

Україні: мінімізація соціальних ризиків]. Київ: Інститут демографії та соціальних досліджень ім. М.В. Птухи НАН України, Держкомстат України, 2004. Print.

10. Luman, N. "The Concept of the risk" [Ponjatje riska]. *THESIS: теорія і історія економічних і соціальних інститутів і систем* 5 (1994): 135–160. Print.

11. Novikova, O.F. *Methodology of the analysis of social risks [Metodyka analizu social'nyh rizikiv]*. Donets'k: IEP NAN Ukrainy, 2001. Print.

12. Sinchuk, S.M. "The theory of social risk to the social security law" [Teorija social'nogo risiku za pravom social'nogo zabezpechennja]. *Право України* 3 (2015): 55–59. Print.

УДК 349.2

Древаль Ю. Д., д.держ.упр., проф., НУЦЗУ, м. Харків

Dreval Yu., Doctor in Public Administration, Full Professor, Professor of the Department of Occupational Safety, Technogenic and Ecological Safety, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv

АКСІОЛОГІЧНО-НОРМАТИВНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ОХОРОНОЮ ПРАЦІ

AXIOLOGICAL AND NORMATIVE BASIS OF THE STATE MAN- AGEMENT OF LABOUR PROTECTION

Розглянуто питання ціннісної складової у формуванні та реалізації державної політики охороною праці. Доведено, що наявність ефективної комунікації між учасниками соціально-трудова відносин є запорукою якісного формування та реалізації працезахоронної політики.

Ключові слова: *державне управління, зворотний зв'язок, комунікація, охорона праці, послуга, соціально-трудова відносини, цінність.*

The article considers the question of the value component in the formation and implementation of state policy of labour protection. It is proved that the effective communication between the participants of social and labour relations is the guarantee of qualitative formation and implementation of labour protection policy.

Key words: *state management, feedback, communication, labour protection, service, social and labor relations, value.*

Постановка проблеми. Цінністю у загальному розумінні є будь-яке матеріальне або ідеальне явище, яке має значення для людини чи суспільства. Відтак цінність – це властивість того чи іншого предмета, явища задовольняти потреби, бажання, інтереси соціального суб'єкта (індивіда,

групи людей, суспільства). Не випадково цінностям відводиться важлива роль у формуванні та упорядкуванні різнобічних аспектів суспільних відносин. Це повною мірою стосується і державної політики у сфері соціально-трудових відносин та державного управління охороною праці. Дійсно, охорона праці охоплює сукупність різнобічних заходів та засобів, спрямованих на збереження життя, здоров'я та працездатності людини у процесі трудової діяльності.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Цінність, яка є однією з найбільш важливих неінституціональних основ життєдіяльності людини, постійно перебуває в епіцентрі дослідницької уваги представників багатьох наукових галузей. Різні підходи до розуміння природи цінностей (утилітаристський, політико-ідеологічний та соціально-психологічний) так чи інакше стосуються глибинних основ суспільних відносин. Причому, згідно з напрацюваннями Р. Інглехарта та М. Рокича, вони охоплюють як мету (термінальні цінності, «цінності-цілі»), так і засоби її досягнення (інструментальні цінності, «цінності-засоби») [1, р. 47]. «Демократичні цінності, – у тлумаченні авторів колективного рукопису «Основи демократії», – «це те, заради чого демократію варто захищати, це уособлення її значущості і життєдайності, її привабливості для мільйонів людей, те, завдяки чому демократія здобуває нових прихильників у всьому світі» [2, с. 39].

Категорія цінностей усе частіше аналізується і фахівцями у галузі державного управління. Цінність, за М. Пірен, «це суттєве, значуще для людини (соціальної спільноти) явище в предметному та ідеальному світі, якісна характеристика якого визначається рівнем задоволення потреб та інтересів людини» [3, с. 80]. На думку Я. Паська, «сучасне управління має бути втіленням високої нормативності», яка стверджується «передусім у формі ціннісної раціональності...» [4, с. 25].

Проте напрацювання на тему цінностей поки що недостатньою мірою екстраполюються на численні спроби реформування правових засад та практику державного управління у сфері охорони праці. Більшість учасників тристороннього діалогу недостатньою мірою обізнані з реформаторською діяльністю органів публічної влади у цій сфері суспільних відносин, обмежуючись коментарями щодо вже прийнятих актів. Чи не найбільшу складність викликає аналіз ціннісного потенціалу державного управління охороною праці за критеріями термінальних та інструментальних цінностей, про які йшлося в попередньому тематичному підрозділі рукопису. У цьому сенсі слід звернути увагу на напрацювання М. Бахтіна, який вказував на складність співвідношення так званих «вищих» та «індивідуальних» цінностей, водночас відзначаючи значну міру суб'єктивності емоційно-ціннісних суджень [5, с. 368, 369].

