

Електронний журнал «Державне управління: удосконалення та розвиток» включено до переліку наукових фахових видань України з питань економіки (Категорія «Б», Наказ Міністерства освіти і науки України № 1643 від 28.12.2019). Спеціальність – 281. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2022. № 6.

DOI: 10.32702/2307-2156.2022.6.2

УДК: 342:658.3

*К. С. Білоус,
здобувач магістратури кафедри управління охороною здоров'я та публічного
адміністрування,*

*Національний університет охорони здоров'я України імені П.Л.Шупика
ORCID ID: 0000-0003-4677-5007*

*З. В. Гбур,
д. держ. упр., професор, професор кафедри управління охороною
здоров'я та публічного адміністрування, Національний університет охорони
здоров'я України імені П.Л.Шупика
ORCID ID: 0000-0003-4536-2438*

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СФЕРОЮ ОХОРОНИ ПРАЦІ

*K. Bilous,
Master's degree in Public Administration of the Department of Healthcare
Management and Public Administration, Shupyk National Healthcare University
of Ukraine Kyiv, Ukraine*

*Z. Hbur,
Doctor of Sciences in Public Administration, Professor of the Department of
Healthcare Management and Public Administration, Shupyk National Healthcare
University of Ukraine Kyiv, Ukraine*

THEORETICAL AND METHODOLOGICAL FOUNDATIONS OF PUBLIC ADMINISTRATION OF THE SPHERE OF LABOR PROTECTION

Статтю присвячено обґрунтуванню теоретико-методологічних основ державного управління сферою охорони праці. Охорона праці в сучасному світі має велике значення у зв'язку з інтенсивним розвитком виробничої сфери та появою нових видів діяльності. Державна політика сфери охорони

праці спрямована на створення сприятливих умов праці працівників, забезпечення правового захисту та свободи дії людини. Охорона праці, насамперед, явище соціальне, оскільки воно проявляється в різних сферах суспільства. Від рівня дотримання норм охорони праці та від того в яких умовах працює людина напряду залежить її можливість вільно розвиватися та гідно жити.

Доведено, що державне управління сферою охорони праці сприяє формуванню підґрунтя для розробки та реалізації комплексу заходів щодо створення умов для захищеності життя та здоров'я працівників. Розкрито сутність поняття «охорона праці», яка представляє собою впорядковану систему збереження життя, здоров'я працівників в процесі їх трудової діяльності та включає низку необхідних заходів. В статті наведено механізм державного управління сферою охорони праці, який має комплексний характер та проявляється у системній взаємоузгодженості та взаємозалежності ключових його елементів, реалізується за допомогою організаційно-управлінських, інформаційних, матеріально-технічних засобів та заходів, що вживаються державними органами, підприємствами, установами, організаціями, які залучені до процесу забезпечення безпечних умов праці працівників. Окреслено основні заходи державного управління сферою охорони праці, зокрема, проведення єдиної науково-технічної політики в галузі охорони праці; розробка і реалізація галузевих програм покращення стану безпеки, гігієни праці та виробничого середовища за участю профспілок; прийняття участі в опрацюванні та перегляді нормативно-правових актів з охорони праці тощо. Серед напрямів та методів розв'язання проблем сфери охорони праці ключовим визначається поліпшення ефективності державного управління охороною праці. Головною метою державного регулювання в сфері охорони здоров'я є створення таких умов, за яких належним чином забезпечуються безпечно та здорове виробниче середовище на підприємствах, та в цілому покращується соціально-економічна ситуація в країні.

The article is devoted to the substantiation of the theoretical and methodological foundations of public administration in the field of labor protection. Occupational safety in the modern world is of great importance in connection with the intensive development of the manufacturing sector and the emergence of new activities. State policy in the field of labor protection is aimed at creating favorable working conditions for workers, ensuring legal protection and freedom of human action. Labor protection is, first of all, a social phenomenon, as it is manifested in various spheres of society. The ability to develop freely and live with dignity directly depends on the level of observance of labor protection norms and on the conditions in which a person works.

It is proved that the state management of labor protection contributes to the formation of the basis for the development and implementation of a set of measures to create conditions for the protection of life and health of workers. The essence of the concept of "labor protection" is revealed, which is an orderly system of saving the life and health of workers in the course of their work and includes a number of necessary measures. The article presents the mechanism of state management in the field of labor protection, which is complex and manifests itself in systemic coherence and interdependence of its key elements, implemented through organizational and managerial, informational, logistical means and measures taken by government agencies, enterprises, institutions, organizations involved in the process of ensuring safe working conditions for employees. The main measures of state management in the field of labor protection are outlined, in particular, the implementation of a unified scientific and technical policy in the field of labor protection; development and implementation of sectoral programs to improve safety, occupational health and the working environment with the participation of trade unions; taking part in the elaboration and revision of normative-legal acts on labor protection, etc. Among the areas and methods of solving problems in the field of labor protection, the key is to improve the efficiency of public administration of labor protection. The main goal of state regulation in the field of

health care is to create such conditions under which a safe and healthy working environment at enterprises is properly ensured, and the general socio-economic situation in the country is improved.

