

*Древаль Юрій Дмитрович,
професор кафедри охорони праці та техногенно-екологічної безпеки,
доктор наук з державного управління, професор
Шароватова Олена Павлівна,
доцент кафедри охорони праці та техногенно-екологічної безпеки,
кандидат педагогічних наук, доцент
Національний університет цивільного захисту України, м. Харків*

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ОХОРОНИ ПРАЦІ ТА ПРОМИСЛОВОЇ БЕЗПЕКИ

Державна політика в загальному вигляді - це сукупність цілей, завдань, пріоритетів, принципів, стратегічних програм і планових заходів, що розробляються і реалізуються органами державної або муніципальної влади, із залученням інститутів громадянського суспільства. Така політика є одним з найбільш важливих засобів, за допомогою яких держава досягає певних цілей у конкретній сфері суспільних та державно-владних відносин.

Державна політика у сфері охорони праці складає невід'ємний компонент загальнодержавної політики. Державотворчі засади суспільно-політичних та соціокультурних домінант так чи інакше впливають на становище справ у сфері соціально-трудова відносин, особливо, якщо мова йде про належні умови праці, життя та здоров'я мільйонів працюючих.

Останнім часом активно розробляються різнобічні аспекти державної політики. Детально опрацьовані, зокрема, питання щодо мети державної політики, суб'єкт-об'єктних відносин, її етапів та ресурсного забезпечення. Непересічне значення має і розповсюджене на сьогодні широке тлумачення державного управління, згідно з яким до виконання управлінських функцій причетні всі органи публічної влади.

Інколи проблематика державної політики розглядається і в руслі охорони праці та промислової безпеки. Водночас, вимагає нагального розв'язання проблема узгодження теоретико-методологічних засад державної політики та конкретних аспектів діяльності органів публічної влади в окресленій сфері суспільних відносин. Адже, як правило, аналіз прикладних аспектів державної політики проводиться

відокремлено від теоретико-методологічних засад та обмежується аналізом нормативно-правових актів з відповідною сферою регулювання. Потребує більш детального опрацювання і проблема співвідношення політики та програм у сфері охорони праці та промислової безпеки.

З урахуванням наведених аргументів, систематизуємо знання щодо сутності державної політики, а також з'ясуємо характер та особливості державної працезахоронної політики в сучасній Україні.

Уточненню сутності державної політики має сприяти поглиблений аналіз іменника «політика» та прикметника «політичний». Зокрема, в англійській літературі далеко не однаково тлумачиться політика як «policy» (політика, але водночас і програма чи концепція, і лінія поведінки, і правлячий курс, і реалізація політики) та політика як «politics» (політика, але водночас і політичне життя, і політичний процес, і політична діяльність). Отже, державній стратегії оптимально відповідає тлумачення політики як «policy». У такому разі видається можливим досягти максимального наближення власне політики та її формального визначення, або ж «державної політики» та «державних програм» у наперед окресленій сфері суспільних відносин. Учений Г. Атаманчук, наприклад, державну політику слушно визначає як сукупність цілей та завдань, які практично реалізуються і державою, і засобів, що використовуються при цьому [1, с. 57].

Державна політика у сфері охорони праці, згідно зі ст. 4 Закону України «Про охорону праці», визначається відповідно до Конституції України Верховною Радою України і спрямована на створення належних, безпечних і здорових умов праці, запобігання нещасним випадкам та професійним захворюванням [2].

Для вирішення різних за масштабом і характером проблем застосовуються різні підходи до опрацювання державної політики та формування державних програм. Такі підходи доцільно розподілити наступним чином:

- перспективний підхід - це наголос на поглибленому аналізі тенденцій і прогнозуванні розвитку ситуації, який передуює плануванню і реалізації політики («робота на випередження»);

- реагуючий підхід - це початок конкретних дій з розробки і реалізації політики після того, як проблема вже «викристалізувалася» та набула значного поширення («робота над помилками»);

- антикризовий підхід - це сукупність заходів органів державної влади та суб'єктів політики, сконцентрованих на подоланні кризових явищ у певному сегменті суспільних відносин («гасіння пожежі»);

- раціональний підхід - це розробка державної політики, що ґрунтується на врахуванні усієї сукупності факторів впливу на керований об'єкт (комплексний або «ціле-раціональний підхід»).

Організаційно-правові засади державної політики реалізуються та набувають формальної визначеності у державних програмах, які ґрадуються залежно від об'єктів регулювання та суб'єктів прийняття. Державна цільова програма, згідно зі ст. 1 Закону України «Про державні цільові програми», - це комплекс взаємопов'язаних завдань і заходів, які спрямовані на розв'язання найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки або адміністративно-територіальних одиниць, здійснюються з використанням коштів Державного бюджету України та узгоджені за строками виконання, складом виконавців, ресурсним забезпеченням [3]. Державні програми у сфері охорони праці та промислової безпеки, згідно з наведеною в цьому Законі класифікацією, відносяться до соціальних програм (що передбачають розв'язання проблем підвищення рівня та якості життя, проблем безробіття, посилення соціального захисту населення, поліпшення умов праці, розвиток охорони здоров'я та освіти) [там само].

