

ТОВ «ТЕХНІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
«МЕТІНВЕСТ ПОЛІТЕХНІКА»

**ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ТА УПРАВЛІННЯ
У СФЕРІ ОХОРОНИ ПРАЦІ ТА ЦИВІЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ:
КОНСПЕКТ ЛЕКЦІЙ**

*Рекомендовано Науково-методичною радою
ТОВ «ТЕХНІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
«МЕТІНВЕСТ ПОЛІТЕХНІКА»
(протокол № 4 від «12»березня 2023 р.)
Обов'язково до розміщення в репозиторії*

Запоріжжя 2023

mip metinvest
polytechnic



Державне регулювання та управління у сфері охорони праці та цивільної безпеки: конспект лекцій (для магістрів з цивільної безпеки за освітньо-професійною програмою «Аудит та консалтинг безпеки праці», спеціальність 263) / Уклад. О.Є. Кружилко, І.М. Ткалич, Н.В. Володченкова, В.В. Майстренко – Запоріжжя: ТОВ «ТЕХНІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ «МЕТІНВЕСТ ПОЛІТЕХНІКА», 2023. – 191 с.

Конспект лекцій включає теми, що розкривають сутність державного управління, структуру, принципи, форми, методи та правові основи взаємовідносин держави та суспільства, особливості управлінських проявів у різних соціальних сферах, а також законодавчі та нормативно-правові основи охорони праці та цивільної безпеки.

Рекомендовано для студентів спеціальності 263 за освітньо-професійною програмою «Аудит та консалтинг безпеки праці».

Самостійне електронне текстове мережеве видання

Затверджено на засіданні кафедри
безпеки праці та охорони довкілля
Протокол № 7 від «07» лютого 2023 р

Узгоджено:

Секретар Редакційної ради

Малій Х. В.

« 9 » лютого 2023 р.

© ТОВ «ТЕХНІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
«МЕТІНВЕСТ ПОЛІТЕХНІКА», 2023



ЗМІСТ

ВСТУП.....	6
ТЕМА 1. МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ	7
1.1 Складові методології державного управління.....	7
1.2 Класична методологія державного управління.....	16
1.3 Системно-синергетична методологія та її можливості.....	21
1.4 Принципи державного управління.....	24
1.5 Методи державного управління.....	33
Контрольні питання за темою 1	38
Список літератури за темою 1	39
ТЕМА 2. ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЗАСАДИ ТА ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ	40
2.1 Цільові аспекти та завдання державного управління.....	40
2.2 Організаційна структура державного управління	44
2.3 Кадрове забезпечення державного управління в Україні	50
2.4 Інформаційне забезпечення державного управління.....	54
2.5 Публічність та демократія як основи сучасної організації управління.....	57
2.6 Парламентаризм у державному управлінні.....	58
2.7 Інституційний вплив громадської думки на державне управління	61
2.8 Характеристика функцій державного управління	63
Контрольні питання за темою 2	73
Список літератури за темою 2	74
ТЕМА 3. АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСЛУГИ ДЕРЖАВИ. УПРАВЛІНСЬКІ РІШЕННЯ, СТРАТЕГІЧНИЙ ТА ПРОЕКТНИЙ ПІДХОДИ	75
3.1 Поняття публічних і адміністративних послуг	75
3.2 Соціально-економічна сутність адміністративних послуг	78
3.3 Класифікація адміністративних послуг	81
3.4 Конституційні засади надання адміністративних послуг в Україні	84
3.5 Порядок та стандарти надання адміністративних послуг	86
3.6 Критерії оцінки якості надання адміністративних послуг	89
Контрольні питання за темою 3	94
Список літератури за темою 3	95
ТЕМА 4. ПРАВОВА БАЗА УКРАЇНИ З ОХОРОНИ ПРАЦІ ТА ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ	96
4.1 Конституція України	96
4.2 Огляд положень загальних законів з охорони праці та цивільного захисту.....	96
4.3 Огляд міжнародних правових актів	113



Контрольні питання за темою 4	118
Список літератури за темою 4	119
ТЕМА 5. СПЕЦІАЛЬНІ ЗАКОНИ ТА НОРМАТИВНІ АКТИ З ОХОРОНИ ПРАЦІ. ПІДЗАКОННІ ПРАВОВІ АКТИ, РОЗРОБЛЕНІ РІЗНИМИ МІНІСТЕРСТВАМИ	120
5.1 Порядок проведення атестації робочих місць за умовами праці	120
5.2 Закон України «Про технічні регламенти та оцінку відповідності»	122
5.3 Порядок ідентифікації об'єктів підвищеної небезпеки та їх обліку	123
5.4 Порядок видачі дозволів на роботи підвищеної небезпеки або на застосування машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки	125
5.5 Порядок проведення технічного огляду, випробування та експертного обстеження (технічного діагностування) машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки	128
5.6 Навчання і перевірки знань з питань охорони праці	129
5.7 Обов'язкові медичні огляди працівників певних категорій	133
5.8 Використання працівниками засобів індивідуального захисту ..	136
Контрольні питання за темою 5	139
Список літератури за темою 5	140
ТЕМА 6. ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ ОХОРОНИ ПРАЦІ ТА ЦИВІЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ	141
6.1 Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»	141
6.2 Приклади регуляторного впливу у сфері охорони праці	143
6.3 Закон України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану»	148
6.4 Основні принципи та загальні вимоги до здійснення державного нагляду (контролю)	150
Контрольні питання за темою 6	159
Список літератури за темою 6	160
ТЕМА 7. ОРГАНИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ОХОРОНОЮ ПРАЦІ ТА ЦИВІЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ	161
7.1 Органи державного нагляду за охороною праці та державного управління охороною праці	161
7.2 Повноваження (компетентність) органів державного управління охороною праці	162
7.3 Громадський контроль за дотриманням законодавства про охорону праці	164
Контрольні питання за темою 7	166
Список літератури за темою 7	167



ТЕМА 8. ЦЕНТРАЛЬНИЙ ОРГАН ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ, ЩО РЕАЛІЗУЄ ДЕРЖАВНУ ПОЛІТИКУ У СФЕРІ ОХОРОНИ ПРАЦІ. ЦЕНТРАЛЬНИЙ ОРГАН ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ, ЩО РЕАЛІЗУЄ ДЕРЖАВНУ ПОЛІТИКУ У СФЕРІ ЯДЕРНОЇ ТА РАДІАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ	168
8.1 Повноваження та основні завдання центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони праці	168
8.2 Положення Про Державну службу України з питань праці	169
8.3 Закон України «Про використання ядерної енергії і радіаційну безпеку»	176
8.4 Положення про Державну інспекцію ядерного регулювання України	176
Контрольні питання за темою 8	178
Список літератури за темою 8	179
ТЕМА 9. ЦЕНТРАЛЬНИЙ ОРГАН ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ, ЩО РЕАЛІЗУЄ ДЕРЖАВНУ ПОЛІТИКУ З ПИТАНЬ НАГЛЯДУ ТА КОНТРОЛЮ ЗА ДОДЕРЖАННЯМ ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРАХ ПОЖЕЖНОЇ І ТЕХНОГЕННОЇ БЕЗПЕКИ.....	180
9.1 Кодекс цивільного захисту України	180
9.2 Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій	183
9.3 Закон України Про систему громадського здоров'я.....	185
Контрольні питання за темою 9	187
Список літератури за темою 9	188
ПЕРЕЛІК ПОСИЛАНЬ	189



ВСТУП

Регулювання відносин людей, що складаються в процесі їх різноманітної виробничої діяльності, є однією з основних функцій держави, здійснюється у формі державного управління.

Предметом вказаної дисципліни є сутність державного управління, структура, принципи, форми, методи та правові основи взаємовідносин держави та суспільства, особливості управлінських проявів у різних соціальних сферах, а також законодавчі та нормативно-правові основи охорони праці та цивільної безпеки з урахуванням можливості виникнення небезпечних та надзвичайних ситуацій, особливого та воєнного стану.

Дисципліна «Державне регулювання та управління у сфері охорони праці та цивільної безпеки» належить до переліку обов'язкових освітніх компонентів підготовки магістрів з цивільної безпеки за освітньо-професійною програмою «Аудит та консалтинг безпеки праці».

В процесі вивчення дисципліни передбачено опанування знань про методологію, принципи, методи та функції державного управління. Дізнаєтесь про соціально-економічну сутність, конституційні засади та законодавче врегулювання порядку і стандартів надання адміністративних послуг в Україні.

Але не менш важливими є питання державного управління окремими учасниками суспільних відносин, якими є, зокрема органи державного управління та нагляду за охороною праці. Тут важливо ознайомитися з вимогами до організації та проведення заходів державного нагляду (контролю) з охорони праці, отримати знання щодо повноважень та обов'язків органів державного нагляду.

Саме регуляторна політика держави покликана формувати певні правила, які визначають процедури та етапи підготовки та прийняття державних управлінських рішень на всіх владних рівнях.

Дисципліна «Державне регулювання та управління у сфері охорони праці та цивільної безпеки» належить до переліку обов'язкових освітніх компонентів підготовки магістрів з цивільної безпеки за освітньо-професійною програмою «Аудит та консалтинг безпеки праці».



ТЕМА 1. МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

- 1.1 Складові методології державного управління
- 1.2 Класична методологія державного управління
- 1.3 Системно-синергетична методологія та її можливості
- 1.4 Принципи державного управління
- 1.5 Методи державного управління

1.1 Складові методології державного управління

Що таке методологія? Методологію наука розуміє досить неоднозначно. Можна виділити кілька варіантів структурного розуміння методології в сучасній науці.

Методологія - це деяка сукупність філософських методів пізнання. У неї входять індуктивний метод (Ф.Бекон), раціоналістичний метод (Р.Декарт), діалектичний метод (Сократ, Г.Гегель), феноменологічний метод (Е.Гуссерль), системний метод (Л.Берталанфі, У.Ешбі, Т.Парсонс).

Методологія розглядається як система методів пізнання, у тому числі і конкретних. У цьому випадку вона подається у вигляді деякого арсеналу методів діяльності. Недоліки такого підходу в тому, що методологія, з одного боку, звужується до розуміння тільки методів пізнання. Тут виключається методологічна роль принципів, теорій і парадигм [1].

З другого боку, методологія в цій транскрипції стосується тільки пізнавальної діяльності. Насправді діяльність характеризується, принаймні, трьома її різновидами: пізнавальною, практичною і оцінною, які взаємно доповнюють одна одну в реальній життєдіяльності.

Методологія розуміється як загальна теорія методів пізнання. Вона частково збігається з теорією пізнання і одночасно виявляється ширше гносеології, оскільки її цікавлять не тільки методи пізнання, а й методи інших форм людської діяльності. Такий підхід зводить методологію до такого гносеологічного утворення, що не може здійснювати регулятивні і творчі функції в науковому пізнанні і практиці.

Методологія зводиться до сукупності принципів діяльності, які виступають способом регуляції діяльності, що досить переконливо, але викликає заперечення з погляду обмеження методології однією її складовою – принципами [1].



Методологія являє собою специфічну діяльнісну систему, що включає в себе принципи, категорії, теорії, парадигми і методи, що мають специфічне цільове призначення, пов'язане з реалізацією діяльності. Вона виступає як спосіб діяльності, та як спосіб організації діяльнісної системи. Цей підхід заслуговує на увагу, оскільки він інтегрує всі основні складові методології (рис. 1.1).

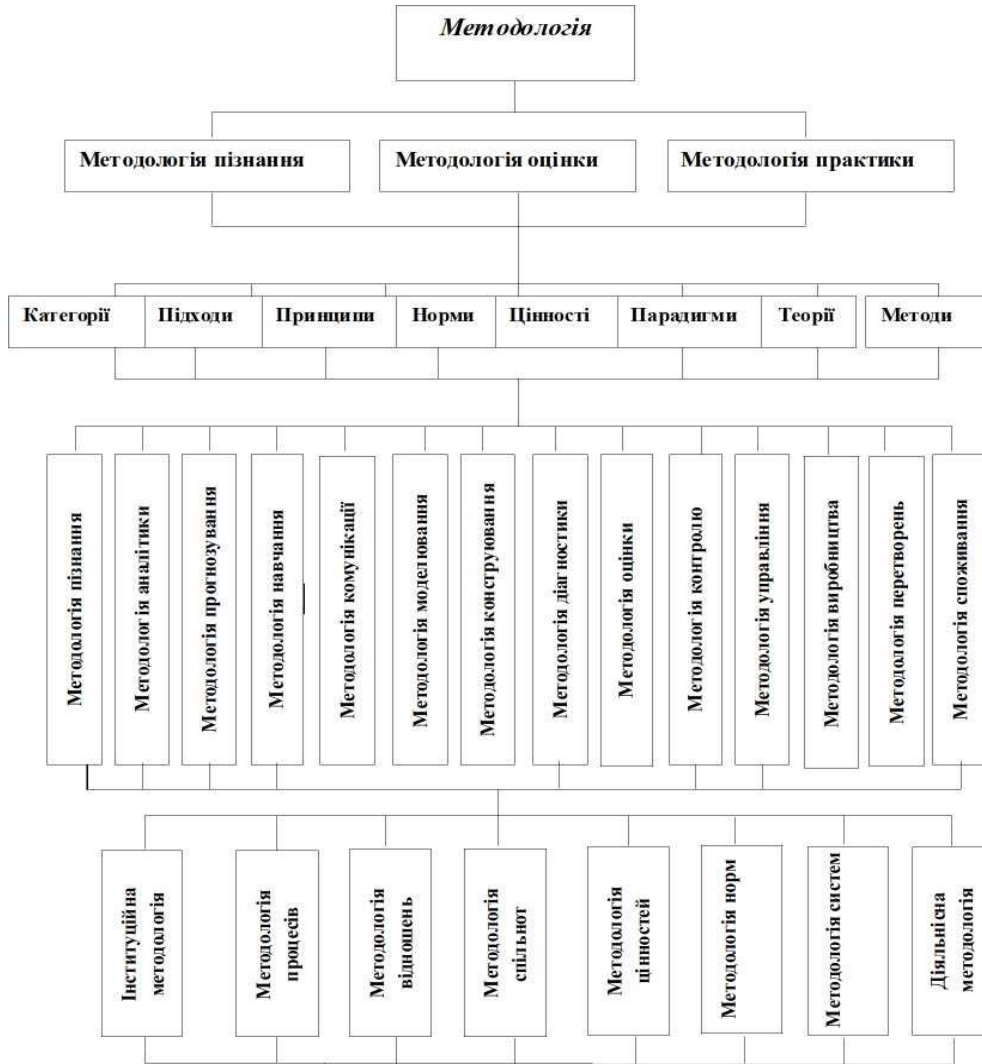


Рис. 1.1. Структура методології

Розгляд методології як певної системи, що включає основні види діяльності методологію пізнання, оцінки і практичної діяльності. Такий підхід дає змогу широко трактувати методологію в аспекті діяльності взагалі, але він залишає відкритим питання про структуру кожного діяльнісного виду методології.

Розгляд методології як багаторівневого утворення, на верхніх поверхах якого розміщується філософська методологія, далі йде загальнонаукова методологія, а на нижніх поверхах - методологія галузевих видів науки. Зазначимо, що ця ієрархія має системний характер, оскільки всі поверхи її складають цілісний методологічний організм.



Системно-діяльнісний підхід до методології, відповідно до якого вона досліджує взаємозумовленість, взаємозв'язок і залежність систем знань та систем діяльності. Вона виступає як самодіюча регулятивно-діяльнісна система, орієнтована на створення діяльності як спосіб наукової діяльності, навчання про структуру, логічну організацію і засіб діяльності. За такого підходу методологія повинна мати досить складну архітектоніку.

Системно-діяльнісний підхід до методології ще не достатньо розроблений, але він має гарні перспективи для її розвитку, виділення в ній деяких підсистем, що забезпечують пізнання, комунікацію, рефлексію тощо. Однак сьогодні наука поки ще не володіє таким методологічним потенціалом, щоб сформуванню розвинутої внутрішньої структури методології. Однак процеси становлення окремих методологій протікають досить швидко. Складаються методології пізнання, прогнозування, комунікацій, діагностики, оцінювання, моделювання, проектування, контролю, управління, виробництва і споживання.

Приведені вище підходи до розуміння методології не суперечать один одному. Методологія як духовно-інструментальна система інтегрує в собі категорії, принципи, норми, цінності, парадигми, теорії і методи в деяку цілісну систему, що має диференціацію за основними видами діяльності і поєднує їх у цілісність. Вона є поліфункціональним утворенням, виступає як спосіб діяльності, спрямований на її організацію і реалізацію.

«Методологія» являє собою такий термін, що обов'язково припускає при вживанні другий термін – «діяльність». По суті справи, коли ми говоримо слово «методологія», то завжди маємо на увазі, що йдеться саме про методологію діяльності. Кожний із усього різноманіття видів діяльності не може існувати без своєї методології. У науці нерідко спостерігається звуження методології до одного її виду - методології пізнавальної діяльності.

Оскільки методологія і діяльність взаємозалежні, розглянемо основні підходи до її розуміння. Засоби діяльності, що входять у її структуру, визначають її методологічний зміст. Вони зумовлені метою діяльності як її передбачуваним результатом.