Ключові слова: *охорона праці, державне управління, механізм державного управління, державна політика.*

Keywords: *labor protection, public administration, mechanism of public administration, public policy.*

Постановка проблеми. Однією з умов стійкого соціально-економічного розвитку сучасного суспільства є трудова активність населення та забезпечення її безпеки в процесі труда. Державне управління сферою охорони праці формує основу для розробки та реалізації комплексу заходів щодо створення умов для максимальної захищеності життя та здоров'я працівників. В даний час державне управління сферою охорони праці в Україні дотримується цілей гармонізації вітчизняного законодавства до міжнародних практик в цій галузі, подолання внутрішніх протиріч законодавства та побудови системи активного управління охороною праці при умові забезпечення сприятливого клімату для ведення діяльності господарюючих суб'єктів.

Одним із ключових пріоритетів сучасного цивілізованого суспільства є захист трудових прав, збереження життя та здоров'я працівників. Адже відповідно до Конституції України найвищою соціальною цінністю визначаються людина, її здоров'я та життя, безпека й недоторканність. Головними принципами політики держави в сфері охорони праці є: забезпечення належних, безпечних й здорових умов праці, запобігання нещасним випадкам на виробництві та професійним захворюванням, адаптація процесів труда до можливостей працівника, враховуючи при цьому стан його здоров'я.

Охорона праці представляє собою впорядковану систему збереження життя, здоров'я працівників в процесі їх трудової діяльності, яка включає низку необхідних заходів (правових, організаційно-технічних, соціально-економічних, лікувально-профілактичних, санітарно-гігієнічних, реабілітаційних тощо).

Державна політика сфери охорони праці спрямована на створення сприятливих умов праці працівників, забезпечення правового захисту та свободи дій людини.

В умовах розвитку конституційно-правової моделі соціальної держави особливої актуальності набувають питання дослідження теоретичних та правових інститутів охорони праці, що гарантує реалізацію конституційного права працівників на труд, який передбачає, в тому числі й гарантії його безпеки з боку держави й роботодавця.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемні питання організаційного характеру й нормативно-правового регулювання сферою охорони праці розглядались в працях вітчизняних вчених, зокрема, А. Виприцького, Т. Базарова, Л. Балабанова, Н. Гончарук, М. Лагунова, І. Мельник, О. Оболенського та інших. Проте, враховуючи думки зазначених авторів, доводиться констатувати, що в Україні на даний час в системі державного управління залишається певна кількість невирішених проблемних питань щодо охорони праці, що й обумовлює актуальність теми та потребує подальшого дослідження й систематизації.

Метою статті є обґрунтування теоретико-методологічних основ державного управління сферою охорони праці в Україні.

Виклад основного матеріалу. Україна, як зазначено в Конституції є соціальною державою, отже її державна політика спрямована на формування гідних умов розвитку та життя людини. Значною складовою частиною життя людини є її трудова діяльність, зокрема ключовим документом в сфері охорони праці є стаття 43 Конституції України, де зазначено, що кожен має

право на працю, що включає можливість заробляти собі на життя працею, яку він вільно обирає або на яку вільно погоджується.

Як слушно зазначає В. М. Андрійв про те, що трудові права є розгалуженою системою за допомогою яких людина має можливість реалізовувати свої здібності та забезпечувати собі гідний розвиток та життя [2, с.35].

До принципів безпечних і здорових умов праці можна віднести:

- принципи, які сприяють залученню людини до праці та раціональному використанню робочої сили, а також забезпечують її зайнятість (свобода праці, заборона примусової праці, захист від безробіття, рівні права);
- принципи, які передбачають достатній рівень умов праці;
- принципи, що розкривають сутність демократії трудових відносин та сприяють зростанню особистісного розвитку працівника в процесі праці (забезпечують захист інтересів працівників в процесі праці і у випадку звільнення) [2, с.35].

Охорона праці, насамперед, явище соціальне, оскільки воно проявляється в різних сферах суспільства. Від рівня дотримання норм охорони праці та від того в яких умовах працює людина напряду залежить її можливість вільно розвиватися та гідно жити.