Постановка завдання. Завданням рукопису, з урахуванням наведених аргументів, визначено з'ясування ціннісного потенціалу державного управління охороною праці.

Виклад основного матеріалу. Суспільні цінності встановлюються та

закріплюються як у ході цивілізаційного розвитку, так і засобом прийняття та реалізації правових норм. Цінність права, як стверджується в сучасній літературі, «полягає у його гуманізмі, спрямованості на забезпечення пріоритету прав людини, її свободи, всезагальної рівності, концентрованому виразі в ньому справедливості» [6, с. 188].

Основою для нормативного регулювання будь-яких аспектів соціально-трудова відносин є положення ст. 3 Конституції України, згідно з яким людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Відтак і ефективне державне управління завжди ціннісно-раціональне, адже воно має ґрунтуватися на переконанні громадян в легітимності дій уряду та влади. Причому, чинити позитивний вплив на життєдіяльність соціуму мають не лише практичні управлінські дії, але і розроблені та ухвалені органами публічної влади правові норми.

Все це стосується і сукупності правових норм та управлінської діяльності у сфері охорони праці. Нормативно-правові акти мають створювати надійний правовий фундамент для реалізації базових цінностей та принципів, наведених у ст. 1 та ст. 4 Закону України «Про охорону праці». В іншому ж разі виникає підґрунтя для розбіжності інтересів органів публічної влади та інших учасників тристороннього діалогу, що може привести до руйнування ціннісної раціональності управління та послаблення легітимності влади в цілому. Окреслена ситуація турбулентності може загрожувати окрім іншого тим, що громадськість виявиться неспроможною оцінити дії влади, насамперед стосовно того, яким чином і за допомогою яких ресурсів мають врегульовуватися гострі питання працезахоронної політики.

На сьогодні виразно спостерігається 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 у стосунках учасників тристороннього діалогу. При цьому, за словами, Л. Сморгунова, «на заміну державі-адміністратору прийшла держава – економічно ефективний менеджер» [7, с. 51]. За такого підходу і людина праці все частіше 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-трудова відносин.

Відповідно до «Великого тлумачного словника сучасної української мови» послугою є: 1. Дія, вчинок, що дає користь, допомогу іншому. 2. Діяльність підприємств, організацій та окремих осіб, виконувана для задоволення чітих-небудь потреб; обслуговування [8, с. 1080]. Адміністративна послуга, як зазначено у п. 1 ст. 1 Закону України «Про адміністративні послуги», – це «результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону» [9].

Поняття «послуга» все частіше аналізується і фахівцями в галузі адміністративного права та науки державного управління. На думку Є. Білокур, наприклад, опосередкована належність надання адміністративних послуг до функцій державного управління зумовлена наступними обставинами: а) безальтернативністю вибору суб'єкта надання адміністративних послуг; б) наявністю законодавчо закріпленого статусу поведінки суб'єкта звернення за адміністративною послугою [10, с. 5].

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 17.03.2011 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 10.09.2014 р.), утворюється Державна служба України з питань праці, яка реорганізується шляхом злиття Державної інспекції з питань праці та Державної служби гірничого нагляду та промислової безпеки [12].

У Положенні «Про державну службу України з питань праці» (далі – Положення, Держпраця), яке затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 11.02.2015 р. № 96, наведено й конкретні приписи щодо надання послуг у питаннях охорони праці та гігієни праці, а також з інших питань соціального захисту працівників. До основних завдань Держпраці окрім іншого віднесено «надання соціальних послуг та інших видів матеріального забезпечення» (підпункт 1 пункту 3, підпункти 2, 3, 12 пункту 4 Положення), а також «надання послуг з посередництва та примирення» (підпункт 9 пункту 4 Положення) [13].

