні здійснюють Кабінет Міністрів України; центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику в галузі охорони праці; міністерства та інші центральні органи виконавчої влади; Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування.

Наведене визначення оптимально узгоджується з так званим “вузьким” тлумаченням державного управління, відповідно до якого управлінська діяльність у державі обмежується виконавчою та розпорядчою діяльністю органів виконавчої влади.

Відповідно ж до “широкого” тлумачення, державне управління є складною системою взаємодій і охоплює всі гілки влади. Як стверджують В. Бакуменко та С. Кравченко, “широкий підхід означає, що система органів державного управління як об’єкт реформування включає інститут глави держави, органи законодавчої і виконавчої гілок влади, конституційного та адміністративного судочинства, прокуратури...” [5, с. 7–8]. Дійсно, в іншому разі можна дійти висновку, що законодавча та судова гілки взагалі обходяться без управління.

Відтак, постає питання щодо міри причетності Верховної Ради України та Президента України до галузі охорони праці.

Український парламент, розробляючи та приймаючи нормативно-правові акти найвищої юридичної сили, створює законодавче поле для формування та здійснення працеворонної політики (і в цьому сенсі доцільно в черговий раз звернутися до поняття єдності та системних характеристик влади, а також до часткового розділення функцій органів державної влади). При цьому слід враховувати, що діяльності загальнонародного представницького органу властива не лише законодавча, але і декілька інших важливих функцій державної ваги (установча, організаційна, контрольна тощо).

І якраз у розрізі реалізації зазначених функцій якнайповніше виявляється безпосередня причетність цього органу до різнобічних аспектів державноуправлінської та працеворонної діяльності. Для прикладу можна назвати зміст парламентських слухань “Про стан дотримання конституційних гарантій трудових прав громадян” (від 10 грудня 2008 р.) та “Про стан промислової безпеки та охорони праці” (від 17 листопада 2010 р.). Наприклад, у рекомендаціях парламентських слухань від 17 листопада 2010 р. міститься значна кількість пропозицій, спрямованих на вдосконалення діяльності органів публічної влади у галузі охорони праці та промислової безпеки (власне Верховної Ради України, а також Кабінету Міністрів України, інших центральних органів виконавчої влади, місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування) [6].

Президент України також наділяється значним колом повноважень, які прямо чи побічно стосуються захисту прав громадян у царині праці. Причому це стосується не лише президентсько-парламентської, але і парламентсько-президентської форми державного правління. Зокрема, Національною стратегією у сфері прав людини, затвердженою Указом Президента України від 25 серпня 2015 р., систематизовано основні напрями забезпечення права на працю та соціальний захист, а також складовими очікуваних результатів реалізації Національної стратегії названо створення здорових і безпечних умов праці [7].

Виразно спостерігається і зміна пріоритетів у зв’язках людини (працівника) та держави. Загальний поступ державно-владних відносин не лише руйнує тоталітарні та авторитарні режими, але і зумовлює зміну тональності в розвитку соціально-трудових відносин.

Ще в 1970-х рр. С. Голощапов, аналізуючи комплекс правових норм у галузі охорони праці, стверджував: “Метод регулювання досліджуваних охоронних правовідносин по суті один – метод владних імперативних установлень та підкорення” [8, с. 74]. На сьогодні ж таке тлумачення вже видається певним анахронізмом. Не випадково це стосується якраз правового регулювання соціально-трудових відносин, яке з-поміж інших “способів” та “засобів” управлінського впливу виділяється жорсткою нормативністю. На думку О. Процевського, “метод трудового права, як прийом впливу на волю і свідомість суб’єктів відносин має притаманну цій галузі права систему прийомів, серед яких і заохочення, і рівність сторін тощо” [9, с. 144].

За такого підходу і людина праці розглядається не лише як пасивний поглинач управлінських впливів та слухняний виконавець адміністративних розпоряджень, але і як споживач послуг, а також дієвий учасник владних та соціально-трудових відносин.