Людську діяльність можна розглядати з найбільш загальних філософських позицій як з'єднання в собі пізнання, оцінки і практики. При цьому її пізнавальний аспект являє собою одержання або використання знання про об'єкт за допомогою застосування до нього методів пізнання. Що стосується оцінної діяльності, то вона забезпечує необхідну для будь-якої свідомої дії з об'єктом оцінку суті відповідно до деякої шкали оцінювання. Практична ж складова орієнтована на предметно-практичне перетворення об'єкта відповідно до наявних знань і оцінок.

Виділення різновидів методології відповідно до різновидів діяльності не знімає проблему її розуміння, а переводить цю проблему в русло



структурного осмислення методології.

Означена схема дає змогу побачити все різноманіття різновидів методології. Вона може використовуватися як матриця для діагностування ступеня розвиненості реальної методології того або іншого виду діяльності. В наш час існує значний перелік видів діяльності, що слабо забезпечені методологічно. Тут слід назвати, насамперед, аналітичну діяльність, діагностику, проектування. Існують значні складнощі формування методології цінностей і процесів, особливо перехідних і кризових. Серед приватних різновидів методології найбільш інтенсивно розвивається методологія прийняття управлінських рішень, що припускає розробку моделей прийняття державних рішень. Набирає сили методологія аналітичної діяльності в державному управлінні.

Кожна складова в структурі методології державного управління виконує своє специфічне призначення. Але одночасно відіграє і системоутворюючу роль. Так, принципи визначають відповідні точки діяльності, формують загальні напрями діяльності. Категорії задають зміст використовуваних понять, відображення об'єктів і комунікацію між суб'єктами діяльності. Норми виступають у вигляді раціональних вимог до діяльності. Цінності додають особистісну і суспільну значимість державному управлінню. Парадигми забезпечують інтеграцію всіх складових методології та їх реалізацію. Теорії додають обґрунтованість, аргументованість діяльності. Нарешті, методи виступають як механізм діяльності, спосіб її здійснення [1].


Розглянемо докладніше складові методології державного управління.

Однією з серйозних проблем державного управління є відсутність обґрунтованості, строгості і глибини цілого ряду використовуваних понять. У державному управлінні не вистачає всебічного аналізу понять їхнього системного бачення. Звідси випливає, що для державного управління як наукової галузі потрібно розв'язувати проблему формування системи категорій.

Принцип виступає як вихідний теоретичний посил формування знання. Він указує правильний напрям руху пізнавального процесу, виступає основою в оцінюванні, у практиці він визначає напрям і характер перетворення.

Принципи державного управління не є однозначними. Вони являють собою кілька груп принципів [1]:

- принципи пізнання державного управління;
- принципи оцінки державного управління;
- принципи моделювання державного управління;
- принципи проектування державного управління;
- принципи побудови держави;
- принципи реформування держави;

- 
- принципи організації державного управління;
 - принципи здійснення державного управління.

Серед пізнавальних принципів у державному управлінні виділяються не тільки принципи об'єктивності, розвитку, цінності державності, але й принципи системності і контрольованості.

Термін «**підхід**» характеризує методологічний комплекс, з яким суб'єкт пізнання або практики підходить до дослідження або практичного перетворення об'єктів. Під ним розуміється комплекс парадигмальних, синтагматичних і прагматичних структур і механізмів у пізнанні і/або практиці, що характеризує конкуруючі між собою (або такі, що історично змінюють одна одну) стратегії і програми у філософії, науці, політиці або в організації життя і діяльності людей [1].

Досить часто термін «підхід» узагалі не ідентифікується або розглядається як ідентичний термінові «принцип». Тільки деякі автори намагалися визначити підхід і виділити його структуру.

На наш погляд, на відміну від принципу, підхід не тільки декларує дещо, а й пропонує метод. На відміну від методу, підхід являє собою його обґрунтування, тобто він – «слуга методу». Підхід також завжди сам має «слуг», якими виступають усі інші складові методології, особливо категорії та парадигми. Останні забезпечують його соціальний ареал, тобто поширення його серед тих або інших суб'єктів відповідного виду діяльності. Підхід, що сформувався, безсумнівно, є досягненням, гордістю методології, характеристикою її дієздатності. До таких підходів у державному управлінні відносять системний, ситуативний, синергетичний, психологічний, соціологічний та інші підходи.

Нерідко за підходом стоїть ціла галузь наукового знання з її теоріями, категоріями і методами, що забезпечує її методологічні застосування за допомогою методологічного транзиту знання з однієї галузі в іншу.

Заслуговує на серйозні дослідження проблема **норм у державному управлінні**, складність якої зумовлена перехідним типом суспільства, коли втрачені старі норми, а нові не встигли скластися й закріпитися в житті. При цьому в науковому пізнанні відчувається, з одного боку, дефіцит раціональних норм, а з другого - недосконалість і формалізм деяких встановлених норм.

Важливу активну регулятивну роль у методології відіграють **парадигми**. Під парадигмою згідно з **Т.Куном**, який увів цей термін в обіг, розуміється дисциплінарна матриця, тобто те, що «поєднує членів наукового співтовариства, і, навпаки, наукове співтовариство складається з людей, які визнають парадигму». **Т.Кун** пояснює термін «дисциплінарна матриця» так: «... вона «дисциплінарна» тому, що враховує звичайну належність учених-дослідників до визначеної дисципліни»; «матриця» - тому, що вона складена з упорядкованих елементів різного роду, причому



кожний із них вимагає подальшої специфікації [1, 2].

Державне управління є мультипарадигмальною галуззю знання. Вона має певну кількість самостійних парадигм, що додають йому не тільки різноманіття значеннєвих контекстів, але й методологічного змісту. Серед них такі парадигми.

- *Практична парадигма:* державне управління - це сфера практичної діяльності, вирішення практичних завдань, що виникають у різних сферах життя суспільства.

- *Інституціональна парадигма:* державне управління являє собою сукупність інститутів, що здійснюють управлінську діяльність.

- *Діяльнісна парадигма:* державне управління являє собою діяльність з управління державою.

- *Нормативно-правова парадигма:* державне управління виступає як нормативно-правова система, що регулює управління державою, її діяльність і впливи на суспільство.

- *Сцієнтистська парадигма:* державне управління є специфічною галуззю наукового знання, що реалізується в діяльності держави.

- *Системна парадигма:* державне управління представляється у вигляді системи, що вимагає системної регуляції.

- *Інструментальна парадигма:* державне управління - це сукупність інструментів управління державою і впливу держави на суспільство.

- *Інноваційна парадигма:* державне управління виступає як найважливіший механізм реалізації інновацій, відновлення всіх сфер суспільства.

- *Патерналістська парадигма:* державне управління - це сфера централізованого розподілу ресурсів.

- *Ліберальна парадигма:* державне управління - це спосіб регулювання відносини між суб'єктами політики [1].

Наука, згідно з **Т.Куном**, розвивається за допомогою формування, конкуренції і зміни парадигм. За парадигмального підходу до державного управління як галузі наукового знання можна виділити тенденції розвитку методології державного управління.

Перехід від патерналістської до ліберальної парадигми, відповідно до якої змінюються акценти місії держави із соціального захисту кожного громадянина до створення умов для соціально-економічної незалежності індивіда від держави, перетворення його в партнера держави.

Активізація інструментально-прагматичного парадигмального комплексу, що обумовлено процесами реформування державного управління.

Загальне домінування системної парадигми, що має безліч транскрипцій, що часом суперечать одна одній і обумовлених розходженням методологічної культури державних службовців і службовців місцевого самоврядування.

Загострюється потреба в інноваційній, практичній та



інституціональній парадигмах, що означає розуміння реформ як реальних інноваційних процесів інституціонального характеру.

Базовою основою методології є метод. Він являє собою важливий компонент діяльності.

Методи державного управління містять у собі не тільки методи пізнавальної діяльності, а й методи оцінки і практичної діяльності. Якщо методи пізнавальної діяльності забезпечують одержання знання, інформації про ті або інші сторони державного управління і місцевого самоврядування, то методи оцінки виступають засобами діагностики ситуації. А методи практики управління виступають способами владного впливу на процеси соціального і державного розвитку, на діяльність державних структур і конкретних посадових осіб [1].

Не розглядаючи все їх різноманіття, виділимо напрями розвитку методів державного управління.

По-перше, відбувається процес залучення, перевірки й адаптації методів інших наук у державне управління. На методологічному полі державного управління йде інтенсивний добір, стихійні методичні експерименти і пристосування методів з усіх основних галузей знання до потреб державного управління.

По-друге, зростає роль у державному управлінні системної методології, що поєднує пізнання, оцінку і практику. Саме системна методологія стає загальним методологічним ядром виникаючого методологічного комплексу.

По-третє, спостерігається зміна співвідношення між регламентованими методами, близькими до норм та процедур, і креативними методами, що відрізняються творчістю й урахуванням індивідуальності суб'єкта діяльності, що веде до виникнення індивідуальних методологічних ансамблів, що дають змогу вирішувати складні і творчі завдання.

По-четверте, спостерігається заострення потреби в стандартизації й уніфікації методів, у чітких технологіях їх застосування, автоматизації вирішення низки аналітичних, оцінних та інших завдань [1].

Нарешті звернемо увагу на методологічну функцію теорій державного управління, що не тільки є системами знань, що дають змогу пояснити виникнення і функціонування, передбачити розвиток предметів і явищ дійсності, але й засобами пізнання державного управління. У наш час державне управління як українська національна практика відчуває справжній дефіцит теоретичних побудов. При цьому досить незначні успіхи вітчизняної науки в розробці таких важливих концепцій, як моделі розвитку українського суспільства, держави та її підсистем в умовах реформ, глобалізації, європейської інтеграції, входження в постіндустріальну інформаційну цивілізацію. Разом з тим слід зазначити, що відбувається формування критичної маси ідей по таких проблемах, як функції держави, прийняття управлінських рішень, сутність і специфіка



місцевого самоврядування та інші, що не тільки сприяють виникненню пояснюючих теорій, але і значному методологічному ефекту у вигляді моделей, методів і технологій управління.

Однак найбільш важливою особливістю державного управління є його раціональність, яка виявляється в цілераціональній орієнтації та раціональному обґрунтуванні управлінського інструменту та його використанні. Базовою особливістю методології наукових досліджень державного управління є її практична орієнтація на отримання не просто знання про державне управління, а отримання такої інформації, яка б давала змогу реалізовувати державно-управлінські функції, насамперед функцію підготовки та прийняття управлінських рішень. Зрозуміло, що державно-управлінська наука повинна бути орієнтованою на практичний результат. Однак саме ця сутнісна її характеристика не цінується. Органічно пов'язана з результативністю ефективність державного управління, яка є ціною управлінського результату.

Недостатньо дослідженою є ще одна характеристика методології наукових досліджень державного управління - це висока її залежність від нормативно-правової системи держави. Будь-яке втручання дослідника в органи державної влади та місцевого самоврядування не можливе без відповідного дозволу у формі наказу, постанови, рішення цього органу. Особливо це характерно для емпіричних досліджень, які розкривають усі недоліки в діяльності організації. Тому виникають бар'єри для наукових досліджень, подолання яких вимагає вдосконалення законодавства, договірної системи проведення наукових досліджень.

Особливістю та одночасно проблемою методології державного управління є її практична орієнтованість, пов'язаність із побутовим знанням, здоровим глуздом, життєвою раціональністю. Методологія державного управління має прикладну орієнтованість на вдосконалення управління державою. Тому вона має за мету два важливих методологічних завдання: розробку моделей та управлінських технологій.

Методологія як така і методологія державного управління в XXI ст. неминуче повинні зазнати кардинальних змін. Основні зміни методології звичайно пов'язують з її гуманізацією, зближенням природознавства і соціально-гуманітарних наук, протилежних концептуально-методологічних підходів, розширенням застосування системного підходу і синергетики, статистично-ймовірних і квантово-релятивістських методів пізнання, поглибленням методологічної рефлексії в самих науках і галузях знання, удосконалюванням методів пізнання, підвищенням концептуального статусу гуманітарних наук, посиленням орієнтації методології на практику. Спостерігаються процеси універсалізації методології, становлення універсології як загальної методологічної дисципліни. Досить чітко визначилася тенденція до відмови від розгляду



статичного об'єкта, що складається з елементарних цеглинок, пов'язаних між собою елементарними зв'язками, на користь розгляду об'єкта в динаміці як сукупності нелінійних процесів. Значний методологічний вплив здобуває ідея багатоваріантності розвитку, переоцінюється роль суб'єкта й об'єкта в розвитку у бік більшої значимості суб'єкта, що перестає впливати на природність об'єкта, а сам формує для нього простір змін [1].

Важливо і те, що відбуватиметься зміна співвідношення між організацією і самоорганізацією в державному управлінні. Методологія державного управління в найближчі роки переміститься в центр наукових досліджень [1]. Найімовірніше, що її дослідження підуть за напрямками, що наведені нижче. Насамперед дослідження проводитимуться шляхом пошуків обґрунтованих визначень держави як системи, формування категорійного апарату державного управління із системних позицій. Державне управління як галузь наукового знання ще не має своєї мови, воно користується понятійним апаратом інших наук, слабо адаптованим до своїх власних потреб. Тому створення такої мови набуває винятково важливого значення для його ефективного розвитку.

Відбудуватиметься перетворення державного управління в соціально-інженерну науку, у державний менеджмент, що органічно поєднає методологію наукового пізнання з методологією практичного управління державою. У цьому зв'язку спостерігатиметься зростання уваги дослідників не тільки до одержання наукового знання в цій сфері, а й до втілення його в моделі, проекти і реальну дійсність. Нині назріла необхідність визнання високого наукового статусу соціально-інженерних досліджень у галузі державного управління.

Буде відбуватися подальше збагачення методології державного управління за рахунок адаптації філософської, загальнонаукової і приватно-наукової методології. Державне управління як галузь науки повинна інтегрувати кращі досягнення методології. При цьому тут дуже небезпечним є пряме перенесення методологічного знання без зняття з його специфіки, зумовленої сферою його виникнення, і без насичення специфікою державного управління.

Найбільш важливими довгостроковими трендами розвитку методологічної суті державного управління є такі.

По-перше, спостерігається прискорення процесів демократизації влади, формування партнерських підходів у прийнятті рішень, розвиток та диверсифікація форм та методів взаємодії з населенням, посилення відкритості влади, участі в ній громадян.

По-друге, посиляться перехід до програмно-цільового управління, яке базується на розробці комплексу узгоджених програм розвитку основних підсистем, побудованих на основі антикризового, сталого розвитку.

По-третє, зростатимуть вимоги суспільства до дієздатності держави, відбудеться відмова від суто ліберальної моделі її функціонування. Це



приведе до зростання потреби в ефективних адміністраторах, які володіють сучасним адміністративним менеджментом. Потреба в них загостриться також у зв'язку з тим, що когорта радянських за походженням адміністраторів підуть на пенсію. Молоде покоління службовців потребуватиме серйозної адміністративної підготовки.

По-четверте, відбудеться мобілізація механізмів так званого “прориву”, тобто стрімкого просування управлінської системи до свого оновлення та оновлення зони управління.

По-п'яте, буде активно формуватися система державного і муніципального менеджменту.

По-шосте, в управлінні зросте запит на інформаційно-аналітичні комп'ютерні системи, які будуть на основі баз даних регулювати процеси в економіці, транспортній системі, комунальному господарстві й соціальному захисті.

По-сьоме, загостриться потреба у реформуванні адміністративно-територіального устрою на основі сучасних форм співвідношення між централізацією й децентралізацією.

По-восьме, державне управління та місцеве самоврядування будуть швидко перетворюватися в систему надання людям різноманітних соціальних послуг та підвищення їх якості.


По-дев'яте, загостриться проблема підвищення соціально-економічного статусу державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, вдосконалення оплати їх праці.

По-десяте, посиляться технологізація управління шляхом упровадження технологій прийняття управлінських рішень, комунікації, влади, впливів, організаційної культури, лідерства, мотивації, стилю управління, регуляції конфліктів, соціальної відповідальності, групової динаміки та ділової етики [1].

Виділені тенденції потребують суттєвого оновлення методології державного управління, системи професійного навчання державних службовців відповідно до чотириsegmentної моделі, яка включає формування спроможності до адміністративної, антикризової, інноваційної та публічної діяльності.

1.2 Класична методологія державного управління

У процесі становлення сучасної державності класична наука відіграла винятково важливу роль, у природі якої домінують два принципи: принцип об'єктивності, незалежності ученого від ціннісних установок і принцип прогресу, що розуміється як процес загального поліпшення буття під впливом розуму, що пізнає. При цьому напрацьовані в різних сферах класичної науки знання переносилися у сферу управління і державного управління зокрема. Ідеться насамперед про методологічний зміст наукового менеджменту, в основі якого лежить розроблена американським інженером **Ф.Тейлором (1856 - 1915)** концепція наукової



організації виробництва. Йому вдалося поєднати теоретичний і емпіричний підходи у вивченні соціальної організації [1].

Ф.Тейлор займався вивченням і впровадженням раціональної організації виробництва і трудової діяльності на промислових підприємствах. Тейлоризм як система наукової організації виробництва (праці) ліг в основу нової самостійної наукової дисципліни - наукової організації праці (НОП). Її вихідні принципи Тейлор виклав у низці робіт, зокрема: “Управління фабрикою”, “Принципи наукового менеджменту” тощо.

Основна заслуга **Ф.Тейлора** полягає в тому, що він наповнив поняття наукового менеджменту його дійсним змістом, що строго відповідає ідеї раціональної організації, а також загальній природі капіталістичного виробництва. Тейлоризм будується на “примусовому співробітництві” робітника і підприємця, що монополізує функцію раціональної організації, тоді як робітник уподібнюється “машині”, “гвинтику” тощо.

