

РОЗВИТОК СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

УДК 32.001.18

Ю. Д. ДРЕВАЛЬ

ДО ПИТАННЯ ПРО ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЮ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ОХОРОНИ ПРАЦІ

Розглянуто питання розроблення та реалізації державної політики у сфері охорони праці. Зроблено наголос на з'ясуванні характеру та особливостей державної працевохоронної політики в Україні, яка набуває формальної визначеності в державних цільових програмах.

Ключові слова: громадські ради, державна політика, державні програми, соціальні програми, центральні органи виконавчої влади.

Question concerning development and realization of state policy in regards to occupational health and safety has been examined. Emphasis on investigation of nature and peculiarities of state policy in regards to occupational health and safety has been made.

Key words: social councils, public policy, state programs, social programs, central authority of the executive power.

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. Вона є засобом, що дозволяє державі досягти певних цілей у конкретній сфері суспільних і державно-владних відносин, використовуючи правові, економічні, адміністративні та інші методи і засоби впливу, спираючись на ресурси, наявні в його розпорядженні. Державна політика у сфері охорони праці складає невід'ємний компонент загальнодержавної політики. Дійсно, державотворчі засади суспільно-політичних і соціокультурних домінант так чи інакше впливають на становище справ у сфері соціально-трудова відносин, тим більше, якщо мова йде про належні умови праці, життя і здоров'я мільйонів працівників.

Останнім часом проблематика державної політики та державних програм активно розробляється в руслі багатьох наукових напрямів. Різні аспекти теоретико-методологічних засад державної політики досліджували П. Браун, О. Валевський, Д. Веймер, Е. Вайнінг, В. Волес, Г. Волес, М. Говлет, М. Рамен, Б. Гогвуд, Л. Ган, Т. Дай, В. Данн, О. Кілієвич, В. Лобанов, О. Оболенський, Л. Пал,

В. Парсонс, В. Тертичка, Е. Янг, Л. Куїнн та деякі інші дослідники, які детально опрацювали, зокрема, питання щодо мети державної політики, суб'єкт-об'єктних відносин, її етапів і ресурсного забезпечення.

Водночас вимагає нагального розв'язання проблема узгодження теоретико-методологічних засад державної політики та конкретних аспектів діяльності органів публічної влади в зазначеній 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.

Метою роботи є систематизація знань щодо сутності державної політики, а також з'ясування характеру та особливостей державної працевохоронної політики в Україні.

Уточненню сутності державної політики має сприяти поглиблений аналіз термінів “політика” та прикметника “політичний”. В англійській літературі, зокрема, 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) [10, с. 554–555; 12, с. 360]. Отже, позначенню конкретних заходів держави все-таки 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 визначеній сфері суспільних відносин. Г. Атаманчук, наприклад, державну політику визначає як сукупність цілей та завдань, які практично реалізуються державою, і засобів, що використовуються при цьому [2, с. 57]. Отже, державна політика у сфері охорони праці – це цілеспрямована діяльність держави, спрямована на стратегічне планування та прогнозування працевохоронної політики. Державна політика у сфері охорони праці, згідно зі ст. 4 Закону України “Про охорони 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 [9].

Для вирішення різних за масштабом і характером проблем застосовуються різні підходи до опрацювання державної політики та формування державних програм. Такі підходи доцільно ґрадувати за такою шкалою:

– перспективний підхід – це наголос на поглибленому аналізі тенденцій і прогнозуванні розвитку ситуації, який передує плануванню і реалізації політики передує (“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 всієї сукупності факторів впливу на керований об’єкт (комплексний, чи “цілерациональний підхід”).

Організаційно-правові засади державної політики реалізуються та набувають формальної визначеності в державних програмах, які ґрадууються 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. Метою розроблення державних цільових програм є сприяння реалізації державної політики на пріоритетних напрямках розвитку держави, окремих галузей економіки та адміністративно-територіальних одиниць; забезпечення концентрації фінансових, матеріально-технічних, інших ресурсів, виробничого та науково-технічного потенціалу, а також координації діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій для розв’язання найважливіших проблем. Державні програми у сфері охорони праці, згідно з наведеною у 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) [7].