Як показує практика, зменшення витрат на охорону праці призводить в результаті до збільшення втрат роботодавця в цілому. Покращення рівня охорони праці на виробництві неможливо без обліку науково-технічного розвитку. Технічні норми охорони праці є змістом правових норм та від їх дотримання залежить безпека, життя та здоров'я працівників.

Відповідно до ч. 1 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 [6].

Автори С. М. Прилипко та О. М. Ярошенко, розглядають поняття «охорона праці» як конкретний правовий інститут трудового права, який поєднує норми, спрямовані на певне забезпечення умов праці та є безпечними для життя і здоров'я працівників. Норми цього інституту покладають на роботодавця та його посадових осіб певний комплекс конкретних обов'язків, виконання яких має забезпечити безпеку праці, збереження здоров'я, працездатності і життя людини в процесі реалізації її здатності до праці, оздоровлення та покращення умов праці [5, с.153].

Також П. Д. Пилипенко подає формулювання охорони праці, як інституту, що є сукупністю правових норм, що забезпечують регулювання відносин з охорони здоров'я, життя та працездатності людини через формування безпечних умов праці [5, с. 155].

Сутність охорони праці полягає в тому, що:

- по-перше, охорона праці має превентивний характер: попередити нещасні випадки та загрози життю і здоров'ю працівника;
- по-друге, мова йде про причини небезпек, що притаманні виробничому середовищу, наскільки це обґрунтовано та практично здійснено;
- по- третє, превентивні заходи передбачають системний підхід.

Основним завданням соціально-трудова відносин є розвиток людських ресурсів, головна складова яких відображається в якості трудового життя, що означає, що працівники повинні працювати в безпечних та здорових умовах, користуватися комфортною соціально-побутовою інфраструктурою, а також мати захист від професійних ризиків.

Отже, охорона праці це система специфічних засобів безпеки та гігієни праці, спрямованих на попередження нещасних випадків, інцидентів, небезпечних випадків в результаті роботи, в процесі неї, на мінімізацію ризику та його негативних наслідків, оптимізацію трудової діяльності.

Варто наголосити, що достатньо розвинутою є вітчизняна нормативно-правова база з питань охорони праці. В Кодексі законів про працю та в Конституції України пріоритет закріплено за міжнародно-правовими

нормами. Під міжнародним правовим регулюванням праці розуміють встановлену міжнародними нормами закону систему стандартів з регулювання праці, яку країни, що ратифікували міжнародний договір, застосовують його у вітчизняному законодавстві.

Найбільш важливий результат міжнародно-правового регулювання в сфері використанні найманої праці, полягає в створенні міжнародних трудових стандартів, серед яких в окрему групу виокремлюють міжнародні правові стандарти безпеки та гігієни праці. Таким чином можна констатувати, що за допомогою міжнародних зусиль створена сукупність модельних актів щодо питань праці, творча обробка яких – вкрай необхідна умова вдосконалення будь-якої національної системи трудового права. Зміст даних стандартів є концентрованим відображенням досвіду багатьох країн, результатом ретельного відбору найбільш цінних та універсально значимих норм та положень національних систем трудового права, створення оригінальних синтетичних правил за участі юристів, що представляють існуючі системи правового регулювання праці, підсумком різних думок та інтересів, знаходженням компромісних юридичних формул, трансформованих в міжнародні норми.

Законодавство України в сфері охорони праці включає до свого складу міжнародні документи, серед яких варто відзначити, Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права, Конвенцію МОП № 155 “Про безпеку і гігієну праці та виробниче середовище”, Конвенцію МОП № 187 “Конвенція про основи, що сприяють безпеці та гігієні праці”, Рекомендації МОП № 164 “Щодо безпеки та гігієни праці і виробничого середовища” тощо.

Норми охорони праці можна розділити на загальні та спеціальні. Загальні норми регулюють відношення з охорони праці в усіх сферах виробничої діяльності. Спеціальні норми встановлюють особливості регулювання відносин з охорони праці в певних галузях або стосуються певних категорій працівників.

В Україні функціонує багаторівнева система державного управління сферою охорони праці. До її структури входять органи державної законодавчої та виконавчої влади різних рівнів, управлінські структури підприємств, організацій та трудових колективів.

На думку О. Радченко державне управління це системна сукупність послідовних дій, процесів, форм, структур та інституцій держави, які мають на меті здійснення інтересів та потреб людей, вирішення існуючих соціально-політичних проблем шляхом державного впливу та регулювання та є формою реалізації функцій держави й чинить вплив на органи державного управління, які виступають в якості її суб'єкта [7, с.20].