Тейлоризм як організація праці є крайнім утіленням механістичного технологічного підходу до організаційної діяльності. Він полягає в єдності правил і законів, виданих адміністрацією, формул і схем організації трудової діяльності, розроблених на основі наукового спостереження, експериментів, хронометражу і матеріальної зацікавленості робітників в отриманні більш високого заробітку.

Трохи раніше М.Вебер сформулював раціональність як основний принцип організації. У тейлоризмі знайшов своє вираження описаний **М.Вебером** загальний дух протестантської етики, що створить основу бізнесу: гроші повинні бути зароблені працею. Саме внаслідок цього підходу до організації праці тейлоризм часто справедливо іменується “машинною системою”, “машиною вижимання поту” [1].

Значний внесок у теоретичну і практичну розробку питань організації і управління зробив французький інженер, керівник великої гірничодобувної і металургійної компанії **А.Файоль (1841–1925)**. Саме він є засновником власне наукового менеджменту, оскільки він заклав основи і принципи організації адміністративної діяльності, без якої не можна уявити державу. Розробки **А.Файоля** (його основна праця називається “Загальний і індустріальний менеджмент”) ввійшли в науку під прапором адміністративної школи і були присвячені аналізу принципів і технологій управління.

Менеджмент як технологічний процес управління А.Файоль розглядає як єдиний процес або систему взаємозалежних управлінських дій-функцій. Предметом наукового менеджменту і є власне управлінська діяльність, що, у свою чергу, являє собою особливий, специфічний вид людської діяльності.

А.Файоль сформулював п'ять елементів (або “адміністративних функцій”), сукупність яких утворює адміністративну діяльність.



Французький дослідник виділяє функції передбачення, планування, організації, координації і контролю. Управління, на його думку, є основною функцією суб'єктів організації на всіх рівнях, причому міра відповідальності за її виконання тим вища, чим вище місце в організаційній ієрархії.

Технологія організації і управління, за **А.Файолем**, полягає в тому, щоб визначити і створити структуру підприємства і виробництва, розподілити функції кожного учасника виробничого процесу. Подібну організацію він називає “соціальним організмом”, управляти яким - значить вести його до кінцевої мети, витягаючи максимальні можливості з усіх наявних ресурсів [1].

Розглядаючи управління як одну з функцій соціального організму, **А.Файоль** виділяє шість його форм: “технічної, або технологічної діяльності”; “комерційної діяльності” - закупівля, продаж, обмін; “фінансової діяльності” - пошук капіталу й ефективного його використання; “захисної діяльності” - захист власності й особистості; “бухгалтерської діяльності” - інвентаризація, складання балансових відомостей, ведення статистики, підрахунок витрат і “адміністрування”. Таким чином, адміністрування, адміністративна діяльність, на думку французького дослідника, є одним особливим видом управління.

Пізніше, у післявоєнні роки, зазначені дослідження стимулювали нові наукові пошуки у сфері соціології менеджменту (книги Петерсена і Плоумена “Організація бізнесу і менеджмент” та “Практика менеджменту” відомого американського соціолога **П.Друкера**). Основним дослідницьким завданням став пошуки шляхів того, як зробити менеджмент корисним, ефективним, моральним, науковим і об'єднати в управлінні в одне єдине й органічне ціле науку і мистецтво.

Ч.Барнард (Бернард) (1886–1961) своїми ідеями порушує і вирішує принципово важливе питання про ефективність організації.

У суспільстві складаються два типи організації: “скалярний”, або “ієрархічний” (коли організація досягається за допомогою підпорядкування частин єдиній центральній владі, що дає змогу знизити загальну кількість системних дисфункцій, хоча б ціною скорочення індивідуальних волей) і “латеральний” (коли організація досягається шляхом угоди - у цьому разі вона не володіє власними формальними засобами запобігання дисфункцій).

Саме встановлення і подальше існування соціальної організації залежить, за **Барнардом**, від рівноваги між “внеском” і “задоволенням”. Перше - сама діяльність індивіда, друге - стимул діяльності. Звідси найперший обов'язок адміністратора - керувати, за термінологією **Барнарда**, “економікою стимулів”. Сам **Ч.Барнард** виділяє й аналізує чотири види “задоволення стимулів”: “матеріальне задоволення” (гроші, речі чи фізичні умови); “особистісне задоволення” (престиж, відмінності й ін.); “бажані умови діяльності” (виробничий комфорт тощо); “духовне



задоволення” (гордість майстерністю) [1].

Значну увагу приділяє **Ч.Барнард** формальній і неформальній організації. Він констатує їх нерозривний зв'язок і особливості кожної. Так, неформальна організація відрізняється від формальної невизначеністю. Разом з тим не можна недооцінювати неформальну організацію, що виконує три “позитивні функції” стосовно формальної. По-перше, неформальна організація забезпечує проходження рішень, так само як думок і суджень, що не можуть пройти через формальні канали, не породжуючи проблем в організації і керуванні. По-друге, неформальна організація за певних умов може сприяти забезпеченню стійкості (стабільності) формальної організації. По-третє, неформальна організація в умовах негативного впливу на індивідів формальної організації виконує функцію соціального захисту : вона дає особистості необхідне відчуття самоцінності, незалежності, достоїнства. Цілком правильно **Ч.Барнард** підкреслює, що ці функції неформальної організації здобувають виняткове значення в конфліктних умовах, зокрема у випадках конфлікту між особистістю і формальною організацією.

Ч.Барнард розвиває концепцію “прийнятого авторитету”. Вважаючи накази у формальній організації найважливішим проявом авторитету, **Ч.Барнард** підкреслює, що атрибут його вносять у накази не особами, які віддають накази, а, навпаки, тими, кому накази адресовані. Інакше кажучи, остаточним критерієм авторитету є прийняття чи несхвалення індивідуумами адресованих їм наказів. Щоб накази були прийняті як авторитетні, потрібно дотримуватися таких вимог: по-перше, накази і розпорядження повинні бути зрозумілі; по-друге, мають відповідати меті організації; по-третє, повинні співвідноситися з особистими інтересами адресата і, нарешті, повинні бути здійснені.

Прийняття авторитету обумовлене ще “зоною індіферентності”. Це значить, що кожний приймає накази лише у визначених межах, що звужуються, якщо “формальний авторитет” розходиться із здібностями, знаннями, досвідом, моральністю суб'єкта влади. **Ч.Барнард** вводить дуже важливе поняття “авторитету лідерства”, пов'язуючи його з іншим важливим поняттям “моралі організації”. Насправді керівництво, управлінська діяльність обов'язково мають моральний аспект. Моральні атрибути управління, за **Ч.Барнардом**: відповідальність, обов'язок, ділова етика. Одна з книг **Ч.Барнарда** так і називається “Елементарні умови ділової моралі” [1].

Ч.Барнард одним із перших у соціології почав досліджувати управління як комунікативний процес. “Лінії авторитету” - це “канали формального зв'язку”, а адміністратори - це “комунікативні центри”. Організація комунікації (зв'язку) - найважливіше завдання управління. Згідно з ученням **Ч.Барнарда** в організації мають дотримуватися такі вимоги комунікації:

- канали зв'язку повинні бути точно визначені і добре відомі всім



членам організації;

- кожна особа в організації має охоплюватися формальними зв'язками у вигляді субординації або суперкоординації з іншими особами;

- лінія зв'язку (комунікації) повинна бути по можливості прямою і короткою (тим менше збоїв в організації);

- комунікативний зв'язок має використовуватися цілком. Обхід складових її ланок призведе до протиріч, помилок і підриву відповідальності;

- компетенція осіб, які утворюють “комунікативні центри”, повинна бути адекватною, однак за складної організації цього досягти важко, звідси необхідно широко використовувати допомогу консультантів, експертів, референтів, помічників ;

- неприпустимо переривати комунікацію, адже це неодмінно позначиться на якості управління й організації. Мають бути передбачені заходи, що страхують від можливих перебоїв і зривів;

- кожне повідомлення, передане комунікативними каналами, має бути автентичним.

Ч.Барнард велику увагу приділяє “плануванню організації”. Він розрізняє “стратегічне планування” (по досягненню мети організації), “функціональне планування” (що стосуються збереження системи), “еволюційне планування” (планування майбутніх станів системи за допомогою планування проміжних станів). Кожен план організації має містити в собі (передбачати): ціль, способи її досягнення, вихідні дані, пов'язані із ситуацією, використовувані кошти, резервні кошти на випадок непередбачених обставин, відповідальність за всі види дій.

У школі “соціальних систем” одержала розвиток і концепція управління як “ухвалення рішення”, розроблена американським соціологом Г.Саймоном (1916–2001). Для нього організація - це система суб'єктів, які приймають рішення. Відповідно авторитет означає владу, яка приймає рішення, що визначає і спрямовує дії інших людей. Рішення передаються як по вертикалі, так і по горизонталі, тобто, як висловлюється **Г.Саймон**, “латерально по всій організації”. Центральними питаннями ухвалення рішення є якість і ефективність. По першому питанню у зв'язку з тим, що процес прийняття і реалізації рішення неможливо раціоналізувати належною мірою, виникає суспільна потреба в “компенсації обмеженої раціональності індивідів”, що, у свою чергу, призводить до нестачі сервомеханізмів управління (ЕОМ і інших технічних засобів). Що стосується другого питання, то на ефективність завжди негативно впливають конфлікти, а також недосконалі способи “ідентифікації індивідів з організацією”. Таким чином, ефективність управління безпосередньо залежить від оптимальності організації - її удосконалювання є умовою ефективності реалізації управлінських рішень [1].

Розвиток кібернетики стимулював аналіз суспільства як



кібернетичної системи. Поява нового “кібернетичного” світогляду дала змогу розглянути людське суспільство, поведження людей, процеси організації соціального життя з невідомого раніше боку. Показово, що в числі фундаментальних творів “батька кібернетики” **Н.Вінера (1894 – 1964)** значиться “Кібернетика і суспільство”. Ця книга ознаменувала появу **соціальної кібернетики**. У числі пріоритетних проблем цієї школи - її розвиток збігається з поширенням так званої постнеокласичної науки - інформаційні процеси в суспільстві і закономірності досить специфічного феномену - “соціальної інформації”, закономірності не менш специфічного явища - “соціального поведження” та ін.

Розглянемо коротко принципи і механізми управління соціальними системами у світлі кібернетичних ідей. Системне поведження, як встановлено кібернетикою, управляється за принципом зворотних зв'язків, що можуть бути позитивними і негативними.

Негативні зворотні зв'язки дають можливість блокувати згубні, руйнівні наслідки системного поведження, і в такий спосіб забезпечують стійкість і схоронність суспільства як особливої системи, її гомеостаз. Позитивні зворотні зв'язки, навпаки, підсилюють відхилення від вихідних станів. У зв'язку з цим у суспільстві розвиваються різноманітні процеси, що мають в одних випадках позитивне значення (наприклад нагромадження капіталу), в інших випадках - негативне (наприклад наркоманія).

Визнаний класик кібернетики **Ст.Бір** у своїй роботі “Мозок фірми” розглядає два способи організації управління і поведження системи - алгоритмічний і евристичний - і показує, що в складній та надскладній системах, до яких належать людське суспільство, великі виробничі організації тощо, управління має спрямовуватися на евристичні процеси, що забезпечують необхідний динамізм суспільства і діючий (життєвий) союз організації і менеджера. Кібернетика в наш час дає можливість пояснити раніше не зрозумілі суспільні закономірності [1].

1.3 Системно-синергетична методологія та її можливості

Популярність системної методології нині наскільки велика, що можна перефразувати відомий афоризм видатних фізиків **У.Томсона** і **Е.Резерфорда** відносно науки, яку можна розділити на фізику і збирання марок. Дійсно, серед усіх видів методології системний аналіз є справжнім королем, а всі інші методи можна з упевненістю віднести до його невиразної прислуги.

Системність методології державного управління зумовлена тим, що в основі будь-якого управління і державного особливо лежить ідея порядку, упорядкування, додання системності. Саме ця сутнісна риса державного управління приводить до того, що особливо популярним в управлінні справами держави стає системний підхід.

У цей час досить рельєфно виділяються кілька варіантів



розуміння суті системної методології:

- ототожнення її з технологією наукового дослідження. При цьому для самого системного аналізу в цій технології практично немає місця;
- зведення системної методології до системного конструювання. По суті, системно-аналітична діяльність зводиться до системотехнічної діяльності;
- досить вузьке розуміння системної методології, зведення її до однієї з його складових, наприклад до структурно-функціонального аналізу;
- ототожнення системної методології із системним підходом;
- розуміння системної методології як дослідження системних закономірностей;
- у вузькому значенні під системною методологією досить часто розуміють сукупність математичних методів дослідження систем;
- зведення її до сукупності методологічних засобів, які використовуються для підготовки, обґрунтування та розв'язання складних проблем [1].

У табл. 1.1 дається характеристика основних видів системної діяльності.

Швидше за все те, що називають системною методологією, являє собою масив методів і прийомів системної діяльності. Розвиток ідеї системності призвів до виникнення принципу, теорії та методу **синергізму**, який сформувався до 80-х рр. ХХ ст., коли системність зазнала перших криз. Синергізм, або мультиплікаційний підхід, відокремився від системного підходу і висувається на передній план серед інших методологічних принципів завдяки тому, що науково-технічна революція і соціальні перетворення підштовхнули дослідження проблеми ефективності. Перед дослідниками й практиками стали дедалі частіше виникати проблеми щодо того, як забезпечити ефективність пізнання або практичної діяльності. Важливо і те, що **синергетика**, на відміну від класичної теорії систем, досліджує нестійкі, перехідні і складні системи.

Таблиця 1.1. Види системної діяльності і їх характеристика

Види діяльності	Мета діяльності	Засоби діяльності	Зміст діяльності
Системне пізнання	Отримання знання	Знання, методи пізнання	Вивчення об'єкта і його предмета
Системний аналіз	Розуміння проблеми	Інформація, методи її аналізу	Розгляд проблеми за допомогою методів аналізу
Системне моделювання	Створення моделі системи	Методи моделювання	Побудова формальної або натурної моделі системи
Системне конструювання	Створення системи	Методи конструювання	Проектування і опредмечування системи
Системна діагностика	Діагноз системи	Методи діагностики	З'ясування відхилень від норми в структурі і функціях системи
Системна оцінка	Оцінка системи	Теорія і методи оцінки	Отримання оцінки системи, її значущості

Згідно з основоположником синергетики Г.Хагеном, синергетичний підхід відрізняється від традиційного переходом від дослідження простих систем до складних, від закритих до відкритих, від лінійності до нелінійності, від розгляду рівноваги до нестабільності, до вивчення того, що відбувається далі від рівноваги [1].

Настала епоха динамічних, перехідних і нерівноважних систем. Це зумовило кризу детерміністського розуміння систем, що склалася під впливом ментальності промислової цивілізації. Криза системності відразу ж позначилася на різкому спаді публікацій, присвячених тим або іншим аспектам системності. Механістичне розуміння системності перестало відповідати реаліям кінця ХХ - початку ХХІ ст.

Вихід із цієї кризи був забезпечений завдяки виникненню дуже суперечливої філософії постмодернізму, яка на противагу категорії «система» ввела категорію «хаос». Відбулися значні концептуально-методологічні зрушення і в природознавстві, пов'язані з активним поширенням ідей і методів синергетики - теорії самоорганізації і розвитку складних систем будь-якої природи. Завдяки таким поняттям, як «біфуркація», «флуктуація», «хаос», «нелінійність», «невизначеність», «безповоротність» тощо відбувається швидке поживлення системної теорії. Системність знову починає відповідати духу часу, успішно вирішує різні дослідницькі і практичні завдання в різних сферах людської діяльності.

Синергетика досить сильно впливає на стиль мислення ученого. Вона формує принципово нову парадигму пізнання, найважливішими елементами якої виступає відкритість середовища і систем; нелінійність процесів; розвиток через нестійкість (нестационарність) [1].

Патерни синергетики:

-предметом науки є не тільки загальне, повторюване, але і випадкове, індивідуальне, неповторне (не тільки закони, а й події);



- природний порядок всесвіту не є від віку даним, матерія не інертна, їй властиві джерела саморуку і внутрішньої активності;
- математичне знання не є універсальною мовою і стандартом знання - не менш важливими є якісні методи;
- детермінізм в описі світу не виключає випадковості - вони узгоджуються і взаємодоповнюють одна одну : якщо в точці біфуркації діє (домінує) випадковість, непередбачуваність, то після вибору шляху розвитку, на етапі більш стійкого існування системи в силу вступає детермінізм;
- розвиток є багатоваріантним і альтернативним як у перспективному, так і в ретроспективному плані, тому можна припустити, що так звані “тупикові проміжні або девіантні шляхи” розвитку можуть бути досконалішими або перспективнішими обраного варіанта розвитку;
- розвиток відбувається через нестійкість, тому не слід побоюватися, а тим більше ігнорувати роль хаосу, флуктуацій у розвитку - хаос не тільки руйнівний, але й конструктивний;
- процес розвитку поєднує в собі дивергентні тенденції (зростання різноманітності) і конвергентні тенденції (згортання різноманітності);
- розвиток світу відбувається за нелінійними законами, тобто не можна зводити його до кумулятивної наступальності, темп і напрям розвитку не заданий однозначно; звідси - нове розуміння проблеми управління складноорганізованими системами: воно повинне орієнтуватися не стільки на бажання керуючого, скільки на власні тенденції розвитку цих систем, а також допускати можливість існування зон (і моментів), вільних від контролю – непередбачуваних [1].