У цьому сенсі непересічне значення відводиться Загальнодержавній соціальній програмі поліпшення стану безпеки, гігієни праці та виробничого середовища на 2014 – 2018 роки від 4 квітня 2013 р., в якій частково втілено та взаємопов’язано все окреслені підходи. Метою Програми визначено комплексне розв’язання проблем у сфері охорони праці, формування сучасного безпечного та здорового виробничого середовища, мінімізація ризиків виробничого травматизму, професійних захворювань і аварій на виробництві, що сприятиме сталому економічному розвитку та соціальній спрямованості, збереженню і розвитку трудового потенціалу України. До позитивних якостей Програми слід віднести і чітке окреслення напрямів вдосконалення працеохоронної політики, які зосереджені в абзаці “Шляхи і способи розв’язання проблем”, а також загальну характеристику очікуваних результатів [5]. Навіть у скрутних соціально-політичних і фінансово-економічних умовах сьогодення Програма не була включена до переліку тих державних цільових програм і національних проєктів, виконання яких припиняється достроково згідно з відповідною постановою Кабінету Міністрів України [4].

Проте Програмі властиві і деякі недоліки. Це, наприклад, поєднання “шляхів” і “способів” розв’язання проблеми в одному контексті, що деякою мірою розосереджує увагу про механізми державного управління працеохоронною політикою. Неетичними виглядають конкретні викладки, пов’язані з очікуваними

результатами виконання Програми (замість “запланованих” кількісних показників травматизму у виробництві, які наведено в Додатку 3 до Програми, необхідно було оперувати звичними коефіцієнтом частоти та відсотками з обов’язковим доповненням словосполучення “не менше...”).

До питань формування та реалізації державної політики в будь-якій сфері суспільних відносин причетні всі органи публічної влади, що зайвий раз свідчить про операційну значущість поняття державного управління в широкому контексті. Так, згідно зі ст. 17 Закону України “Про державні цільові програми”, Кабінет Міністрів України розробляє і здійснює загальнодержавні програми в порядку, встановленому законом; схвалює концепції державних цільових програм, приймає рішення щодо розроблення проектів програм і строків їх розроблення; визначає державних замовників державних цільових програм; за поданням державних замовників затверджує державні цільові програми (за винятком загальнодержавних програм); приймає рішення щодо внесення змін до затверджених ним державних цільових програм; у разі необхідності приймає рішення про дострокове припинення виконання державних цільових програм, які ним затверджені, або про продовження строку виконання цих програм; у межах своєї компетенції здійснює контроль за виконанням державних цільових програм [7]. До того ж, на Уряд покладено і завдання затвердження тих програм, які не сягають рівня загальнодержавного статусу.

Удосконалення програмних засад працевохоронної політики також значною мірою залежить від використання досягнень науковців і належної участі інститутів громадянського суспільства. Правову основу для повноцінного забезпечення такого зворотного зв’язку складає зміст постанови Кабінету Міністрів України “Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики” від 3 листопада 2010 р. Визначено, що проведення консультацій з громадськістю має сприяти налагодженню системного діалогу органів виконавчої влади з громадськістю, підвищенню якості підготовки рішень з важливих питань державного і суспільного життя з урахуванням громадської думки, створенню умов для участі громадян у розробленні проектів таких рішень. Відповідно до п. 3 постанови, консультації з громадськістю проводяться з питань, що стосуються суспільно-економічного розвитку держави, реалізації та захисту прав і свобод громадян, задоволення їх політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів. Цією ж постановою затверджено Типове положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі державній адміністрації. Згідно з п. 1 Типового положення, громадська рада є постійно діючим колегіальним виборним консультативно-дорадчим органом, утвореним для забезпечення участі громадян в управлінні державними справами, здійснення громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, налагодження ефективної взаємодії зазначених органів з громадськістю, врахування громадської думки під час формування та реалізації державної політики [8].

Відтак, слід уважніше відноситися до формування та функціонування громадських рад при центральних органах виконавчої влади, відповідальних за реалізацію працевохоронної політики. Це стосується, зокрема, необхідності формування громадських рад в усіх таких органах без винятку, а також їхньої комплектації з урахуванням важливості завдань щодо залучення громадян до участі в розробці та проведенні державної політики. Слід, очевидно, посилити науково-прикладний аспект у діяльності громадських рад, зосередивши увагу окрім іншого і на роботі щодо підготовки конкретних програмних пропозицій у відповідній сфері соціально-трудових відносин.