Заслуговує на увагу тлумачення Бакуменко В. Д. та Князева В. М. про те, що державне управління це система практичних заходів, стимулів та важелів, за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільство та виробництво з метою досягнення встановлених цілей. Модель такого механізму державного управління містить мету, дії, результати та впливи і є системою політичних, економічних, соціальних, організаційно-правових засобів цілеспрямованого впливу органів державного управління [1, с.32].

Під функціями державного управління розуміють єдиний комплекс взаємозалежних видів діяльності, які здійснює суб'єкт управління під час цілеспрямованого впливу на об'єкт управління.

Серед функцій державного управління сферою охорони праці можна виділити чотири ключові (рис. 1).



Рис. 1. Функції державного управління сферою охорони праці
Джерело: [9, с. 62].

Отже, можна вважати, що це комплекс методів організаційно-економічного впливу на процес управління. Саме методи державного управління визначають:

- механізми встановлення взаємовідносин між суб'єктом та об'єктом державного управління;
- реалізацію компетенції суб'єктів державного управління відповідно до їх владно-управлінських повноважень;
- практичну реалізацію державної влади її керівним впливом на об'єкти державного управління відповідно до інтересів і волі держави;
- реалізацію цілей і функцій державного управління [8, с. 22].

На рис. 2 окреслено основні цілі державного управління сферою охорони праці.



Рис. 2. Цілі державного управління сферою охорони праці

Джерело: [5, с. 11].

Гарантом додержання прав і свобод людини і громадянина, зокрема на безпечні умови праці, збереження життя і здоров'я у процесі трудової діяльності є Президент України.

Дивлячись на те, що охорона праці є складовою соціально-економічного розвитку держави, основні принципи державної політики в сфері охорони праці стали складовою частиною основних напрямів соціальної політики, що ухвалюються указами Президента України, а також програмами економічного та соціального розвитку України [3, с. 10].

Механізм державного управління сферою охорони праці має комплексний характер (рис. 3), який проявляється у системному взаємоузгодженні та взаємозалежності основних його елементів, реалізується за допомогою організаційно-управлінських, інформаційних, матеріально-технічних засобів та заходів, що вживаються державними органами, підприємствами, установами, організаціями, які залучені до процесу забезпечення безпечних умов праці працівників.



Рис. 3. Механізм державного управління сферою охорони праці
Джерело: [4; 6].

Забезпечення реалізації державної політики в сфері охорони праці здійснює Кабінет Міністрів України через заходи щодо:

- організації розробки загальнодержавних програм покращення стану охорони праці в країні;
- затвердження даних програм та проведення контролю за їх виконанням;

- визначення функцій органів влади з вирішення питань, які стосуються охорони праці та нагляду за нею [4].

Центральним органом виконавчої влади є Міністерство соціальної політики України, діяльність якого спрямовується й координується Кабінетом Міністрів України, що забезпечує формування та реалізацію державної політики в сфері:

- праці й соціальної політики;
- трудових відносин;
- загальнообов'язкового державного соціального та пенсійного страхування;
- соціального захисту в сфері промислової безпеки;
- охорони праці й гігієни праці;
- державного нагляду та контролю за додержанням вимог законодавства про працю [9, с.63].

Об'єктом державного управління сферою охорони праці виокремлюють діяльність функціональних служб та структурних підрозділів підприємства із забезпечення безпечних та здорових умов на робочих місцях та на підприємстві в цілому.

На рис. 4 наведено основні заходи державного управління в сфері охорони праці Міністерств та інших центральних органів виконавчої влади.



Рис. 4. Основні заходи державного управління сферою охорони праці
Джерело: [10, с.80].

Серед основних напрямів формування та вдосконалення системи охорони праці можна відзначити:

1. Наведення порядку законодавчих нормативних актів з охорони праці, що накопичились за останні декілька десятиліть та які продовжують діяти, насамперед, доцільно виключити застарілі правові норми, а також оновити ті, які необхідні для регулювання сфери охорони праці.
2. Проведення систематизації законодавства в сфері охорони праці з метою ліквідації дублювання законодавчих актів.
3. Вдосконалення управлінського механізму реалізації законодавчо-правових норм в сфері охорони праці, що стосуються порушень роботодавцями встановлених правил безпеки праці.
4. Посилення та вдосконалення системи контролю та нагляду в галузі умов та охорони праці, а також активне використання економічних важелів та зменшення професійного ризику [4; 8, с.22].

Висновки. Серед напрямів та методів розв'язання проблем сфери охорони праці ключовим визначається поліпшення ефективності державного

управління охороною праці. Головною метою державного регулювання в сфері охорони здоров'я є створення таких умов, за яких належним чином забезпечуються безпечне та здорове виробниче середовище на підприємствах, та в цілому покращується соціально-економічна ситуація в країні.