1.4 Принципи державного управління

Принципи як поняття теорії відображають сутність і реальність процесів державного управління, підпорядковуючись певним законам. Принципи - це специфічні поняття, змістом яких є не стільки сама закономірність, відносини, взаємозв'язок, скільки наше знання про них. Вони є результатом узагальнення людьми об'єктивно чинних законів і закономірностей, притаманних їм загальних рис.

Принципи управління характеризуються двома ознаками:

а) належністю до пізнаних наукою і практикою позитивних закономірностей;

б) зафіксованістю в суспільній свідомості (відповідних поняттях).

На практиці принципами управління керуються згідно з політичними, соціально-економічними та культурними умовами, що склалися в суспільстві. Принципи управління обґрунтовують, роз'яснюють зв'язки як між об'єктом і суб'єктом управління, так і всередині кожного з них. Вони відображають властивості, притаманні управлінській системі в цілому, а також окремим її елементам, явищам, процесам. Принципи відображають



зміст і взаємозв'язки основних елементів системи управління. Принципи державного управління динамічні за змістом і формою, вони формуються людьми у зв'язку з конкретними політичними, соціально-економічними і культурними чинниками, відображаючи ступінь творчого використання закономірностей державного управління. Безпосередньо на практиці принципи управління набувають характеру норми, правила, якими керуються в управлінській діяльності. Гнучкість і динамізм принципів державного управління проявляється і в тому, що в кожній конкретній сфері діяльності формуються свої конкретні принципи здійснення управлінських функцій [1].

Одним із перших дослідників, хто спробував систематизувати принципи управління, був французький інженер і науковець **А.Файоль**. В основі запровадженої ним системи управління лежала адміністративна доктрина.

Виходячи з неї вчений визначив чотирнадцять принципів адміністративної діяльності: 1) поділ праці, 2) повноваження і відповідальність, 3) дисципліна, 4) єдиноначальність, 5) єдність керівництва, 6) підпорядкування особистих інтересів загальним, 7) винагорода, 8) централізація, 9) ієрархія (скалярний ланцюг), 10) порядок, 11) справедливість, 12) стабільність штату, 13) ініціатива, 14) корпоративний дух. Ці принципи, доповнені функціями персоналу в організації, визначили спеціалізацію, ієрархію, рамки контролю та засади організаційної структури як основу, на якій формуються організації та здійснюються управлінські завдання.

Принципи державного управління - це фундаментальні істини, позитивні закономірності, керівні ідеї, основні положення, норми поведінки, що відображають закони розвитку відносин управління, сформульовані у вигляді певного наукового положення, закріпленого переважно у правовій формі, на основі якого будується і функціонує апарат державного управління.

Принципи визначають вимоги до системи, структури, організації і процесу управління, напрями й межі прийняття управлінських рішень. Характеризуючи той чи інший принцип, слід урахувувати його взаємозв'язок з іншими принципами, залежність від них. Принципи взаємодіють між собою в межах цілісної системи, врівноважуючи чи посилюючи один одного, що дає змогу достатньою мірою розкрити свою природу, індивідуальність і регулюючі можливості. При цьому кожен принцип має структурно відведене йому місце, що дає підстави зробити висновок - повноцінне розкриття змісту і потенціалу будь-якого принципу державного управління можливе лише в рамках і з урахуванням його системних залежностей [1].

Таким чином, принципи державного управління повинні:

- ґрунтуватися на законах розвитку суспільства, його соціальних та



економічних законах і законах державного управління;

- відповідати цілям управління, відображати основні якості, зв'язки і відносини управління;
- урахувати часові та територіальні аспекти процесів державного управління.

Насамперед будемо виходити з *принципу переносу знань та принципу універсальності управління*. Останній проголошує, що існують управлінські функції, спільні для державного та приватного управління. Це дає змогу, аналізуючи низку проблем державного управління в Україні та застосування державно-управлінських технологій, використовувати відповідні напрацювання науки управління, насамперед принципи, наведені нижче.

Серед найбільш відомих загальних управлінських принципів такі, що стосуються ***раціональної організації будь-яких процесів, універсальності управління, цілепокладання та доцільності структури управління***.

До основних принципів раціональної організації будь-яких процесів належать:

пропорційність (забезпечення ресурсами відповідно до пропускнуої спроможності різних робочих місць);

безперервність; прямоточність (характеризує оптимальність шляху проходження предмета управлінської праці, інформації);

ритмічність (рівномірність виконання процесів у часі);

концентрація однорідних предметів праці; гнучкість.

До групи цих принципів також слід віднести такі, що стосуються згладжування потреб у ресурсах (паралельності та зниження інтенсивності робіт).

Для систем управління *до принципів раціональної організації* будь-яких процесів також *слід додати* цілеспрямованість, комплексність та наукову обґрунтованість (визначення найкращих шляхів та засобів досягнення цілей). З погляду системного управління заслуговує на увагу принцип розподілу на підсистеми, згідно з яким за більш слабого розвитку зв'язків між підсистемами, ніж в їх межах, розподіл на підсистеми може бути природним та чітким.

Універсальні принципи управління стосуються раціоналізації системи управління персоналом, організації та її структури. Розглянемо найбільш суттєві з них.

Принцип самоорганізації систем використовується при дослідженні реальних найменш вивчених об'єктів і процесів, до яких з повним правом можна віднести й державне управління. Оскільки суспільство є дисипативною системою, то до аналізу його розвитку також може бути застосована синергетична теорія. Під самоорганізацією соціальної системи розуміють зміну її структури за рахунок власних рушійних сил з метою досягнення стану рівноваги та ефективного



функціонування. В основу самоорганізації покладено прагнення організацій забезпечити багатоманітність реакцій на зовнішні впливи, необхідну для усвідомленої реалізації досягнення її цілей [1].

Принцип самоорганізації є одним з двох основних принципів координації в соціальних системах, наряду з **принципом управління (вибір координуючого впливу при фіксованій структурі управління)**. Згідно з останнім, управління на відміну від функціонування, що пов'язане зі збереженням минулого досвіду, передусім, пов'язане з набуттям нового досвіду. Принцип управління - це правила руху до нового стану об'єкта управління, а принцип функціонування - це правила забезпечення необхідного функціонування об'єкта управління в кожному з його станів. На практиці враховуються обидва принципи, які доповнюють один одного і самі по собі не забезпечують розвиток системи.

Найважливішим з погляду досягнення певних станів об'єкта управління є **принцип зворотного зв'язку, застосування якого дає змогу шляхом аналізу розвитку ситуації (за допомогою функції контролю) скорегувати процес управління з метою досягнення визначених цілей**. У державному управлінні цей принцип формулюється як принцип контролю. Однією з основних його форм є узгодження рішень. Іншою його модифікацією є принцип контролю за критичними точками, тобто за фактами, що є критичними для оцінки ступеня виконання планів. Необхідно пам'ятати, що контроль взагалі виправданий лише тоді, коли відхилення від планів піддаються корегуванню [1].

Принцип ресурсозбереження передбачає загальний підхід, за якого розв'язання проблем, у тому числі управлінських, досягається за мінімальних витрат наявних ресурсів (людських, інформаційних, фінансових, матеріальних, часових). Цей принцип набуває характеру глобального внаслідок значного скорочення природних ресурсів землі на фоні високих темпів зростання чисельності її населення.

Скільки існує управління, стільки й вирішується питання його оптимальності, тобто найкращого вибору у певній ситуації. У цьому і полягає **принцип оптимальності управління**. Для соціальних систем оптимальність управління має зміст найбільш бажаного управління, найкращого з можливих. Це мінімізована, економна діяльність, спрямована на досягнення бажаного результату, нижче порогу якого перебуває сфера неефективного, небажаного. На практиці принцип оптимальності полягає в розробленні та застосуванні нових методик, процедур та управлінських технологій з метою пошуку шляхів і способів підвищення результативності управлінської діяльності.

Принцип релевантності інформації проголошує, що збільшення кількості інформації пропорційно не підвищує якості рішень, тому необхідно виокремлювати релевантну інформацію, що стосується конкретної проблеми, від іншої. Оскільки релевантна інформація є основою рішень, необхідно домагатись її максимальної точності і



відповідності проблемі, тобто застосовувати інформаційні фільтри.

У сучасному управлінні використовується **принцип одноразового введення інформації**, суть якого в тому, щоб один раз введена в пам'ять комп'ютера інформація неодноразово використовувалась для вирішення численних завдань управління. Цей принцип сприяє створенню баз даних і знань, розвитку інформаційних технологій, мереж електронних комунікацій.

Принцип соціальної відповідальності припускає, на відміну від юридичної відповідальності, **певний рівень добровільного відгуку на соціальні проблеми з боку організацій**. Такий відгук перебуває за рамками вимог, визначених законом чи регулюючими органами, або понад цих вимог. Цей принцип ще мало застосовується в Україні і не тільки з вини організацій. Необхідно не зменшувати можливості організацій щодо розв'язання соціальних проблем, а розширювати їх, але не застарілими, а новими підходами й способами підвищення соціальної захищеності працівників [1].

Важливе місце серед загальноуправлінських принципів належить групі принципів цілепокладання.

Принцип єдності цілей, управління та відповідальності фактично є передумовою життєдіяльності будь-якої організаційної системи. Його реалізація в системі державного управління пов'язується з чітким визначенням цілей і функцій органів влади, побудовою їх організаційних структур, розподілом обов'язків, повноважень та відповідальності між ними.

Принцип обмеження цілей передбачає звуження кола проблем, що вирішуються, за рахунок кращого їх розуміння та якісного розв'язання. Він орієнтує на досягнення найбільшої ефективності й результативності в деякій обмеженій сфері, і тільки потім - на перехід до вирішення більш широкого кола проблем. На практиці застосування цього принципу сприяє підвищенню професіоналізму державних управлінців, набуттю досвіду вирішення управлінських проблем, пошукам якомога ефективніших методів та прийомів формування управлінських рішень.

З цим принципом ототожнюють і **принцип вибіркової**, суть якого полягає в необхідності виділяти ті факти, що суттєво впливають на досягнення цілей організації, і ті, що не відіграють суттєвої ролі. Наприклад, доцільно виділяти стратегічні чинники функціонування установ і організацій.

Принцип конкретності цілі - потребує наявності для кожної цілі певних критеріїв, які б дали змогу оцінити ступінь досягнення цілі. Якщо таких критеріїв немає, то й неможлива реалізація однієї з основних функцій управління - контролю. Тому навіть для неструктурованих проблем, які характерні для соціальних систем, необхідно знаходити більш-менш прийнятні критерії.



Ієрархічний характер побудови організацій та системи управління ними, а також широке застосування програмно-цільового управління, зокрема методів аналітичного програмування та управління проектами, надає особливої актуальності вивченню і реалізації *принципів побудови “дерев цілей”*. Останні являють собою набір правил, які передбачають:

- розгляд різних альтернативних варіантів цілей;
- вилучення неважливих, недостатньо ефективних та незабезпечених достатніми ресурсами заходів;
- перехід до цілей нижчого рівня тільки після завершення якісного опису, розгортання в часі та визначення коефіцієнтів відносної важливості цілей вищого рівня.

Серед загальних принципів доцільної структури управління розглянемо такі: відповідність ланок управління його функціям; мінімізацію кількості сходинок (ланок) в ієрархії управління; зосередження на кожній сходинці всіх необхідних функцій управління; концентрацію функціональних ланок у функціональних вузлах; чітке виділення участі кожної функціональної ланки в єдиному процесі управління; виключення дублювання функцій; мінімізацію потоків команд із кожної ланки управління.

Принцип спеціалізації, за яким організації та підрозділи відокремлюються за їх особливостями. Це приводить до утворення цільових та функціональних органів.

У процесі формування нових підрозділів доцільно дотримуватися *принципу їх адаптації*, тобто підпорядкування на певний період становлення одній із вищих інстанцій з метою захисту від тиску з боку інших підрозділів.

Принцип інституційної ідентичності, суть якого полягає у відповідності формальної та неформальної структур організації як її загальним цілям, так і поточним завданням.

Для послаблення залежності організації від особистісних якостей її членів, як правило, реалізується *принцип формалізації процедур*. Водночас американський учений **Ф.Селзнік** застерігав від поспішної формалізації процедур на стадії утворення організацій, коли відбувається її становлення і є загроза ізоляції керівництва від інших працівників, коли такі контакти найбільш потрібні.

У процесах державного управління центральним є людський чинник. Професіоналізм, активність, ініціативність, інноваційність, моральність - ось далеко не повний перелік параметрів та проявів цього чинника. Сьогодні професіоналізм неможливий без знання сучасних принципів управлінської діяльності [1].

Принцип стратегічного мислення, який передбачає формування комплексного мислення з елементами:

- орієнтації на довгострокову перспективу успішної діяльності;



- чіткого визначення цілей організації та її пріоритетів;
- урахування сильних і слабких сторін;
- планування дій з урахуванням ризику;
- раціонального розподілу завдань та визначення відповідальності;
- ефективної організації робіт та контролю;
- уміння визначати основні показники досягнення цілей і проводити оцінювання за ними;
- ставлення до персоналу як до ключового ресурсу й основної цінності організації;
- розуміння важливості інформаційного чинника, запровадження моніторингу розвитку ситуацій;
- здатності до змін.

Цей принцип є однією з основних передумов запровадження стратегічних підходів в управлінні.

Принципи ідеальної бюрократичної організації управління, запропоновані видатним німецьким ученим **М.Вебером**, а саме: діяльність організації поділяється на елементарні операції; формалізуються завдання та обов'язки кожної ланки; залучаються фахівці-експерти на умовах повної відповідальності за ефективне і результативне виконання завдань; організація будується за принципом ієрархії; діяльність організації регулюється системою правил та стандартів, які забезпечують одноманітність виконання кожного завдання виконавцями; функціонування організації відповідно до раціональних стандартів виключає можливість втручання особистих міркувань та емоцій; служба в бюрократичній організації засновується на відповідності кваліфікації займаній посаді; службовці захищені від немотивованого звільнення; існує система просування по службі за умов певної вислуги та успішної діяльності. Більшість із вищезазначених принципів і сьогодні не втратили своєї актуальності та є базовими для системи управління персоналом, зокрема на державному рівні [1].

Звернемося до низки відомих **принципів прийняття рішень**.

Принцип управління якістю рішень передбачає встановлення стандартів, відкрите спілкування, здійснення й одночасно запобігання надмірному контролю, запровадження наукових підходів, методів мотивації та моделювання. Це один із базових принципів сучасного управління, безпосередньо спрямований на підвищення ефективності управлінських рішень.

На забезпечення достатньої гнучкості управління зорієнтовано **принцип ступеня свободи рішення**, який передбачає ступінь допустимості варіантності певного рішення, що пов'язане системними зв'язками з іншими рішеннями, передусім із рішеннями вищих рівнів управління.

Принцип делегування повноважень широко застосовується в системі державного управління і передбачає передачу обов'язків та



повноважень посадовій особі, яка бере на себе відповідальність за їх виконання. Цей принцип забезпечує ефективність управління, якщо рішення приймаються в межах повноважень кожного працівника, а не переадресовуються на вищі організаційні рівні. Ще часто керівники, особливо верхніх рівнів управління, нехтують цим принципом, знижуючи при цьому управлінський потенціал організації.

Щоб керувати, необхідно не тільки добре знати, а й застосовувати на практиці принципи управління людьми. Серед останніх доцільно виділити такі:

- підтримка в підлеглих почуття самоповаги;
- увага до проблем, а не до особистостей;
- заохочування за сумлінне виконання вказівок керівника;
- формулювання зрозумілих та обґрунтованих вимог;
- приведення завдань у відповідність із інтелектуальними та фізичними можливостями виконавця;
- досягнення балансу повноважень та відповідальності виконавця, а також мотивації та вкладу (принцип участі, визначений **Г.Саймоном**);
- підтримка постійних контактів, зворотних зв'язків із підлеглими.

Існують специфічні принципи, які стосуються безпосередньо організації роботи керівника [1].

Принцип єдиноначальності передбачає отримання працівником наказів тільки від одного безпосереднього керівника. Чим краще взаємозв'язок підлеглого з керівником, тим менша ймовірність отримання ним суперечливих вказівок і тим глибше почуття персональної відповідальності за результати роботи.

Відповідно до **принципу першого керівника** при організації виконання важливих завдань контроль залишається за першим керівником організації, оскільки тільки він має право і можливість вирішувати або передоручати вирішення будь-якого питання.

За принципом функціональної дефініції чим чіткіше визначені напрями й очікувані результати діяльності, повноваження, посадові та інформаційні зв'язки, тим слід очікувати більший внесок у реалізацію цілей організації.

За скалярним принципом чим чіткіше лінія зв'язку керівника з кожним із підлеглих, тим ефективніше процеси прийняття рішень та комунікації.

Принцип лідерства, за яким той із керівників або орган управління мають більше шансів на успіх і лідерство, хто першим починає використовувати нові наукові досягнення.

Основні принципи державного управління, які найбільше впливають на прийняття державно-управлінських рішень.

Принцип об'єктивності державного управління зумовлює необхідність дотримуватися в державно-управлінських процесах вимог об'єктивних закономірностей та реальних можливостей суспільних сил.