Наведене у Положенні тлумачення адміністративних послуг загалом відповідає лише одному тлумаченню послуги, яке визначене у «Великому тлумачному словнику сучасної української мови» (послуга як дія, вчинок, що дає користь, допомогу іншому). До того ж, визначений у Положенні предмет адміністративної послуги лише почасти корелюється з нормативними вимогами до створення центрального органу виконавчої влади як служби. Адже, наприклад, у пункті 4 під назвою «Держпраці відповідно до покладених на неї завдань:...» з п'ятдесяти п'яти підпунктів лише в чотирьох містяться прямі вказівки на послуги і лише в двох інтерпретаціях, про що вже йшлося вище.

Окреслене розуміння адміністративних послуг свідчить не лише про сутність, але і про складність процесів раціоналізації державно-управлінських відносин у сфері охорони праці. Такі процеси мають ґрунтуватися на гармонійному поєднанні інтересів соціуму, держави та людини. Держава має гарантувати права всіх учасників тристороннього діалогу, водночас зобов'язуючи їх неухильно дотримуватися приписів з безпеки та гігієни праці. Сумісні цінності, як доведено Т. Дж.Пітерсом та

Р. Уотерманом ще в 1982 р., складають важливий атрибут діяльності ефективних кампаній. Автори запропонували схему «7S» (структура, стратегія, система, здібності, співробітники, стиль управління, сумісні цінності; *structure, strategy, systems, skills, staff, style, shared values*), в основу якої помістили сумісні цінності, визначивши їх в якості найбільш важливого елемента [14]. Базовими ж носіями суспільних цінностей є окремі індивіди та колективи, які є споживачами управлінських послуг у сфері охорони праці. Не випадково В. Горбулін та А. Качинський, структуруючи систему національних цінностей, поділяють їх на цінності індивіда, цінності суспільства та цінності держави [15, с. 107].

Відтак, особливо великого значення набуває проблема зворотних зв'язків у формуванні та реалізації працезахоронної політики. Принцип таких зв'язків є базовим принципом забезпечення ефективної комунікації. Головною метою комунікації, як стверджує М. Лашкіна, є «створення довірливих відносин між зацікавленими сторонами, формування правильних очікувань з боку громадськості та налагодження партнерських стосунків між суб'єктами комунікації» [16, с. 15–16]. Зворотні зв'язки, як слушно зауважується в сучасній літературі, «становлять особливу цінність для якості управління» [17, с. 27]. Змістом зворотних зв'язків у даному разі має бути ціннісне ставлення особистості до охорони праці, а критерієм їхньої ефективності – кількісні та якісні зміни в системі державного управління охороною праці.

Надійне нормативно-правове підґрунтя для забезпечення ефективних зв'язків між органами публічної влади та громадськості складає зміст постанови Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 3 листопада 2010 р. У ній, зокрема, стверджується, 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 [18].

У пп. 45 п. 4 Положення про Держпрацю від 11.02.2015 р., про яке вже йшлося в рукописі, зазначається, що Держпраці забезпечує в межах повноважень, передбачених законом, залучення громадян до участі в управлінні державними справами, ефективну взаємодію з інститутами громадянського суспільства, сприяє здійсненню громадського контролю за діяльністю Держпраці. У цьому сенсі важливу роль мають відігравати громадські ради, які утворюються при Держпраці та її управліннях на місцях. Згідно з Положенням про Громадську раду при Державній службі з питань праці, яке було схвалене 09.02.2015 р., передбачаються доволі широкі можливості залучення громадськості до участі у формуванні та реалізації державної політики у сфері охорони праці [19]. Судячи ж з офіційної інформації, діяльність громадської ради не відзначається цілеспрямованістю та безперервною діяльністю (про що, наприклад, свідчать доволі нечасті її засідання, а також відсутність публічності в роботі).

Як стверджують деякі дослідники, «питання громадського контролю у сфері праці чітко невирішене у законодавстві України» [20, с. 123]. Проте, очевидно, мова має йти не лише про нормативно-правові засади, але і про наявність ефективних механізмів забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації працевохоронної політики.

Висновки. Згідно з аксіологічним чи ціннісним підходом, людські діяння можуть бути осмислені лише у співвіднесенні з цінностями (благами), якими й визначаються норми і цілі поведінки людей. Аксіологічний підхід застосовується у будь-яких сферах людської діяльності, у тому числі і в сфері охорони праці. Сукупність правових норм має складати надійне підґрунтя для задоволення загальнолюдських та соціально-трудових запитів працівників і трудових колективів. Дії всіх учасників соціально-трудових відносин мають бути корисними і важливими як для окремої особистості, так і для суспільства в цілому. Відтак, важливо залучити до участі у формуванні та здійсненні державної політики у сфері охорони праці якомога ширше коло зацікавлених осіб та інститутів громадянського суспільства. Наявність ефективної комунікації є запорукою того, що участь в працевохоронних заходах здійснюється свідомо всіма учасниками соціально-трудових відносин. У такому разі видається можливим гармонійно поєднати термінальні та суто інструментальні цінності у сфері охорони праці. У річищі термінальних цінностей всебічний захист життя і здоров'я людини праці визнається в якості найвищої соціальної цінності. У річищі інструментальних цінностей піклування про людину праці стає невід'ємним чинником взаємодії всіх учасників тристороннього діалогу.