Послугою, відповідно до Великого тлумачного словника сучасної української мови, є: 1. Дія, вчинок, що дає користь, допомогу іншому. 2. Діяльність підприємств, організацій та окремих осіб, виконувана для задоволення чийх-небудь потреб; обслуговування [10, с. 1080].

Наголос на “послугах” властивий і правовим засадам формування та функціонування центральних органів виконавчої влади. Відповідно до п. 2 ст. 17 Закону України “Про центральні органи виконавчої влади” (від 17 березня 2011 р.), у разі якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають функції з надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам, центральний орган виконавчої влади утворюється як служба [11]. Відповідно ж до змісту постанови Кабінету Міністрів України “Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади” (від 10 вересня 2014 р.) утворюється Державна служба України з питань праці, що реорганізується шляхом злиття Державної інспекції з питань праці та Державної служби гірничого нагляду та промислової безпеки [12].

Вимагає більш поглибленого аналізу і проблема суб’єкт-об’єктних відносин, яка відзначається значною динамічністю і слушно вважається однією з ключових у теорії державного управління. Традиційне тлумачення таких відносин, яке обмежувалося виключно цілеспрямованим управлінським впливом суб’єкта на об’єкт, уже не відповідає складним умовам сучасних соціально-трудова відносин. Жорстка субординація все частіше доповнюється координаційними та реординаційними відносинами.

Не випадково зацікавлені сторони вже традиційно наголошують на тій обставині, що обмеження працевохоронної політики законодавством і організаційними заходами не спроможне забезпечити позитивний результат. До всього цього додається і культурна складова, яка з огляду на важливість неінституціональних чинників у забезпеченні належного стану охорони праці навіть інколи позначається терміном “глобальна культура охорони праці”. Згідно зі ст. 1 Конвенції МОП № 187 про основи, що сприяють безпеці та гігієні праці 2006 р., термін “національна культура профілактики в галузі безпеки та гігієні праці” означає культуру, у якій право на безпечне та здорове виробниче середовище дотримується на всіх рівнях, коли уряди, роботодавці та працівники беруть активну участь у забезпеченні безпечного та здорового виробничого середовища засобом системи встановлених прав, відповідальності й обов’язків та коли принципам профілактики надається найвищий пріоритет [13].

Проте якраз для забезпечення належного стану працевохоронної політики вся сукупність зазначених тенденцій не може вважатися однозначно позитивною. Відомо, що чітке дотримання приписів щодо безпечної поведінки на робочих місцях є однією з головних умов забезпечення належного стану охорони праці. Це стосується будь-яких видів зайнятості та форм підприємницької діяльності, що віднесено до одного з ключових принципів державної політики в галузі охорони праці (див. з цього приводу зміст ст. 4 Закону України “Про охорону праці”). Але якраз у цьому відношенні виразно спостерігаються декілька складних проблем, які значною мірою впливають на людей праці. Зокрема, згідно з офіційними даними, в Україні нараховується понад 4,8 млн працівників, які працюють без офіційного оформлення трудових відносин з роботодавцем, і цей сектор не охоплений ні державним наглядом у царині праці та галузі охорони праці, ні відповідним державним статистичним спостереженням, і саме в ньому відбувається масове приховування нещасних випадків на виробництві [14]. Доволі гострою є і проблема забезпечення належного стану охорони праці у приватному секторі. Д. Вальдфогель, наприклад, слушно зазначає, що чимало видів діяльності, суспільна вигода від яких перевищує витрати, не здійснюється приватними фірмами через неможливість отримати достатній прибуток від неї [15, с. 233].