Він потребує вивчення, зокрема при дослідженнях процесу державного управління в Україні, цих закономірностей, ретельного аналізу наявних політичних сил, реального економічного та політичного потенціалу держави, соціального становища більшості населення, а також ведення постійних моніторингів усіх значних процесів, що відбуваються в державі.

Принцип випереджального стану управління передбачає перехід від орієнтації на минуле (планування від досягнутого) до орієнтації на майбутнє. Саме така тенденція притаманна сучасній Україні та відображена в її основних програмних документах. Випереджальний стан у державному управлінні передбачає широке використання його суб'єктами сучасних наукових результатів, пошук оптимальних управлінських рішень, зосередження висококваліфікованих фахівців із відповідним рівнем підготовки у сфері управління, орієнтацію управління на потреби суспільства та перспективи його розвитку.

Принцип демократизму відтворює народовладдя, а саме: визначає роль народу як носія і джерела влади, яку він реалізує як безпосередньо через референдуми та виборчу систему, так і опосередковано через органи державної влади та місцевого самоврядування. Цей принцип передбачає захист основних прав і свобод людини, політичний та ідеологічний плюралізм, владу закону, реалізацію ідеї соціальності.

Принцип поділу влади передбачає поділ системи влади на три гілки - законодавчу, виконавчу та судову. Він сприяє створенню системи стримування та противаг у владі та запобіганню встановленню недемократичного режиму, і, як правило, закріплюється в конституціях країн, наприклад, як це маємо в Україні.

Принцип законності передбачає пріоритет закону і спрямований на створення міцних правових засад у всіх сферах діяльності держави. Він зумовлює необхідність переважно законодавчого визначення основних цілей, функцій, структур, процесів, самих принципів державного управління. З цим принципом безпосередньо пов'язаний принцип правової захищеності управлінських рішень, тобто їх прийняття на підставі знання чинного законодавства і тільки з урахуванням їх відповідності чинним правовим актам.

Принцип оптимізації управління диктує необхідність скорочення галузевих ієрархічних рівнів управління, зниження регламентуючої ролі державного апарату, яка стримує самостійність та ініціативу організацій, удосконалення структури управління і мотивації праці. Такі заходи, особливо в умовах зростання попиту на управління, що спостерігається в Україні, мають уживатися помірковано виходячи з обґрунтованих структурних перетворень під нові стратегічні цілі держави.

Структурні принципи державного управління - це комплекс принципів, які систематизовані таким чином: структурно-цільові, що відображають закономірності раціональної побудови "дерева цілей"



державного управління; структурно-функціональні, що характеризують закономірності та взаємозв'язки побудови функціональної структури державного управління; структурно-організаційні, які пов'язані із закономірностями та взаємозв'язками побудови організаційної структури державного управління; структурно-процесуальні, що дають уявлення про основні закономірності раціонального, ефективного і результативного ведення управлінської діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування [1].

До загальних принципів державного управління також відносять принцип єдності економіки та політики зі збереженням пріоритету останньої, а також принцип поєднання загальних та локальних інтересів за пріоритету інтересів більш високого рівня.

1.5 Методи державного управління

Методи проявляються у формах управління, через взаємодію суб'єктів та об'єктів управління, через зв'язки між ними. Існує безпосередній зв'язок методів державного управління з державно-владними повноваженнями, що відповідають функціям державного управління.

Методи державного управління мають низку особливостей:

- а) їх реалізація здійснюється в процесі державного управління;
- б) вони виражають керівний вплив суб'єктів управління;
- в) використовуються суб'єктами управління як засіб реалізації закріпленої за ними компетенції;
- г) мають форму і зовнішнє вираження.

Методи державного управління - систематизовані способи владного впливу державних органів на процеси суспільного і державного розвитку, діяльність державних структур і конкретних посадових осіб, що приводять до вирішення поставлених управлінських завдань на основі знання певних принципів державного управління.

Методи державного управління безпосередньо пов'язані з практичною реалізацією державної влади, її керуючим впливом на об'єкти державного управління відповідно до інтересів і волі держави, із забезпеченням реалізації цілей і функцій державного управління, оскільки в них містяться механізми встановлення взаємовідносин між суб'єктом і об'єктом державного управління, реалізації компетенції суб'єктів державного управління відповідно до їх владно-управлінських повноважень. У механізмах державного управління важливе значення надається методам, що стимулюють, активізують та спрямовують на досягнення поставлених цілей. Методи управління показують, яким чином держава вирішує завдання у сфері управління. Методи державного управління є похідними від політичного режиму держави [1].

Різноманітність конкретно використовуваних у державному управлінні засобів (методів) реалізації завдань і функцій державних



органів роблять актуальною проблему їх класифікації. У зв'язку з тим, що конкретних прийомів, які застосовуються для впливу на керовані об'єкти, дуже багато, проблема класифікації методів полягає у визначенні критеріїв, ґрунтуючись на яких можна звести ці прийоми до однорідних груп.

Найчастіше використовується підхід щодо розмежування таких загальних груп методів, як методи **переконання і методи примусу**, а також **прямого і непрямого (опосередкованого) впливу**. При цьому останні групи можуть бути певним чином прирівняні до так званих адміністративних і економічних методів управління.

Адміністративні методи (інша назва - організаційно-розпорядчі) зорієнтовані на такі мотиви поведінки, як усвідомлена необхідність дисципліни праці, почуття обов'язку, відповідальності, прагнення людини працювати в певній організації, розуміння можливості адміністративного покарання тощо. Цим методам притаманний прямий характер впливу: будь-який регламентуючий чи адміністративний акт підлягає обов'язковому виконанню. Адміністративні методи повинні відповідати правовим нормам, що діють на певному рівні управління, а також актам вищестоящих органів управління.

Економічні методи мають непрямий характер управлінського впливу: не можна розраховувати на автоматичну дію цих методів, досить важко визначити їх вплив на кінцевий результат.

Важливе значення в управлінні відіграють соціальні чи соціально-психологічні методи управління. Ці методи, у свою чергу, ґрунтуються на використанні соціального механізму, що діє в колективі (соціальні потреби, система взаємовідносин у колективі, неформальні групи тощо).

Методи управління можуть бути об'єднані у відповідні групи залежно від засад, на яких ґрунтуються класифікаційні підходи, наприклад за ознакою функціонального змісту, характеру управлінського впливу, місця, рівня об'єкта управління тощо. Кожна з цих засад дає відповідний зріз технології державного управління, що представлена певним набором його методів, об'єднаних єдністю їх змісту і форми. Залежно від цих та інших складових обґрунтованими класифікаційними критеріями сучасних методів державного управління вважаються адміністративно-управлінські дії в основних сферах управлінської діяльності, які здійснюються за допомогою відповідних механізмів активізації. Вони включають різноманітні за функціональним змістом, спрямованістю, організаційними формами, характером впливу методи і прийоми (процедури) [1, 3].

Виходячи із запропонованого підходу методи державного управління систематизуються так:

а) за функціональним змістом методи управління розглядають із позицій відображення вимог законів управління, специфіки державно-управлінських відносин, принципів управління, об'єктивних



закономірностей, у розкритті яких реалізується метод. За цим підходом можна визначити такі групи методів: адміністративні (організаційно-розпорядчі), економічні, правові, соціально-психологічні.

б) за спрямованістю впливу методи управління розглядаються залежно від джерела (чи рівня) керівного впливу та за об'єктом управління. Відповідно розрізняють три групи методів: орієнтовані на загальнодержавний рівень; орієнтовані на різноманітні структури (галузі, сфери, регіони, установи, організації тощо); орієнтовані на окремих працівників;

в) за організаційними формами методи управління реалізуються у різних видах:

- тип впливу (акт, норма, стандарт);
- спосіб здійснення впливу (одноособовий, колективний, колегіальний);
- часова характеристика впливу (разові і періодичні, тактичні та стратегічні, короткотермінові й довготермінові);
- особливості впливу (виправляти результати або запобігати їм, активно втручатися чи вичікувати);

г) за характером управлінського впливу методи бувають прямої чи непрямой дії. До першої групи належать методи адміністративного регулювання, публічного адміністрування, що передбачають досягнення конкретного результату. Непрямий вплив (демократизація, реформування, оптимізація, управління, оподаткування тощо) передбачає створення сукупності умов для досягнення кінцевих результатів;

г) за механізмом впливу на людину, її свідомість і поведінку: позитивні (стимулювання) та негативні (примус). При цьому слід зазначити, що сучасна філософія державного управління в основу впливу на людей покладає не примус, а позитивні регулятори, побудовані на врахуванні психологічних особливостей людини. Застосування стимулюючої методики вимагає неабиякого вміння, наполегливості, розуміння людської природи та розвинутих здібностей спонукати виконавців до більшої інтенсивності, досягнення оптимальних результатів праці [1].

Методи державного управління можна поділити на дві категорії: **загальні та спеціальні.**

Загальні методи державного управління, або методи функціонування органів державної влади - це методи, за допомогою яких здійснюється державне управління, тобто розробляються, приймаються і реалізуються державно-владні рішення, здійснюється правова і організаційна державно-управлінська діяльність. Загальні методи державного управління поділяють на дві групи - прямого адміністративного і непрямого регулюючого впливу з боку органів державної влади на відповідні об'єкти управління. До першої групи



належать методи правового регулювання, переконання, примушення тощо, до другої - виховання, стимулювання, демократизації управління, розміщення державних замовлень, маніпуляції тощо.

З метою приведення суспільних відносин, що складаються у сфері державного управління, у відповідність із вимогами і дозволами, що містяться в нормах права, застосовуються методи **правового регулювання**. За їх допомогою органи виконавчої влади та їх посадові особи здійснюють управлінські дії у сфері державного управління, легітимність яких забезпечується можливостями застосування владної сили держави. Суб'єкти державного управління наділені державно-владними повноваженнями і виступають від імені держави.

Правове регулювання - метод державного управління, суттю якого є юридичний вплив на соціально-правову сферу та її окремі елементи у процесі впорядкування суспільних відносин, основним учасником якого є державна влада.

Спеціальні методи державного управління - це методи, які застосовуються для забезпечення реалізації конкретних функцій або підфункцій державного управління. Виділяються такі основні групи спеціальних методів: адміністративні; економічні; соціально-політичні; морально-етичні; науково-аналітичні. Адміністративні методи управління передбачають прямий вплив на волю виконавця шляхом встановлення його обов'язків, норм поведінки і надання конкретних команд. Їх відносять до жорстких методів впливу, враховуючи такі характерні ознаки: односторонній вибір способу вирішення завдання, варіанта поведінки, однозначне вирішення ситуації, що підлягає обов'язковому виконанню; безумовна обов'язковість розпоряджень і вказівок, невиконання яких може мати наслідком різні види санкцій. Прикладами адміністративних методів є заборони, дозволи, регламентація діяльності (інструкції, порядки, методики, стандарти, норми), створення або ліквідація організаційних структур тощо. Методом державного контролю забезпечується дотримання законів і інших правових актів, що приймаються державними органами.

Контроль - це активне втручання суб'єкта управління в діяльність підконтрольного об'єкта. У цілому сутність контролю як соціального явища полягає в перевірці відповідності діяльності учасників суспільних відносин встановленим у суспільстві приписам, у межах яких вони мають діяти. Мета такої діяльності полягає у виявленні результатів впливу суб'єктів на об'єкт, допущених відхилень від прийнятих вимог, діючих принципів організації і регулювання, причин цих відхилень, а також визначення шляхів подолання наявних перешкод для ефективного функціонування всієї системи.

Економічні методи управління полягають у використанні різноманітних економічних механізмів впливу на об'єкти державного



управління, що зумовлюються роллю економічних інтересів у житті суспільства і, відповідно, в управлінських процесах. До таких методів можна віднести, наприклад, матеріальне стимулювання, оподаткування, розподіл бюджетних ресурсів, кредитування, захист і заохочення конкуренції, створення не вигідних умов для монополій тощо.

Економічні методи державного управління - це система прийомів і засобів прямої дії на суб'єкти підприємницької діяльності шляхом запровадження фінансово-економічних законів і грошово-кредитних відносин з метою створення оптимальних умов, які забезпечують досягнення високих економічних результатів.

Ефективне використання економічних важелів і стимулів, які визначають зміст кожного конкретного методу, залежить від умов їх застосування (правових, господарських, соціальних, фінансових тощо). Тому у зв'язку з розвитком в Україні ринкової економіки створюються передумови для поширення саме економічних методів управління. Комплекс економічних методів державного управління повинен бути гнучким, оперативним та спроможним адекватно реагувати на зміни економічної ситуації. Із становленням в Україні всіх необхідних атрибутів розвинутого ринку кількість економічних регуляторів господарської діяльності, безумовно, зменшиться, однак певна їх частина залишиться в будь-яких ринкових умовах, що підтверджується світовою практикою [1].



Контрольні питання за темою 1

1. Які групи принципів державного управління Вам відомі?
2. Назвіть парадигми державного управління.
3. Назвіть основні тенденції розвитку методів державного управління.
4. Вкажіть найбільш важливі довгострокові тренди розвитку методологічної суті державного управління.
5. В чому полягає концепція наукової організації виробництва, запропонована Ф. Тейлором?
6. Назвіть систему взаємозалежних управлінських дій-функцій, яку запропонував А. Файоль.
7. Сформулюйте основні вимоги до комунікацій в організації (Ч.Барнард).
8. В чому полягає сутність концепції управління як «ухвалення рішення», розробленої Г.Саймоном?
9. Назвіть основні принципи (механізми) управління соціальними системами у світлі кібернетичних ідей.
10. Чим відрізняється синергетика від класичної теорії систем?
11. Які основні вимоги до принципів державного управління?
12. В чому полягає сутність правового регулювання як методу державного управління?



Список літератури за темою 1

1. Державне та регіональне управління : навч. посіб. / О. Ю. Бобровська, Т. О. Савостенко, О. Ю. Матвеева, В. К. Лебедева. - 2-ге вид., доповн. - Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2018. - 160 с. ISBN 978-617-7139-35-4
2. Державне управління : підручник : у 2 т / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. - К. ; Дніпропетровськ : НАДУ, 2012. - Т 1. - 564 с.
3. Introduction to public administration / edited by Goldfrey Edwards. Published by Library Press. NY 10001. 2018. ISBN: 978-1-9789-2619-6



ТЕМА 2. ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЗАСАДИ ТА ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

- 2.1 Цільові аспекти та завдання державного управління
- 2.2 Організаційна структура державного управління
- 2.3 Кадрове забезпечення державного управління в Україні
- 2.4 Інформаційне забезпечення державного управління
- 2.5 Публічність та демократія як основи сучасної організації управління
- 2.6 Парламентаризм у державному управлінні
- 2.7 Громадська думка та її інституційний вплив на державне управління
- 2.8 Характеристика функцій держави та державного управління

2.1 Цільові аспекти та завдання державного управління

Цілі становлять продукт діяльності політичної системи, певним чином являючи собою суб'єктивний відбиток об'єктивного.

Вибір цілей є найбільш важливим і складним завданням управлінської діяльності, особливо для суспільних систем, зокрема держави, що є складною, багатоконтурною, нелінійною системою зі зворотним зв'язком, а одночасно й відкритою динамічною ймовірнісною системою.

Важливо побудувати дерево цілей державного управління, в якому були б цілі стратегічні, оперативні і тактичні, кінцеві й проміжні, загальні та локальні, віддалені і близькі, які б безпосередньо узгоджувалися, поєднувалися та становили певну логічну цілісність. Важливо також їх з'єднати із засобами, ресурсами, методами і формами їх реалізації. Завжди слід пам'ятати, що необхідною умовою обґрунтування раціональних цілей та відповідних ефективних дій є встановлення причинно-наслідкових зв'язків [1].

Існує кілька класифікацій цілей:

За часом їх досягнення - віддалені, близькі і безпосередні.

За рівнем узагальненості - загальні й часткові (стратегічні й практичні).

За співвідношенням із етапами процесу управління - проміжні та кінцеві.

За кількістю учасників у досягненні цілі - індивідуальні, колективні.

По відношенню до сутності діяльності на тому чи іншому етапі - цілі-завдання (плани, доручення); цілі-орієнтації, цільові системи.

Цілі-завдання визначаються більш широкою організаційною системою; цілі-орієнтації виникають у спільній діяльності; цільові системи спрямовані на функціонування об'єкта як цілого (забезпечення сталості, необхідної якості процесів тощо).



Цілі також класифікуються за рівнем важливості для функціонування об'єкта - на головні й другорядні; за рівнем доступності - відкриті й приховані.

За джерелом виникнення й змістом, складною та логічною послідовністю основні види цілей державного управління утворюють таку структуру:

- суспільно-політичні, що охоплюють комплексний, цілісний, збалансований і якісний розвиток суспільства;
- соціальні, які відображають вплив суспільно-політичних цілей на соціальну структуру суспільства, взаємовідносини її елементів, стан і рівень соціального життя людей;
- економічні, які характеризують і утверджують економічні відносини, що забезпечують матеріальну основу реалізації суспільно-політичних та інших цілей;
- духовні, пов'язані в одному аспекті зі сприйняттям духовних (культурних) цінностей, якими керується суспільство, а в другому - з підключенням духовного потенціалу суспільства в реалізацію суспільно-політичних і соціальних цілей.

Цілі держави і державного управління виводяться з таких основоположних документів, як Конституція, закони, укази тощо.