Для повноцінного опрацювання зазначеної проблематики важливе місце має бути відведено і концепції стратегічного управління. Дослідники традиційно обмежують таке управління стратегічним плануванням, стратегічною поведінкою та організаційною структурою [1, с. 395; 6, с. 17]. На думку О. Виханського, “стратегічне управління в кожний даний момент фіксує, що організація повинна на робити в сучасних умовах, щоб досягти поставлених цілей у майбутньому, виходячи при цьому з того, що оточення буде змінюватися і умови життя організації будуть змінюватися також” [3, с. 14]. Детально опрацьовані також питання щодо обрання стратегічних програм, раціонального підходу, проектування, узгодження цілей і завдань, розвитку організаційної структури, реалізації стратегії (досягнення результатів), ринкових можливостей та корпоративних здібностей [11]. Погодись, використання таких підходів і принципів є важливим і для опрацювання державних програм з відповідної сфери суспільних відносин.

Державна політика у сфері охорони праці складає організаційно-правову основу розвитку соціально-трудових відносин. Основні компоненти такої політики мають розроблятися всіма органами публічної влади, причетними до здійснення державного управління охороною праці. Вони набувають формальної визначеності в державних програмах, серед яких важливе місце відведено Загальнодержавній соціальній програмі поліпшення стану безпеки, гігієни праці та виробничого середовища на 2014 – 2018 рр. Значним ресурсом вдосконалення державної працевохоронної програми має стати повноцінна участь громадськості, яка об’єднується та інститується в громадських радах при відповідних центральних органах виконавчої влади.

Література:

1. *Ансофф И.* Новая корпоративная стратегия / И. Ансофф ; пер. с англ. при содействии Эдварда Дж. Макдоннелла. – СПб. : Питер, 1999. – 416 с. – (Серия “Теория и практика менеджмента”).
2. *Атаманчук Г. В.* Теория государственного управления : учебник / Г. В. Атаманчук. – М. : Омега-Л, 2010. – 525 с.
3. *Виханский О. С.* Стратегическое управление : учебник. – 2-е изд., перераб. и доп. / О. С. Виханский. – М. : Гардарика, 1998. – 296 с.
4. Деякі питання оптимізації державних цільових програм і національних проєктів, економії бюджетних коштів та визнання такими, що втратили чинність,

деяких актів Кабінету Міністрів України : постанова Кабінету Міністрів України від 05.03.2014 р. № 71 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua>.

5. Загальнодержавна соціальна програма поліпшення стану безпеки, гігієни праці та виробничого середовища на 2014 – 2018 роки : Закон України від 04.04.2013 р. № 178-VII // Офіц. вісн. України. – 2013. – № 34. – Ст. 1199.

6. *Киллен К.* Вопросы управления / К. Киллен ; сокр. пер. с англ. – М. : Экономика, 1981. – 200 с.

7. Про державні цільові програми : Закон України від 18.03.2004 р. № 1621-IV [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.

8. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 р. № 996 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.

9. Про охорону праці : Закон України від 14.10.1992 р. № 2694-XII (Редакція станом на 18.11.2012 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.

10. *Мюллер В. К.* Новый англо-русский словарь. 9-е изд. / В. К. Мюллер. – М. : Рус. яз., 2002. – 880 с.

11. *Рачинський А.* Стратегічне управління в контексті сучасних західноєвропейських підходів / А. Рачинський // Вісн. НАДУ. – 2009. – № 3. – С. 12–20.

12. The Concise Oxford Dictionary of English etymology / ed. by T. F. Hoad. – Oxford : Oxford Univ. Press, 1986. – 552 p.

Надійшла до редколегії 29.04.2014 р.

УДК 351.83:331.51

О. В. ЖАДАН

КОНЦЕПЦІЯ ГІДНОЇ ПРАЦІ ЯК ОСНОВА СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ ДЕРЖАВИ

Систематизовано концептуальну базу гідної праці. Визначено науково-теоретичні, організаційно-правові та практичні передумови реалізації концепції гідної праці в соціально-економічному розвитку України.

Ключові слова: *гідна праця, концепція гідної праці, соціально-економічний розвиток держави.*

A conceptual framework for decent work has been systematized. Scientific theoretical, organizational, legal and practical preconditions for implementing the concept of decent work in the socio-economic development of Ukraine have been defined.

Key words: *decent work, decent work concept, socio-economic development of the state.*