З утворенням Державної служби України з питань праці загострилася проблема розподілу функцій між окремими центральними органами виконавчої влади, причетними до безпечного виробничого середовища та охорони праці. Наприклад, відповідно до змісту Положення про Державну службу України з питань праці, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України 11 лютого 2015 р., ця служба реалізує державну політику у галузях промислової безпеки, охорони праці, гігієни праці тощо. У цьому переліку дискусійним видається питання щодо “гігієни праці”, яке в офіційних виданнях відноситься до галузі профілактичної медицини.

Отже, державне управління охороною праці постає складною і динамічною системою, яка значною мірою залежить від спрямованості глобалізаційних процесів та загального стану державного владарювання. Системний характер управління в зазначеній царині соціально-трудових відносин першочергово позначається тією обставиною, що до нього залучаються всі органи публічної влади. Правові основи та загальне спрямування охорони праці визначаються Верховною Радою України. Непересічне значення в цьому відношенні відводиться і главі держави, який є гарантом прав і свобод людини (зокрема, і в царині праці). Суто ж формально державне управління охороною праці обмежується виконавчо-розпорядчою діяльністю органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Проте на сьогодні такі характеристики суб’єкта та об’єкта в галузі охорони праці все частіше доповнюються координаційними та реординаційними відносинами. До цього додається і проблема проведення єдиної працезахоронної політики, якою мають охоплюватися різні форми власності та види діяльності.

Список використаних джерел

1. Дараганова Н. В. Поняття охорони праці: адміністративний аспект / Н. В. Дараганова // Юридична наука : [наук. юрид. журн.]. – 2014. – № 6. – С. 7–13.
2. Дараганова Н. В. Державне управління охороною праці: дискусійні питання // Бюлетень М-ва юстиції України. – 2014. – № 6. – С. 123–131.
3. Райт Г. Державне управління / Глен Райт ; [пер. з англ. В. Івашко]. – К. : Основи, 1994. – 191 с.
4. Про охорону праці : Закон України від 14 жовт. 1992 р. № 2694-XII (редакція станом на 12 лют. 2015 р.) // Режим доступу : zakon.rada.gov.ua.
5. Бакуменко В. Д. Реформи державного управління: співвідношення понять / В. Д. Бакуменко, С. О. Кравченко // Науковий вісн. Академії муніципального управління. Серія “Управління”. – К., 2009. – Вип. 2 (8) : Державне управління та місцеве самоврядування. – С. 7–18.
6. Рекомендації парламентських слухань на тему “Про стан промислової безпеки та охорони праці” : проект постанови Верховної Ради України [від 17 листоп. 2010 р.]. – Режим доступу : <http://dpor.zp.ua>.
7. Національна стратегія у сфері прав людини / затв. Указом Президента України від 25 серп. 2015 р. № 501/2015 // Офіц. вісн. України. – 2015. – Вип. 69. – Ст. 2257.
8. Голощапов С. А. Охрана труда в СССР как комплексное законодательство / С. А. Голощапов // Советское гос-во и право. – 1982. – № 7. – С. 67–74.
9. Процевський О. І. Методологічні засади трудового права : монографія / О. І. Процевський. – Х. : ХНАДУ, 2014. – 260 с.
10. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. допов. та CD) / [уклад. : голов. ред. В. Т. Бусел]. – К. ; Ірпінь : Перун, 2009. – 1736 с.
11. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17 берез. 2011 р. № 3166-VI // ВВР України. – 2011. – № 38. – Ст. 385.
12. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 10 верес. 2014 р. № 442. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-%D0%BF>.
13. Конвенция об основах, содействующих безопасности и гигиене труда № 187 [2006]. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_515.
14. Травматизм на виробництві в Україні: національний профіль протягом 2009–2013 рр. : допов. Федерації профспілок України. – Режим доступу : <http://prombezpeka.com/2014/07/fpu-opry>.
15. Вальдфогель Д. Тиранія ринку / Джоель Вальдфогель ; [пер. з англ. Б. Егідіс]. – К. : Темпора, 2011. – 288 с.

Надійшла до редколегії 10.02.2016 р.