Цілепокладання належить до одного з головних різновидів державно-управлінських рішень. Починається державне цілепокладання з вибору місії держави, а далі процес державного управління значною мірою полягає у структуризації цілей держави переважно у формі класичної ієрархічної структури дерева цілей. ***При цьому поширеними причинами неефективного функціонування державного цілепокладання є зниження або завищення реальної перспективи держави. У першому випадку це призводить до стримування її розвитку, а в другому – до недосягнення запланованого результату і втрати довіри до влади.***

Об'єктивно цілі державного управління мають іти “знизу” - від потреб та інтересів людей, об'єднаних у державу. Зміст і цілі держави полягають у тому, щоб сприяти матеріальному й духовному розвитку свого народу. Внутрішній стан суспільства і проблеми, що його турбують, є справжнім та актуальним джерелом формування цілей державного управління.

Необхідне вивчення об'єктивних умов, які створюються навколо суспільства і всередині нього, реальне визначення можливостей і сили суб'єктивного фактора, конкретне знання потреб та інтересів окремих об'єктів, на які спрямовуються керуючі впливи, достовірна оцінка потенціалу державного управління та здійснення інших дій, які здатні привести в сукупності й у підсумку до об'єктивної практичної цілеспрямованості державного управління. Цілепокладання в державному управлінні має рано чи пізно стати об'єктивним.



Сутність управління вимагає налагодженого цілепокладання, а в ньому логічного просування від більш абстрактного загального передбачення до конкретного прогнозування, від нього - до програмування з використанням сучасної математичної та іншої методології і методики, а далі й до планування - вибору належним чином дій та їх неухильного втілення в життя.

Головним для суспільства і тим самим для державного управління є створення, підтримання та поліпшення умов для вільної, гармонійної, творчої життєдіяльності людей, налагодження раціональних взаємовідносин між особистістю, суспільством і державою. Звідси й ієрархія цілей державного управління, побудована за принципом пріоритету потреб та інтересів розвитку суспільства [1].

Широкого визнання в управлінні набули методи типу дерева цілей, де під терміном дерево цілей розуміємо певну ієрархічну систему. Цей метод зорієнтовано на структурування головних цілей у наступній послідовності:

- виділяються цілі, підцілі та заходи щодо їх реалізації (на нижчому рівні ієрархії);
- встановлюються критерії та відповідні вагові коефіцієнти для оцінювання елементів на кожному рівні дерева цілей;
- вводяться вагові коефіцієнти для кожного елемента дерева цілей щодо критеріїв на кожному рівні.

При застосуванні даного методу велике значення надається використанню кількісного аналізу. Різним цілям і підцілям, якщо це можливо, задають числові значення (за розрахунками або експертними оцінками). Фактично метод дерева цілей поєднує як кількісні, так і евристичні методи. Зокрема, цілі в такому дереві можуть бути відображені як кількісною, так і якісною інформацією. Цей метод, як правило, передбачає чітку ієрархію цілей, але не виключає й нечіткі ієрархії, в яких ціль нижчого рівня ієрархії може бути водночас підпорядкована двом або кільком цілям вищого рівня.

У процесі цілевиявлення важливе значення має побудова дерева цілей державного управління на основі визначення стратегічної цілі й розбивки її на цілі нижчого порядку.

Цілі державного управління мають відповідати таким вимогам:

- бути об'єктивно зумовленими й обґрунтованими, виходити з об'єктивних закономірностей і тенденцій суспільного розвитку й діяльності людей;
- бути соціально мотивованими, тобто йти від потреб, запитів та інтересів людей, відповідати їм і викликати цим самим розуміння, підтримку цілей, прагнення втілити їх у життя;



- бути науково обґрунтованими, тобто підкріпленими відповідними науковими дослідженнями прогнозів економічного, соціального та духовного розвитку суспільства;
- бути системно організованими, включати в певній послідовності цілі стратегічні, тактичні й оперативні, загальні та часткові, головні й забезпечуючі, кінцеві й проміжні, віддалені, близькі й безпосередні тощо;
- бути забезпеченими у ресурсному відношенні як з інтелектуального, так і з матеріального боку, базуватись на реальному, а не на уявному потенціалі.

Обґрунтованість і дієвість цілей державного управління визначаються їх залежністю від певних ресурсів і забезпеченості ними. Особливе значення тут мають, як і в усьому, природні й людські ресурси, але таких ресурсів мало і збільшення їх не передбачається. Тому увагу слід звернути на ті, які не потребують великих витрат, відтворюються, розвиваються й перебувають у нашому розпорядженні. Насамперед - це ресурси права, причому права в широкому розумінні.

Будь-які цілі, які ставляться в державному управлінні, мають оцінюватися під кутом зору їх відповідності правовим вимогам, закріплюватися законодавчо і втілюватися в життя силою законів і державних механізмів їх реалізації.

Винятково багатим за потенціалом ресурсом, як для формування, так і здійснення цільовизначення в державному управлінні, є демократія - певна система самоорганізації життя людей на основі їх прав і свобод. Цілі державного управління з мінімальними затратами і максимальними результатами можуть досягатись тоді, коли потенціал демократії включений у їх реалізацію, коли люди знають цілі державного управління і поділяють їх, беруть участь у їх реалізації, відчують співвідношення результатів реалізації цілей зі своїми потребами та інтересами.

На особливу увагу заслуговує співвідношення цілей і засобів їх досягнення. Про адекватність других першим часто забувають, у результаті чого цілі, за задумом благородні й потрібні, реалізують такими засобами, що зрештою вони втрачають будь-який життєвий сенс. ***Раціональне й ефективне державне управління вимагає поєднання цілей, засобів і методів їх реалізації, оскільки лише воно створює кругообіг у системі державного управління, породжує до нього довіру суспільства, людей і стимулює управлінські процеси.***

Завдання, що здійснюються органами державного управління, є вельми різноманітними. Кожна управлінська акція передбачає наявність певної мети та використання для її досягнення відповідних засобів. Сутність та призначення управлінської діяльності зумовлена системою соціально-економічних, соціально-політичних та інших чинників, що існують у державі. Сучасний світ зазнає постійних змін, багато з яких значною мірою впливають на всі сфери життєдіяльності суспільства,



організацію системи управління ним, принципи і методи управлінської діяльності. Постійно виникають нові економічні, політичні та інші ситуації, що характеризуються неоднорідністю та викликають збільшення кількості сті горизонтальних і вертикальних зв'язків у побудові державно-управлінських відносин, наявністю різноманітних за своїми характеристиками суб'єктів та об'єктів управління, загрозою виникнення кризових явищ та конфліктів у взаємодії між ними.

Метою державного управління є створення високорозвинутої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури та демократії.

З огляду на вказане основними завданнями державного управління є:

- оптимізація державного управління;
- ефективність та результативність вибору державної політики;
- запровадження новітніх механізмів управління економічною та соціальною сферами;
- створення дієвої організації державного управління як на центральному, так і на місцевому рівнях;
- організація державної служби на пріоритетних засадах;
- належне кадрове забезпечення та створення сучасної системи підготовки та перепідготовки управлінського персоналу;
- достатній рівень фінансування сфери державного управління;
- впровадження оновленої правової бази з питань державного управління;
- наукове та інформаційне забезпечення системи державного управління;
- запровадження ефективного механізму боротьби з корупційними проявами.

2.2 Організаційна структура державного управління

Організаційна структура управління - це форма організації системи управління, що визначає сукупність стійких зв'язків системи, забезпечує її цілісність і тотожність самій собі, тобто збереження основних властивостей за різних внутрішніх і зовнішніх зв'язків.

Зовнішнім відображенням організаційної структури управління є склад, співвідношення, розміщення і взаємозв'язок окремих підсистем організації. Вона спрямована, насамперед, на встановлення чітких взаємозв'язків між окремими підрозділами організації, розподіл між ними прав і обов'язків.

У структурі управління кожною організацією виділяються наступні елементи: ланки, рівні управління та зв'язки - горизонтальні й вертикальні. До ланок управління відносять структурні підрозділи, а також окремих службовців, які виконують відповідні функції управління або їх частину. В



основу утворення ланки управління покладено виконання підрозділом певної функції управління. Зв'язки, встановлені між однорівневими підрозділами, мають горизонтальний характер. Під рівнем управління розуміють сукупність ланок управління, що займають певний рівень у системі управління організацією. На одному рівні здійснюється розподіл компетенції між підрозділами [1].

Організаційна структура державного управління - це компонент системи державного управління, зумовлений її суспільно-політичною природою, соціально-функціональною роллю, цілями і змістом, який об'єднує сукупність державних організацій, їх персонал, матеріальні та інформаційні ресурси, що виділяються і витрачаються суспільством на формування та реалізацію державно-управлінських впливів і підтримання життєздатності самого суб'єкта управління.

Органи державної влади, що характеризуються однаковим організаційно-правовим статусом і однорідністю здійснюваних управлінських функцій, позначають поняттям **ланка державно-управлінської системи** (міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації тощо).

Системним елементом організаційної структури виступає **орган державної влади**, пов'язаний із формуванням і реалізацією державно-управлінських впливів. Він є єдиною структурою влади, формально створеною державою для здійснення закріплених за нею її цілей і функцій. У державі, в якій встановлено конституційний поділ влади по горизонталі й вертикалі, організаційна структура державного управління набирає певної конфігурації.

Іншим елементом, що формує організаційну структуру, є **організаційні зв'язки між суб'єктами та об'єктами управління**.

Можна виділити **три види зв'язків в організаційній структурі державного управління**:

- **субординаційні** (упорядкування згори донизу, від керуючого до керованого);
- **координаційні** (упорядкування на одному рівні, між двома і більше суб'єктами, що не виключає того, що загалом вони можуть перебувати на різних рівнях в ієрархічно організованій системі управління);
- **реординаційні** (знизу вгору, від керованого до керуючого).

Субординаційні зв'язки в організаційній структурі державного управління можуть передбачати:

- виключну компетенцію вищого за організаційно-правовим статусом органу щодо органу, нижчого за статусом;
- безпосереднє і пряме лінійне підпорядкування;
- функціональне або методичне підпорядкування ;
- право затвердження проекту рішення;
- підконтрольність;



- підзвітність .

Координаційні зв'язки базуються на взаємній зацікавленості різних органів державної влади в узгодженні своїх управлінських впливів або на один і той самий об'єкт, або на різні об'єкти й можуть передбачати:

- створення й функціонування спеціальних координаційних органів управління;

- проведення координаційних нарад;

- регулярний обмін інформацією, насамперед плановою й обліковою;

- прийняття одночасних спільних рішень.

Порядок відповідальності органів, які мають між собою координаційні зв'язки (або взагалі елементів механізму держави та елементів державного апарату), може бути передбачений як нормативними рішеннями вищих за організаційно-правовим статусом органів, так і спільним рішенням.

Спільними ознаками є те, що й субординаційні, і координаційні відносини в системі органів виконавчої влади є управлінськими, а також те, що ці відносини можуть існувати як по горизонталі, так і по вертикалі, за наявності різних видів підпорядкування, а не лише організаційного. Відмінним є спосіб досягнення кінцевого результату органами виконавчої влади, а також те, що у координаційних відносинах, на відміну від субординаційних, сторони виступають, так би мовити, як партнери.

Реординаційні відносини в системі органів виконавчої влади відрізняються від субординаційних відносин за певними ознаками, а саме: при субординаційних відносинах управлінський вплив здійснюється керуючим суб'єктом щодо керованого об'єкта, а в реординаційних - керованим об'єктом по відношенню до керуючого суб'єкта; реординаційні відносини можуть існувати і самостійно від субординаційних, адже їм не обов'язково має передувати управлінський вплив з боку керуючого суб'єкта; здійснення управлінського впливу в субординаційних відносинах є обов'язком керуючого суб'єкта, а в реординаційних відносинах здійснення зворотного впливу може бути як правом керованого об'єкта, так і його обов'язком.

Реординаційні зв'язки передбачають:

- певну самостійність нижчого за організаційно-правовим статусом органу (з певного кола питань орган приймає рішення без їх попереднього узгодження з вищим за організаційно-правовим статусом органом, а останній може скасовувати чи призупиняти ці рішення);

- право законодавчої, а також нормотворчої ініціативи;

- право планово-бюджетної ініціативи;

- право структурно-штатної ініціативи ;

- право представлення для призначення на посаду;

- право органу, нижчого за організаційно-правовим статусом, брати участь у підготовці рішень органу, вищого за статусом;



- право органу, нижчого за організаційно-правовим статусом, на консультативне погодження з ним підготовленого вищим органом проекту рішення;
- право й обов'язок не виконувати незаконний, особливо злочинний наказ.

Організаційна структура - один з основних елементів управління організацією. Вона характеризується розподілом цілей і завдань управління між підрозділами і службовцями організації.

У практиці управління найбільш широко застосовуються структури управління, які отримали назву ієрархічних або бюрократичних.

В ієрархічній побудові організації ті рівні управління, які відображають її виробничо-господарську структуру, утворюють лінійну організаційну структуру управління.

Необхідність збирання, переробки та використання інформації, встановлення зв'язків, забезпечення виробничо-господарської діяльності зумовили появу в системі управління функціональних служб (штабів), які формують функціональну організаційну структуру управління.

Сукупність лінійних і функціональних органів утворює організаційну структуру управління. Таким чином, організаційні структури управління поділяють на: лінійні, функціональні та комбіновані.

Результатом комбінування лінійних і функціональних структур з іншими критеріями цільового призначення організацій стала поява і використання в практиці управління організаціями наступних структур: продуктової, споживчої, територіальної, раціональної бюрократії, дивізійної, лінійно-штабної, лінійно-функціональної, бюрократичної, проектної, матричної, програмно-цільової, конгломератної та ін.

Лінійна організаційна структура складається із взаємопідпорядкованих органів у вигляді ієрархії, в якій кожен управлінець підпорядковується тільки одному зверхнику і всі зв'язки з вищими рівнями управління відбуваються через нього. Переваги структури: простота, чіткість і зрозумілість взаємовідносин ланок і працівників управління. Недоліки: може використовуватись тільки у відносно простих організаціях з постійними умовами, завданнями і функціями менеджменту.

Функціональна організаційна структура передбачає чітку ієрархію органів управління підрозділами, які забезпечують виконання конкретних функцій управління на всіх рівнях. Переваги : керівники спеціалізуються на окремих управлінських функціях, які виконуються спеціалістами. Недоліки: процес управління поділяється на множину окремих слабопов'язаних підфункцій із виникненням нескоординованих дій і дублювання.



При лінійних керівниках створюють штаби (служби), які спеціалізуються на виконанні специфічних управлінських функцій. Права приймати рішення вони не мають, а тільки в межах виділених їм функцій розробляють положення, які забезпечують підготовку якісних управлінських рішень, які приймаються і доручаються для виконання лінійним менеджером. Недолік - тенденція до збільшення числа і розширення штабних служб.

За лінійно-функціональної організаційної структури функціональні служби уповноважені управляти роботою служб нижчого рівня, які виконують певні конкретні функції. При цьому делегуються не лінійні, а функціональні повноваження.

Дивізійні організаційні структури використовують в організаціях із широкою номенклатурою продукції (послуг), у яких швидко змінюються споживачі, а також у міжнародних організаціях. Серед дивізійних виділяють продуктові, споживчі й територіальні організаційні структури управління.

Споживча організаційна структура. Утворюється підрозділами, діяльність яких орієнтована на певні групи споживачів (покупців, клієнтів).

Територіальна організаційна структура. Формується за географічним розташуванням підрозділів організації у різних регіонах світу, держави чи її регіонів.

Існує **чотири основних типи адаптивних організаційних структур**: проектні, матричні, програмно-цільові, координаційні, а також конгломератна структура (формується через об'єднання різних типів організаційних структур).

Ці структури здатні швидко пристосовуватись до змін у ринковому оточенні.

Проектні організаційні структури створюються для реалізації конкретних завдань (проектів) з виключною концентрацією зусиль групи на цьому проекті.

Матричні - тимчасові групи, члени яких підпорядковані як керівнику групи (проекту), так і керівникам функціональних підрозділів, де вони працюють постійно.

Програмно-цільові - керівник постійно пристосовується до нових умов, цілей і завдань, доручених групі для виконання цільових програм, які можуть змінюватись.

Координаційні - використовуються за умов одночасної реалізації значної кількості програм, за яких функції керівників делегують кураторам служб або їх блокам.

Конгломератна організаційна структура формується через об'єднання різних типів організаційних структур шляхом використання останніх у різних службах.

В управлінні широко використовуються принципи формування раціональної структури організації. Основним з таких принципів є принцип



первинності стратегії перед структурою, який був сформульований **А.Чандлером** і передбачає, що **“стратегія визначає структуру”¹**, тобто проектування структури має базуватися на стратегічних планах організації і структура організації має забезпечити реалізацію цих планів.

Основні вимоги до організаційної структури управління: мінімальна кількість управлінських зв'язків та усунення елементів дублювання, оперативність і гнучкість у роботі.

Організаційна структура державного управління є державно-управлінською категорією, що характеризує відносини сукупності ланок апарату державного управління та організаційних зв'язків між ними, що виражають взаємодію і координацію елементів всередині системи.

Структура відображає склад елементів, внутрішню форму організації системи, її статику, у той час як організаційні відносини забезпечують ефективність структурних зв'язків. Взаємозв'язок та субординація елементів структури за необхідністю динамічні, оскільки мають іти вслід за рухом об'єкта управління, що змінюється.