Адже, тільки належна та ефективна робота системи управління охороною праці сприятиме сталому економічному розвитку та соціальній спрямованості, збереженню і розвитку трудового потенціалу України.

Література

1. Бакуменко В. Д. Теоретичні та організаційні засади державного управління: навч. посіб. К.: Міленіум, 2003. 256 с.
2. Бенджамін О. Алі. Основні принципи охорони праці та техніки безпеки. *Інформаційний бюлетень з охорони праці*. 2003. № 3. С. 34–38.
3. Венедіктов В. С. та ін. Охорона праці: європейські і міжнародні стандарти та законодавство України (порівняльний аналіз). Державний департамент з питань адаптації законодавства Українська асоціація фахівців трудового права. Харків-Київ, 2006. 680 с.
4. Мінекономрозвитку України (2015). Охорона праці. Терміни та визначення основних понять: ДСТУ 2293:2014 від 02.12.2014 р. URL: https://zakon.isu.net.ua/sites/default/files/normdocs/2-9773-ohorona_praci_terminy.pdf (дата звернення: 12.06.2022).
5. Прилипко С. М. Трудове право України. Х. : ФІНН, 2009. 728 с.
6. Про охорону праці: Закон України №2694-ХІІ від 14.10.1992 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2694-12#Text> (дата звернення: 12.06.2022).
7. Радченко О. В. Родові ознаки категорії “механізм” в соціальних науках. *Публічне управління: теорія та практика*. 2013. № 3(15). С. 19–25.

8. Руринкевич В. Б. Функції системи охорони праці в країнах-учасницях Європейського союзу з огляду входження до нього України. *Інформаційний бюлетень з охорони праці*. 2005. №4. С.20–24.
9. Сорочинська О. Л. Розвиток охорони праці в Україні. *Питання історії науки і техніки*. 2012. № 2. С. 59–68.
10. Француз А. А. Охорона праці як об’єкт адміністративно-правового регулювання. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2015. Вип. 3–2. Т. 3. С. 78–82.

References

1. Bakumenko, V. D. (2003), *Teoretychni ta orhanizatsiyni zasady derzhavnoho upravlinnya: navch. posib.* [Theoretical and organizational principles of public administration: textbook], Kyiv, Ukraine.
2. Bendzhamin, O. Ali. (2003), “Basic principles of labor protection and safety”, *Informatsiynyy byuletyn z okhorony pratsi*, vol.3, pp. 34–38.
3. Venediktov, V. S. (2006), *Okhorona pratsi: yevropeys’ki i mizhnarodni standarty ta zakonodavstvo Ukrayiny (porivnyalnyy analiz)* [Occupational safety: European and international standards and legislation of Ukraine (comparative analysis)], Derzhavnyy departament z pytan adaptatsiyi zakonodavstva Ukrayins’ka asotsiatsiya fakhivtsiv trudovoho prava, Kyiv, Ukraine.
4. Ministry of Economic Development of Ukraine (2015), “Occupational Health. Terms and definitions of basic concepts: DSTU 2293: 2014 of 02.12.2014”, available at: https://zakon.isu.net.ua/sites/default/files/normdocs/2-9773-ohorona_praci_terminy.pdf (Accessed 12 June 2022).
5. Prylypko, S. M. (2009), *Trudove pravo Ukrayiny* [Labor law of Ukraine], FINN, Kyiv, Ukraine.

6. The Verkhovna Rada of Ukraine (1992), The Law of Ukraine “On labor protection”, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1105-14#Text> (Accessed 12 June 2022).
7. Radchenko, O. V. (2013), “Generic features of the category "mechanism" in the social sciences”, *Publichne upravlinnya: teoriya ta praktyka*, vol. 3(15), pp. 19–25.
8. Sorochynska, O. L. (2012), “Development of labor protection in Ukraine”, *Pytannya istoriyi nauky i tekhniky*, vol. 2, pp. 59–68.
9. Rurynkevych, V. B. (2005), “Functions of the labor protection system in the member states of the European Union in view of Ukraine's accession to it”, *Informatsiynyy byuletyn z okhorony pratsi*, vol.4, pp.20–24.
10. Frantsuz, A. A. (2015), “Labor protection as an object of administrative and legal regulation”, *Naukovyy visnyk Khersonskoho derzhavnoho universytetu. Seriya «Yurydychni nauky»*, vol. 3–2, no. 3, pp. 78–82.

Стаття надійшла до редакції 14.06.2022 р.