У цьому сенсі неабияке значення відводиться Загальнодержавній Соціальній програмі поліпшення стану безпеки, гігієни праці та виробничого середовища на 2014-2018 роки від 4 квітня 2013 року, в якій частково втілено і взаємопов'язано всі окреслені підходи. Метою Програми визначено комплексне розв'язання проблем у сфері охорони праці, формування сучасного безпечного та здорового виробничого середовища, мінімізацію ризиків виробничого травматизму, професійних захворювань і аварій на виробництві, що сприятиме сталому економічному розвитку

та соціальній спрямованості, збереженню і розвитку трудового потенціалу України. До безумовних позитивних якостей Програми слід віднести і чітке окреслення напрямів удосконалення політики у зазначеній сфері суспільних відносин, які зосереджені в абзаці «Шляхи і способи розв'язання проблем», а також загальну характеристику очікуваних результатів [4].

Проте Програмі властиві і деякі недоліки. Це, наприклад, поєднання «шляхів» і «способів» розв'язання проблем в одному контексті, що деякою мірою розсереджує увагу про механізми державного управління працезахоронною політикою. Неетичними виглядають конкретні викладки, по'язані з очікуваними результатами виконання Програми (замість «запланованих» кількісних показників травматизму у виробництві, які наведено в Додатку 3 до Програми, доцільно було б оперувати звичними коефіцієнтом частоти та відсотками).

На сьогодні залишаються актуальними і дискусії щодо прийняття спеціалізованого закону у сфері промислової безпеки, який має визначати правові, економічні, соціальні та організаційні засади забезпечення безаварійного функціонування небезпечних виробничих об'єктів у процесі здійснення господарської діяльності. Положення цього закону мають поширюватись на центральні і місцеві органи виконавчої влади, а також суб'єктів господарювання незалежно від їх підпорядкування і форм власності, що здійснюють діяльність у сфері промислової безпеки [5].

Відповідно до ст. 6 Проекту Закону України «Про промислову безпеку» основними завданнями центральних і місцевих органів виконавчої влади у сфері промислової безпеки мають стати моніторинг та комплексний аналіз стану промислової безпеки, проведення профілактичних заходів щодо запобігання загрозам життю та здоров'ю людей при використанні небезпечних виробничих об'єктів у межах повноважень цих органів.

Серед базових принципів державної політики у сфері промислової безпеки у відповідності до Конституції України законопроектом передбачаються (ст. 4):

- забезпечення суб'єктом господарювання створення умов безаварійного функціонування небезпечних виробничих об'єктів та допустимого рівня ризику функціонування цих об'єктів;
- відповідальність суб'єкта господарювання за порушення законодавчих та інших нормативно-правових актів з промислової безпеки;
- здійснення державного нагляду за станом промислової безпеки;
- забезпечення суцільного технічного контролю за станом небезпечних виробничих об'єктів;
- державне регулювання в частині науково-технічного забезпечення державного нагляду у сфері промислової безпеки;
- здійснення обов'язкового страхування суб'єктами господарювання цивільної відповідальності за шкоду, спричинену життю, здоров'ю або майну інших осіб в результаті діяльності у сфері промислової безпеки;
- використання світового досвіду організації роботи у сфері промислової безпеки [5].

Відповідно до Карти проходження проекту Закону України від 07.03.2008 р. № 2201 «Про промислову безпеку», прийнятий за основу 24.06.2009 р. та підготовлений до 2-го читання 03.03.2011 р. законопроект, запропонований в остаточній редакції, так і залишається поки що не прийнятим Верховною Радою України від 17.03.2011 р. [6].

Отже, державна політика у сфері охорони праці та промислової безпеки складає організаційно-правову основу розвитку соціально-трудових відносин. Така політика набуває формальної визначеності у державних програмах та тривалих діях з прийняття нормативно-правових актів вищої юридичної сили, серед яких важливе місце відведено Загальнодержавній соціальній програмі поліпшення стану безпеки, гігієни праці та виробничого середовища на 2014-2018 рр. та Проекту Закону України «Про промислову безпеку».

Використані джерела:

1. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: учебник / Г.В. Атаманчук. - М.: Омега-Л, 2010. - 525 с.

2. Про охорону праці: Закон України від 14.10.1992 р. № 2694-ХІІ [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2694-12>.

3. Про державні цільові програми: Закон України від 18.03.2004 р. № 1621-ІV [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1621-15>.

4. Загальнодержавна соціальна програма поліпшення стану безпеки, гігієни праці та виробничого середовища на 2014-2018 роки: Закон України від 04.04.2013 р. № 178-VII [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/178-18>.

5. Проект Закону України «Про промислову безпеку» [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JF1P500V.html.

6. Карта проходження проекту Закону України від 07.03.2008 р. № 2201 «Про промислову безпеку» [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JF1P500I.html.