Побудова організаційної структури здійснюється шляхом організаційного проектування, основою якого виступає стратегічний план, спрямований на досягнення цілей організації та реалізацію її місії. Організаційне проектування здійснюється згори донизу і охоплює такі етапи:

- визначення вертикальних рівнів управління;
- виконання горизонтального поділу організації, тобто закріплення видів діяльності за лінійними та штабними (функціональними) підрозділами;
- встановлення зв'язків між різними підрозділами;
- визначення повноважень і відповідальності посад;
- визначення посадових обов'язків, закріплення їх за конкретними посадовими особами (за допомогою формування посадових інструкцій).

Серед базових постулатів теорії ієрархічних систем можна виділити такі:

- елементи вищого рівня належать до великих підсистем та більш масштабних і повільних процесів системи;
- проблеми на верхніх рівнях менш структуровані, містять більше невизначеностей і складніші для кількісної формалізації;
- період прийняття рішень для підсистем вищого рівня, як правило, більш тривалий, ніж для елементів нижчих рівнів;
- уповільнення взаємозв'язків між рівнями та елементами пов'язане з обмеженою продуктивністю центрів прийняття рішень у вузлах системи [1].



Основні властивості ієрархічної структури управління організацією:

- верхні ланки впливають на нижню ланку за допомогою виділення ресурсів (фінанси, кадри тощо);
- цілі й реакція ланок ієрархії системи управління, як правило, відомі;
- ефективність структури управління забезпечується оптимальним співвідношенням централізації та децентралізації (*вертикальна децентралізація* - право приймати рішення передається вниз по рівнях управління; *горизонтальна децентралізація* - право приймати рішення передається підлеглим);
- існують різні типи делегування повноважень (повне делегування - підлеглий виконує роботу та несе відповідальність за неї, керівник не залучений у роботу, обмежене делегування - підлеглий виконує роботу та разом з керівником несе відповідальність за неї, нульове делегування - підлеглий виконує роботу, але відповідальність за неї несе керівник, делегування навпаки - підлеглий перекладає роботу на керівника).

2.3 Кадрове забезпечення державного управління в Україні

Кадрове забезпечення державного управління в Україні характеризується значною сукупністю системних проблем, зумовлених як трансформаційними процесами в політиці, економіці, соціокультурній сфері, так і певними недоліками в кадровій роботі щодо формування та реалізації державної кадрової політики.

На сучасному етапі розвитку Української держави кадрове забезпечення сфери державного управління відіграє ключову роль у розв'язанні широкого кола як поточних, так і перспективних проблем розвитку всього суспільства. **Його сутність полягає в тому, що це:**

1) складний та багатогранний процес кадрової діяльності, спрямований на формування, розвиток та раціональне використання кадрів у державному управлінні.

2) кадрове забезпечення сфери державного управління - діяльність із відновлення трудових ресурсів, головний елемент управління людськими ресурсами, необхідний чинник досягнення цілей суспільного розвитку.

3) системний механізм, спрямований на оновлення кваліфікованих кадрів в органах державної влади.

Основна функція кадрового забезпечення - добір, розстановка та професійне навчання кадрів у сфері державного управління.

Передусім визначимо основні поняття. Управлінська праця розглядається як різновид розумової праці з організації спільної діяльності людей, що здійснюється на принципах її поділу. В широкому значенні управлінська праця - праця з управління, а у вузькому - праця менеджера, управлінця. Сутність управління, його функції і специфіка визначаються, з



одного боку, поставленими завданнями, а з другого - змістом управлінської праці: її предметом, засобами і метою. Культуру й ефективність управління значною мірою визначають засоби управлінської праці - інтелектуальні, творчі, аналітичні та інші розумові здібності управлінця, а також організаційна і обчислювальна техніка, рівень і повнота використання.

Кадрова політика у сфері державного управління - система теоретичних знань, ідей, поглядів, принципів, відносин і організаційно-практичних заходів органів державного управління, спрямованих на встановлення цілей, завдань, характеру цієї політики, визначення форм і методів кадрової роботи з метою формування, розвитку та раціонального використання кадрового потенціалу персоналу органів державного управління. Кадрова політика у сфері державного управління здійснюється на засадах верховенства права, моральності та демократизму, має системний, реалістичний, послідовний та випереджальний характер. Кадрова політика у сфері державного управління в широкому розумінні - це стратегічна діяльність держави у сфері державного управління, головною метою якої є вдосконалення, створення дієздатного державного апарату, спроможного ефективно реалізовувати завдання та функції держави шляхом професійного та сумлінного виконання державними управлінцями покладених на них службових повноважень.

Метою кадрової політики в державному управлінні є уникнення надмірної політизованості кадрових призначень, квотних принципів та традиційної лояльності, що призводить до відвертого обслуговування посадовцями корпоративних інтересів, ослаблення кадрового потенціалу владних структур, корупційних проявів і, як наслідок, дискредитації інститутів державної служби та служби в органах місцевого самоврядування. Мету державної кадрової політики в державному управлінні визначають як забезпечення органів державної влади висококваліфікованими кадрами, здатними професійно, на рівні сучасних вимог виконувати посадові обов'язки, приймати управлінські рішення, відповідати за їх наслідки в умовах демократичної, правової, соціальної держави.

Розбудова національної кадрової системи та кадрової роботи, забезпечення їх відповідності потребам соціально-економічного розвитку суспільства й сучасним концепціям управління людськими ресурсами є важливим завданням держави. Необхідність оздоровлення та оновлення цих складових розвитку людського потенціалу зумовлюється сучасним курсом держави на досягнення високого рівня соціального забезпечення населення, задоволення його очікувань щодо соціально-професійної самореалізації в суспільстві, гідних умов життя та праці. Крім того, професійно-кадрова структура суспільства, стандарти щодо кваліфікаційних вимог за ключовими видами економічної діяльності та



галузями і напрямками професійної освіти мають бути приведені у відповідність із стандартами ЄС.

Основні цілі та завдання державної кадрової політики

Реалізація державної кадрової політики має бути спрямована на досягнення:

- в соціальному аспекті - високого рівня розвитку людського потенціалу держави, задоволення очікувань населення щодо професійної самореалізації, гідної оплати праці;

- в економічному аспекті - забезпечення всіх галузей суспільного виробництва кваліфікованими кадрами, зростання конкурентоспроможності держави, підвищення рівня добробуту населення;

- в інституційному аспекті - удосконалення нормативно-правової бази з метою за-провадження новітніх підходів у кадровому менеджменті;

- в організаційному аспекті - розбудова системи управління трудовими ресурсами на засадах соціального діалогу та партнерства держави і суб'єктів підприємницької діяльності.

Основними цілями реалізації державної кадрової політики є:

- розроблення механізмів залучення до роботи у сферах державного управління висококваліфікованих фахівців, успішних підприємців, працівників фінансово-економічної сфери, здібних випускників вищих навчальних закладів;

- відновлення технології добору кадрів для зайняття управлінських посад із числа працівників, які мають досвід роботи на посадах нижчого рівня у відповідній сфері діяльності;

- формування дієвого кадрового резерву на зайняття керівних посад у сферах державного управління;

- посилення вимог до моральних якостей осіб, які залучаються до управлінської діяльності, з метою уникнення можливих проявів корупції, запобігання виникненню конфлікту інтересів, удосконалення процедури дисциплінарного провадження;

- впровадження сучасних технологій управління персоналом для успішного вирішення виробничих і управлінських завдань у державному секторі економіки;

- відновлення профорієнтаційної роботи серед молоді;

- державна підтримка цільових науково-практичних досліджень у сфері розвитку людського потенціалу;

- підготовка та професійний розвиток вищих керівних кадрів державної служби, здатних забезпечити ефективність державної політики у сфері державного управління та лідерство у проведенні адміністративної та економічної реформ.

За цих умов на часі є невідкладне розв'язання таких проблем, як створення загальнонаціональної кадрової системи та її складових -



регіональних кадрових підсистем, орієнтованих на пріоритети регіонального розвитку; розроблення та впровадження системи моніторингу людського розвитку, зокрема кадрових ресурсів; зміцнення системи захисту професійних інтересів та прав працівників, передусім через залучення профспілок, асоціацій роботодавців, трудових колективів до розроблення та реалізації кадрової політики; детінізація ринку праці, подолання зловживань при наймі працівників, організації трудового процесу та оплати праці; створення системи й технологій залучення інвестицій у людський розвиток; удосконалення національної системи професійної підготовки з урахуванням реальних кадрових потреб у сфері державного управління та ключових галузей економіки.

Крім внутрішніх системних проблем, необхідно враховувати істотні впливи глобальних факторів, таких як інформаційно-комп'ютерна революція та економічна інтеграція. Перша приводить до нарощування в Україні ознак постіндустріального інформаційного суспільства, що кардинально змінює структуру кадрів порівняно з кадровим складом індустріального суспільства. Спостерігається суттєве скорочення чисельності осіб, зайнятих у сільському господарстві, промисловості, й одночасне збільшення чисельності кадрів у сферах обслуговування, державного управління, освіти, науки, культури. Особливу групу кадрів складають фахівці з комп'ютерної техніки, програмного забезпечення, аналізу та обробки інформації. Відбувається якісна зміна змісту й характеру праці в напрямі зростання частки інтелектуальної (творчої) складової.

Широке впровадження наукоємних інформаційних технологій у сучасне виробництво вимагає значного підвищення якості професійної підготовки працівників, її гнучкості, безперервності підвищення їх кваліфікації впродовж усього професійного життя.

За умов глобалізації постає проблема ментальної, професійної, нормативно-правової сумісності кадрової сфери України та інших країн, особливо лідерів світової економіки. Докладання зусиль країною в напрямі поглиблення європейської інтеграції спонукає будувати кадрову політику відповідно до європейських стандартів. Така спрямованість буде реалізовувати національні інтереси України лише тоді, коли вона супроводжуватиметься дбайливим ставленням держави до кадрового потенціалу, широким застосуванням програмного підходу до його ефективного розвитку, використання, збереження. Нині проблеми, пов'язані із забезпеченням дедалі більшої відкритості Української держави, нерозробленість засобів заохочення до праці призводять до значних втрат через трудову міграцію за кордон. За різними підрахунками, у країнах світу працює від 2 до 5 млн українських громадян. Це вимагає створення соціально-економічних, нормативно-правових, організаційних механізмів подолання негативних міграційних процесів та їх наслідків, стимулювання зворотної міграції.



На особливу увагу сьогодні заслуговує кадрова ситуація в системі державного управління. Набуття владою рис порядності, професіоналізму, патріотизму - складний процес, що потребує консолідації зусиль, але спинятися на цьому шляху не можна. Державна влада повинна стати максимально відкритою, підзвітною народові, регульованою законами, гуманістичними цінностями й моральними нормами; сприяти припливу висококваліфікованих професіоналів, відданих національним інтересам України [1, 2].

2.4 Інформаційне забезпечення державного управління

Друга половина ХХ ст. пов'язана з глобальним процесом трансформації суспільства від індустріальної до інформаційної організації всієї системи суспільних відносин. Інформаційне суспільство - це те суспільство, у якому переважна більшість населення зайнята отриманням, опрацюванням, переробкою, передачею, зберіганням інформації. Виробництво інформації в суспільстві стало не менш капіталомісткою справою, ніж матеріальне виробництво. А по його значимості для існування, безпеки та подальшого розвитку навіть випереджає матеріальне виробництво. Те, якими інформаційними ресурсами володіє держава, ступінь їх використання, стало одним із важливих показників руху країни до інформаційного суспільства, а якість, кількість та доступність інформаційного ресурсу визначають ступінь її розвитку.

Поняття “інформаційного ресурсу” (information resources) є однією з ключових категорій, що визначають та характеризують сучасні соціальні системи. **Основними характеристиками інформаційних ресурсів є те, що, з одного боку, вони є продуктом інтелектуальної праці, а з другого - вони є інструментом для здобуття інших різнопланових ресурсів. Визначають такі основні види інформаційних ресурсів:**

- інформаційні ресурси, призначені для використання суб'єктами їх створення;
- інформаційні ресурси, призначені для використання суб'єктами, що не мають відношення до їх створення;
- інформаційні ресурси, призначені для вирішення завдань державного управління.

Конституція України в ст. 34 гарантує кожному право вільно збирати, зберігати, використовувати та поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб. Однак здійснення цих прав може бути обмежене законом в інтересах національної безпеки, громадського порядку та територіальної цілісності держави, охорони здоров'я населення, захисту репутації та прав інших людей тощо [1].



Інформацію ж в органах державної влади можна класифікувати за різними ознаками. Наприклад, інформацію в системі публічної політики та управління можна розділити на офіційну та неофіційну, загальнодержавну та регіональну, горизонтальну або вертикальну, змістовну та цільову, доступну та недоступну тощо.

Сьогодні в Україні вкрай актуальною є проблема ефективного інформаційного та аналітичного забезпечення діяльності органів державного управління. Інформаційне та аналітичне забезпечення - це сукупність технологій, методів збирання та обробки інформації, що характеризує об'єкт управлінського впливу (соціальні, політичні, економічні й інші процеси), специфічних прийомів їх діагностики, аналізу й синтезу, а також оцінки наслідків прийняття різних варіантів політичних рішень.

Систему інформаційного-аналітичного забезпечення державного управління можна визначити як взаємозалежну та відповідним чином сформовану сукупність організаційних, організаційно-правових, інформаційних, методичних, програмно-технологічних компонентів, що забезпечує необхідну якість прийнятих управлінських рішень за рахунок раціонального використання інформаційних ресурсів та інформаційних технологій з поєднанням принципів проблемної орієнтації та програмно-цільової установки як відносно тематики інформаційного забезпечення, так і відносно вибіркості підготовки інформації та доведення її до керівників відповідно до їх місця в системі управління та основних функціональних обов'язків.

З інформаційним та аналітичним забезпеченням тісно пов'язана інформаційно-аналітична робота, яка в державному управлінні становить собою сукупність дій в інтересах підвищення ефективності управлінської діяльності і має на меті пізнання сутності, причин, тенденцій розвитку подій і явищ в політиці, розгляд і оцінювання ситуацій, вироблення на основі аналізу та обробки інформації висновків, рекомендацій, коментарів.

Кінцевим продуктом інформаційно-аналітичної роботи в державному управлінні є аналітичний документ.

Зазначимо, що в більшості країн інформаційно-аналітична робота - це розвинена сфера бізнесу, що приносить значні прибутки. Відстеження кон'юнктури ринку, нових продуктів або послуг, стратегії та планів реальних і потенційних конкурентів - неодмінний атрибут роботи великих приватних і державних компаній.

Основними принципами інформаційно-аналітичної роботи в державному управлінні є:

- формування мети досліджень;
- створення понятійного апарату (що дає змогу формувати судження в певних категоріях);
- забезпечення достатньої інформованості безпосереднього замовника (керівництва);



- розкриття значення фактів;
- встановлення причин та наслідків;
- урахування історичного розвитку та національного характеру;
- визначення тенденцій розвитку;
- забезпечення високого рівня достовірності;
- формування висновків і рекомендацій;
- наявність зворотного зв'язку (аналітик повинен знати оцінку замовника, як використовуються результати досліджень) [1].

Засоби інформаційно-аналітичної роботи становлять собою сукупність інтелектуальних та технологічних засобів, які забезпечують виконання поставленого завдання. Під технологічними засобами інформаційно-аналітичної роботи маються на увазі різноманітні каталоги, інформаційні картки, за допомогою яких формують каталоги (тематичні або алфавітні), інформаційні системи (у тому числі автоматизовані), щоденники (головне завдання - регулярна реєстрація інформації про ті чи інші події), системи інформаційного обслуговування, експертні системи, системи штучного інтелекту тощо.

У свою чергу, інтелектуальні засоби інформаційно-аналітичної роботи становлять собою різноманітні відомості (характеристики властивостей об'єкта), дані (факти або відомості, представлені в формалізованому вигляді) та повідомлення. По суті, ми маємо справу з інформацією, тобто фактами, які є основою для прийняття рішень щодо проведення адміністративно- організаційних, політичних та інших заходів, а також для підготовки різноманітних пропозицій і рекомендацій стратегічного та тактичного характеру.

Для ефективного виконання інформаційно-аналітичної роботи в державному управлінні необхідно впроваджувати системи штучного інтелекту, тобто автоматизовані системи, що моделюють інтелектуальну діяльність людини. Такими системами сьогодні є лінгвістичні процесори, навчаючі системи, експертні системи, системи підготовки прийняття рішень тощо, а також автоматизовані інформаційно-пошукові системи, що реалізовані на основі використання електронно-обчислювальної техніки, в якій процеси пошуку та передачі, а в ряді випадків і введення документів, даних та запитів повністю автоматизовані. Основною функцією такої системи є нагромадження та оперативний пошук документальної інформації, зокрема враховуючи морфологію мов, словників синонімів, фонетичний пошук тощо. Попит на автоматизовані інформаційно-пошукові системи зумовлений передусім швидким розвитком Інтернету, а також зростаючими у геометричній прогресії обсягами інформації фактично з будь-яких питань життєдіяльності людства. На сьогодні достатньо проблематично оцінити хоча б приблизні обсяги інформації, яку отримують державні, наукові та інші організації, відомства. Проте можливості аналітиків з обробки інформаційних масивів обмежені, адже



жоден професійний аналітик не в змозі проаналізувати настільки величезні потоки інформації.

Сучасний стан науково-аналітичної діяльності показує, що вона є важливою ланкою інформаційної роботи. Але аналітичні служби, які функціонують в Україні в системі державної служби, досить розпоршені. Вони працюють автономно, за конкретними оперативними чи постійно діючими запитамі абонентів, при цьому між ними відсутня координація, зокрема для спільного формування та використання джерельної бази [1].