Список використаних джерел

1. Inglehart R. *Modernization and Postmodernization : Cultural, Economic and Political Change in 43 Societies* / R. Inglehart. – Princeton : New York : Princeton Univ. Press, 1997. – 453 p.
2. *Основи демократії* / авт. кол. М. Бессонова, О. Бірюков, С. Бондарук та ін., за заг. ред. А. Колодій. – К. : «Ай-бі», 2004. – 668 с.
3. Пірен М.І. Європейські цінності та їх реалізація у сфері державної служби та кадрової політики України / М.І. Пірен // *Зб. наук. праць НАДУ*. – 2015. – Вип. 1. – С. 78–90.
4. Пасько Я.І. Ціннісні виміри державного управління: центральноевропейська модель // *Сучасні суспільні проблеми у вимірі соціології управління: Зб. наук. праць ДонДУУ*. Т. X. Вип. 140. Серія «Соціологія». – Донецьк : ДонДУУ, 2009. – С. 24–32.
5. Бахтин М.М. К методологии гуманитарных наук / М.М. Бахтин // *Эстетика словесного творчества*. – М., 1979. – С. 361–373.
6. *Загальна теорія держави і права : [підручн. для студ. вищ. юрид. навч. закл.]* / [М.В. Цвік та ін.] ; за ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України М.В. Цвіка, д-ра юрид., наук., проф., акад. АПрН України О.В. Петришина]. – Х. : Право, 2002. – 428 с.
7. Сморгунов Л.В. Сравнительный анализ политико-административных реформ: от нового государственного менеджмента к концепции «governance» /

Л.В. Сморгунів // Поліс. – 2003. – № 4. – С. 50–58.

8. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. допов. та CD) / уклад. : голов. ред. В.Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2009. – 1736 с.

9. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI // Відомості Верховної Ради. – 2013. – № 32. – Ст. 409.

10. Білокур Є.І. Функції державного управління: поняття, особливості, правове регулювання : автореф. дис. к. юрид. н.: спец. 12.00.07 / Є.І. Білокур. – О., 2015. – 23 с.

11. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 38. – Ст. 385.

12. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: постановою Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 р. № 442 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-%D0%BF>.

13. Положення «Про державну службу України з питань праці» (Редакція станом на 04.03.2016 р.) : затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 11.02.2015 р. № 96 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/laws/show/96-2015-п.

14. Питерс Т. В поисках совершенства. Уроки самых успешных компаний Америки / Томас Питерс, Роберт Х. Уотерман-мл. ; пер. с англ. – М. : Вильямс, 2008. – 212 с.

15. Горбулін В.П. Засади національної безпеки України / В.П. Горбулін, А.Б. Качинський. – К. : Інтер-технологія, 2009. – 272 с.

16. Лашкіна М.Г. Нові підходи до комунікації в публічному просторі державного управління / М.Г. Лашкіна // Публічне управління: теорія та практика. – 2013. – Вип. 1. – С. 10–18.

17. Чиркин В.Е. Публичное управление : учеб. / В.Е. Чиркин. – М. : Юристъ, 2004. – 445 с.

18. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2011 р. № 996 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-п.

19. Положення про Громадську раду при Державній службі з питань праці: Схвалено на засіданні Громадської ради при Державній службі України з питань праці, протокол № 2 від 9.02.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dsp.gov.ua>.

20. Костюк В.Л. Громадський контроль за дотриманням трудового законодавства: науково-правовий аспект / В.Л. Костюк // Публічне право. – 2014. – № 3. – С. 122–129.

References

1. Inglehart R. *Modernization and Postmodernization : Cultural, Economic and Political Change in 43 Societies*. Princeton : New York: Princeton U, 1997. Print.

2. Bessonova, M., Bi'ryukov, O. and Bondaruk S. (ed.). *The basic principles of democracy [Osnovi demokrati'i]*. K. : «Ay-bi», 2004. Print.

3. Pi'ren, M.I. "European values and their implementation in the civil service and personnel policy of Ukraine." [Evropijs`ki cinnosti ta ih realizacija u sferi dergavnoj ta kadrovoj politiky Ukrainy]. *Zb. nauk. prac' NADU* 1 (2015): 78-90. Print.

4. Pas'ko, Ya.I. "Value measurements government: Central European model." [Cinnisni vymiry dergavnogo upravlinnja: cetrал`noevropejs`ka model`]. *Suchasni' sus-pi'l'ni' problemi u vimi'ri' soci'ologi'` upravli'nnya: Zb. nauk. prac' DonDUU* 140(X) (2009): 24-32. Ser. Sociology. Print.

5. Bahtin, M.M. "To the methodology of the humanities." [K metodologii guma-
Вісник НУЦЗУ. Серія: Державне управління. Вип. 1(6), 2017

nitarnykh nauk]. *E`stetika slovesnogo tvorchestva* (1979): 361-373. Print.

6. Cvi'k, M.V. (ed.). *The general theory of law [Zagal'na teori'ya derjavi i' prava]*. Kharkiv: Pravo, 2002. Print.

7. Smorgunov, L.V. "Comparative analysis of political and administrative reforms: from new state management to the concept of "governance"." [Srvnitel`nyj analiz politiko-administrativnykh reform: ot novogo gosudarstvennogo menedjementa k koncepcii "governance"]. *Polis* 4 (2003): 50-58. Print.

8. "Great dictionary of modern Ukrainian language [Velikiy tлумachniy slovník suchasnoi` Ukraїns'koi` movi]." Busel V.T. ed. Kiev ; I'rpі'n': VTF «Perun», 2009. Print.

9. "On Administrative Services." [Pro admi'ni'strativni' poslugi]. *Vi'domosti' Verhovnoi` Radi Ukraїny* 32 (2013): 409. Print.

10. Bi'lokur, E.I. "The functions of government: the concept, features, legal regulation." Diss. National U "Odessa Law Academy", 2015. Abstract. (2015): 23. Print.

11. "On the central authorities executive power." [Pro central'ni' organi vikonavchoi` vladi]. *Vi'domosti' Verhovnoi` Radi Ukraїni* 38 (2011): 385. Print.

12. Ukraine. The Cabinet of Ministers of Ukraine. *On optimization of the system of central authorities executive power*. N.p., 10 Sep. 2014. Web. 05 Apr. 2017. <<http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-%D0%BF>>.

13. Ukraine. The Cabinet of Ministers of Ukraine. *On State Service of Ukraine on labor*. N.p., 11 Feb. 2015. Web. 05 Apr. 2017. <zakon.rada.gov.ua/laws/show/96-2015-п>.

14. Piters, T. and Robert H. Uoterman-jr. *In search of perfection. Lessons from America's most successful companies [V poiskah sovershenstva. Uroki samy'h uspešny'h kompanij Ameriki]*. Moscow: Vil'yams, 2008. Print.

15. Gorbuli'n, V.P. and Kachins'kiy, A.B. *The principles of national security of Ukraine [Zasadi naci'onol'noi` bezpeki Ukraїni]*. Kiev: I'nter-tehnologi'ya, 2009. Print.

16. Lashki'na, M.G. "New approaches to communication in public space governance." [Novi pidhody do komunikacii v publichnomu prostori dergavnogo u8pravlinnja], *Publi'chne upravli'nnya: teori'ya ta praktika* 1 (2013): 10-18. Print.

17. Chirkin, V.E. *Public management [Publichnoe upravlenie]*. Moscow: Yurist`, 2004. Print.

18. Ukraine. The Cabinet of Ministers of Ukraine. *On public participation in the formulation and implementation of state policy*. N.p., 03 Nov. 2011. Web. 05 Apr. 2017. <zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-п>.

19. "The provisions of the Public council under the State service on labor." *State service of Ukraine on Labor*. N.p., 09 Feb. 2015. Web. 05 Apr. 2017. <<http://dsp.gov.ua>>.

20. Kostyuk, V.L. "Public control over observance of labor legislation, scientific and legal aspects." [Gromads`kyj kontrol` za dotrymannjam trudovogo zakonodavstva: nauko-vo-pravovyj aspekt]. *Publi'chne pravo* 3 (2014): 122-129. Print.