2.5 Публічність та демократія як основи сучасної організації управління

Публічність влади стає зрозумілою в двох основних значеннях:

1) режим відкритості функціонування влади та прозорості прийняття політичних та управлінських рішень (основний історичний алгоритм представницької демократії);

2) участь громадськості у формуванні політичного порядку денного та прийнятті рішень (новітні форми та практики).

Фактично публічність влади як спосіб контролю за останньою з боку суспільства виступає одним з елементів політичної відповідальності влади.

Однією з найважливіших засад функціонування Європейського адміністративного простору є відкритість та прозорість публічної адміністрації. У державах із демократичним режимом діють відповідні політико-правові механізми, спрямовані на досягнення максимальної прозорості в діяльності органів влади.

Прозора влада повинна належним чином забезпечувати діалог із громадськістю на всіх етапах прийняття рішень та постійний доступ до повної, об'єктивної, точної, зрозумілої інформації про діяльність органів державної влади та її посадових осіб відповідно до чинного законодавства. Від прозорості влади, від якості інформування громадськості про діяльність її органів у демократичній державі також залежить ефективність діяльності публічної адміністрації [1].

Публічність (від лат. *publicus* - суспільний, народний) політичної влади означає її суспільний, безособовий і відкритий характер.

Публічність визначається зрозумілістю способу дій влади, її чутливістю до потреб людини і суспільства, відокремленістю механізмів підготовки та реалізації рішень від політичної діяльності. У країнах розвинутої демократії саме публічність і прозорість влади є головним фактором запобігання корупції.

Можна виділити три складові публічності влади:

- публічні процедури підготовки урядових рішень;



- єдині і зрозумілі для всіх стандарти й процедури діяльності органів державної влади;

- відкритий конкурсний набір на усі, а особливо вищі, посади державних службовців.

У демократичних країнах саме публічність і прозорість влади є головним фактором запобігання корупції. Щодо другої позиції, визначеної у формах взаємодії, то саме через публічну політику та через відкритість та прозорість влади забезпечує реалізацію владних повноважень. Під відкритістю та прозорістю розуміється така якість політичної влади, яка забезпечує наявність у системі політичних відносин широких каналів взаємопроникнення для всього спектра соціальних, економічних, політичних сил. Відкрита влада стає підзвітною суспільству і прозорою в організації діяльності свого бюрократичного апарату.

Публічна політика як важливий критерій відкритості влади визначається такими параметрами:

- доступністю та відсутністю перешкод в отриманні громадянами інформації у зрозумілій формі щодо діяльності органів політичної влади;

- можливістю реального впливу громадськості на прийняття владних рішень;

- націленістю влади на вирішення суспільних проблем, задоволення потреб і запитів громадян;

- залученням громадських організацій до реалізації державної політики, прийняття законів та інших нормативно-правових актів, рішень органів влади, а також оцінки результатів виконання рішень [1].

2.6 Парламентаризм у державному управлінні

Парламентаризм - форма взаємодії громадянського суспільства і держави, що ґрунтується на визнанні провідної ролі парламенту як загальнонаціонального представницького органу в системі організації державної влади. Парламентаризм є необхідною ознакою демократичного політичного устрою в державі та передбачає верховенство парламенту в законодавчій сфері. Юридичними виявами парламентаризму є розмежування законодавчої і виконавчої влади, контроль парламенту за діяльністю органів виконавчої влади, привілейований статус депутатів та їх юридична незалежність від виборців. Парламентаризм передбачає наявність у країні впливових політичних партій, досконалого законодавства про вибори та механізми функціонування парламенту, високого рівня професіоналізму парламентарів. Парламентаризм має місце тільки там, де у складі парламенту є великі політичні об'єднання депутатів, що виражають інтереси значних верств суспільства. Найповніше парламентаризм виявляється за парламентських форм правління, коли уряд формує парламент і несе перед ним політичну відповідальність [1].



На відміну від інших видів державного устрою, парламентаризм базується на домінуючій ролі законодавчого органу в системі державної влади.

Необхідність реалізації демократичних принципів та забезпечення прав громадян при здійсненні ефективного управління - одне із ключових завдань державної влади. Народне представництво у вигляді інституту парламентаризму притаманне будь-якій країні з більш-менш розвиненою демократією. Неможливо собі уявити жоден демократичний устрій без існування й повноцінної діяльності в державі парламенту. За своєю суттю парламентаризм пов'язаний із суспільно-політичним розвитком і вдосконалюється одночасно з цим розвитком. Розглядаючи парламентаризм, не можливо оминати регіональні місцеві представницькі органи влади, і ми не можемо розглядати парламент окремо від цих низових владних структур [1].

Парламентаризм це:

- форма організації державної влади;
- конкретний спосіб управління державою;
- механізм взаємодії парламенту з інститутами виконавчої та судової гілок влади;
- система взаємодії держави та суспільства.

Парламент і парламентаризм - поняття взаємозалежні і взаємообумовлені, але не рівнозначні. Парламентаризм не може існувати без парламенту. Проте парламент може існувати без істотних елементів парламентаризму, що характерно для авторитарних режимів.

Представляючи основоположну складову парламентаризму, парламент є вищим представницьким і законодавчим органом будь-якої держави.

Формування парламентаризму характеризується сумарною наявністю таких факторів:

- перетворення народного представництва в спосіб формування станового або загальнонародного колегіального органу державної влади;
- поділ державної влади щонайменше на дві, а в перспективі - на три і більше гілки публічної влади;
- виникнення незалежного парламенту, що володіє встановленими законом або владою невідчужуваними повноваженнями, здійснюваними ним одноосібно або в сукупності з главою держави;
- парламентаризм виникає в міру розвитку в країні товарно-грошових відносин і появи соціальних груп населення, незалежних в економічному та соціальному відношенні від правлячої владної верхівки.

Об'єктом парламентаризму є суспільні відносини, що визначають Україну як демократичну соціальну державу, яка не має стійких традицій парламентаризму [1].



Проблема ролі парламенту в системі гілок влади в сучасних державах залишається актуальною з огляду на побудову правових держав на пострадянському просторі і впровадження сучасних демократичних стандартів суспільного розвитку.

Як явище суспільно-політичного життя парламентаризм - не просто поділ влади або її представництво, це складна і багатогранна система організації влади. Парламентаризм являє собою певну шкалу соціальних цінностей, що включає суспільні та особистісні пріоритети, панування в житті суспільства закону, принципу верховенства права, нарешті наявності громадянського суспільства, що характеризується політико-правовою культурою і відповідальністю громадян.

Характер і зміст парламентаризму визначає діяльність парламенту. Під парламентаризмом слід розуміти таку систему взаємодії держави й суспільства, для якої історично характерним є визнання провідної ролі вищого і постійно діючого представницького органу у здійсненні державно-владних функцій.

Під функціями парламенту за аналогією з функціями усієї держави чи будь-якого органу влади розуміються основні напрями діяльності парламенту, у яких виражаються його сутність, завдання, цілі [1].

Функції парламентаризму:

- законотворча;
- представницька;
- комунікативна (зворотного зв'язку);
- мобілізаційна;
- забезпечення стабільності існуючого ладу;
- контролююча;
- ідеологічна.

Головна функція парламентаризму - це законотворчість.

Члени парламенту розробляють, обговорюють і приймають закони, які спрямовані на розв'язання проблем, що стоять перед державою. Якщо розглядати парламентаризм з точки зору законотворчості, то парламентаризм - це наслідок професіоналізації, спеціалізації та диференціації політичного життя суспільства і державного управління.

Друга важлива і, мабуть, перша за часом походження функція парламентаризму - це **представницька функція**. Право представництва - найважливіша ознака демократії, що дає змогу уникнути прийняття непродуманого або зловмисного рішення. Саме в боротьбі за право представництва народжувалися парламентаризм і пов'язані з ним політичні доктрини .

Саме представницька роль, яку відіграють парламентарі в державному управлінні, допомагає зводити до спільних інтересів системи суперечливі інтереси та прагнення різних верств і груп населення, дає змогу враховувати соціально-політичні зрушення в суспільстві і коректувати державний курс у потрібному напрямі [1].



Представницька функція змушує парламентарів постійно балансувати між загальнонаціональними та місцевими інтересами. Імператив представництва полягає в тому, що кожен законодавець повинен, з одного боку, створювати загальнодержавні норми шляхом законотворення, а з другого - виступати своєрідним захисником інтересів свого виборчого округу.

Представницьку функцію парламенту можна охарактеризувати за допомогою певної сукупності рис, найважливішою з яких є реальний механізм функціонування представницьких закладів, відкритий характер їх взаємодії з громадянським суспільством, високий рівень представництва різнобічних соціальних інтересів.

З представницькою тісно пов'язана інша функція парламенту - зворотного зв'язку. Державний механізм як будь-яка саморегулююча система потребує наявності зв'язку з об'єктом її впливу, тобто громадянами. Це необхідно для того, щоб оцінювати наслідки тих чи інших дій законодавця (держави) і враховувати результати цих оцінок у подальшій діяльності. Без такого зворотного зв'язку державний апарат не в змозі довго підтримувати достатню соціальну базу для реалізації свого політичного курсу [1].

2.7 Інституційний вплив громадської думки на державне управління

Громадська думка є тим явищем, яке завжди цікавило дослідників. Протягом всієї історії людства мислителі виявляли постійну цікавість до цього феномену. Ними було висловлено чимало ідей про його значення й роль у державному й громадському житті. Громадська думка у найзагальнішому значенні - це схвалення або несхвалення привселюдно спостережуваних позицій і поведінки, які виражаються певною частиною суспільства або суспільством у цілому.

Відкритість діяльності державних органів стає умовою ефективності і якості їх роботи.

У демократичному суспільстві громадська думка в її соціально-інституційному аспекті виступає ефективним стимулюючим чинником розбудови інститутів громадянського суспільства на основі соціальної самоорганізації, а отже, спонукає до позавладного упорядкування соціуму як виявлення внутрішнього усвідомлення свого права, а не зовнішньосилового впливу. Сюди відносять розвиток мережі органів місцевого самоврядування, активізацію діяльності територіальних громад та інших недержавних організацій у розв'язанні проблем місцевого значення, контролюванні дій державних органів у плані забезпечення прав людини й громадянина, залучення громадян до громадсько-політичного життя тощо [1].



Відтак варто наголосити на одній досить важливій деталі, яка має визначити взаємозв'язок у ланцюгові: громадська думка - соціальна інформація - комунікативний вплив.

Існує розмаїття політичних комунікацій, але громадська думка зберігає свій вплив у демократичних та раціональних політичних системах. Особливістю такої комунікації буде те, що вона вибудовується в умовах, коли існує вільний і безкоштовний доступ до інформації для населення, влада контролюється з допомогою дискусій, інформація розподіляється рівномірно, а громадська думка існує в середовищі з чіткими політичними альтернативами. Для такого рівня політичних комунікацій розроблені теоретичні моделі, які описують найбільш стійкі способи налагодження людьми та інститутами контактів у сфері публічної влади, які можуть як сприяти розширенню можливостей взаємодії громадянами та інститутів влади, так і перешкоджати. У найбільш загальному вигляді ці моделі окреслюють такі способи, що будуються на поширенні інформації:

- з центра на периферію багатьом абонентам;
- між індивідами, які однаково ігнорують як "центр", так і "посередників" та безпосередньо встановлюють контакти;
- "консультаційним способом", коли індивід самостійно входить у контакт з центром з метою пошуку потрібної йому інформації;
- "реєстраційним способом", коли центр робить запит на інформацію з периферійного джерела.

Подальше розгортання демократії пропонує все більше залучення громадян в управління справами держави, підвищення активності громадських організацій, зміцнення правової основи державного й громадського життя, розширення гласності, постійний моніторинг і врахування громадської думки [1].

Невід'ємною стороною діяльності влади, що прагне до стабільності в управлінні, є конструювання соціального оточення в умовах виникнення суспільних, політичних та інших конфліктів. Ці заходи передбачають відповідну орієнтацію й мобілізацію громадської думки, що дає змогу створити в державі клімат осуду або заохочення однієї (або всіх) конфліктуючих сторін, звужують поле для маневрів супротивників правлячого режиму, сприяючи підвищенню стабільності державної влади.

Для спрямування інтенсивного конфлікту в потрібне русло влада повинна постійно "конструювати соціальне оточення" - інформувати громадськість про вироблені оцінки поведінки сторін, про зміну їх позицій, оприлюднювати точки зору на розвиток ситуації, здатність забезпечити сприятливу емоційну атмосферу для громадян і висловити сторонам власні критерії оцінки співвідношення сил, способи виходу із кризи тощо. Опираючись на громадську думку, влада може ефективніше впливати на тактику поведінки сторін, підтримувати або перешкоджати домінуючим установкам їх поведінки. Якщо ж буде зростати дистанція між органами



влади (в тому числі й представницькими) і населенням, то при цьому можливе зростання політичної нестабільності і в остаточному підсумку - криза державності. У цих умовах саме місцеві представницькі органи влади як максимально наближені до виборців можуть бути гарантами певної стабільності, саме вони можуть уловлювати зміни в стані громадської думки й максимально враховувати її при виробленні рішень і реалізації державної політики.

Для тоталітаризму характерні монополія влади на інформацію, повний контроль над ЗМІ, крайня нетерпимість до всякого інакомислення, розгляд ідейних опонентів як політичних супротивників. Цей устрій усуває громадську думку, замінюючи її офіційними політичними оцінками. Заперечуються загальнолюдські основи моралі, а сама вона підкоряється політичній доцільності і, по суті, руйнується.

Таким чином, громадська думка виступає первинним джерелом легітимації влади. Аналізуючи стан громадської думки, особливості її прояву в сучасних умовах, ми підкреслюємо думку про необхідність значнішого її впливу на прийняття рішень у державному управлінні. Головний шлях рішення цього завдання можливо реалізувати шляхом максимальної зацікавленості до громадської думки, всебічного аналізу її змісту, обов'язкового врахування її в практиці державного управління [1].

2.8 Характеристика функцій державного управління

Як зазначав український учений В. Авер'янов, удосконалення глибинної підсистеми державно-управлінських відносин здійснюється через побудову та оновлення іншої підсистеми — функціональних відносин, які безпосередньо взаємодіють із державним управлінням. При цьому необхідно виходити з взаємозумовленості цілей і функцій державного управління.

За визначенням українського вченого О. Оболенського, цілі системи трансформуються в певну сукупність функцій з їх реалізації. Якщо перші відповідають на запитання “Що робити?”, то другі - “Як робити?”. Таким чином, питання визначення основних функцій держави безпосередньо пов'язане з визначенням її основних цілей [1].

Серед останніх є такі, що необхідні для будь-якої держави на всіх етапах її існування, а тому фактично постійні функції, а також такі, що визначаються об'єктивними обставинами в окремих країнах (традиціями, наявністю багатьох національностей, релігій, віддалених або особливих територій тощо), і які ми надалі назвемо специфічними. Як правило, саме наявність останніх приводить до різних наборів функцій у різних держав.

Серед функцій держави прийнято виділяти основні та забезпечуючі. Основні функції, у свою чергу, можна поділити на внутрішні і зовнішні, а також класифікувати за головними сферами суспільної діяльності як політичні, економічні, соціальні та гуманітарні.

На рис. 2.1 наведена структура основних функцій держави, характерна для України. Реалізація цих функцій забезпечує досягнення поставлених цілей розвитку держави, причому кожна з функцій являє собою певний напрям або вид суспільної діяльності, який, як правило, характеризується своєю методологією і технологіями, і не є похідним від інших напрямів або видів діяльності [1]. В цьому і полягає принцип систематизації функцій держави.



Рис. 2.1. Структура основних функцій держави

Можливий різний рівень узагальнення або конкретизації функцій держави залежно від суб'єктивного чинника, що приводить, як правило, до різних відображень структурної схеми основних функцій держави. До того ж функції влади змінюються за змістом і складом залежно від історичної стадії суспільства, динаміки суспільних потреб та інтересів, політико-ідеологічної орієнтації суб'єктів влади.

Кожний вид суспільної діяльності супроводжується управлінням. Більше того, останнє є невід'ємною складовою кожного виду діяльності і водночас особливим видом діяльності з певним набором функцій. Загальні управлінські функції (планування, організація, мотивація, контроль, комунікація та прийняття рішень), тобто функції менеджменту, притаманні управлінню всіма видами суспільної діяльності. Вони безпосередньо впливають із суб'єкт-об'єктного відображення процесів державного управління [1].



Здійснення основних та управлінських функцій завжди потребує певних механізмів забезпечення їх реалізації. Основними складовими таких механізмів є забезпечуючі функції, а саме забезпечення ресурсами (фінансовими, кадровими, матеріально-технічними, інформаційними), правове забезпечення (нормативно-правове регулювання), організаційне забезпечення (адміністративна організаційно-координаційна діяльність) та наукове забезпечення (ідеї, теорії, концепції, обґрунтування).

Забезпечуючі функції відрізняються від інших видів функцій (основних та управлінських) тим, що вони можуть одночасно забезпечувати реалізацію кількох основних та управлінських функцій. Для таких функцій на рівні держав та організацій застосовується так зване функціональне управління із створенням відповідних органів або структур. Наприклад, Міністерство економіки України, Міністерство фінансів України, Міністерство юстиції України [1].

Перетворення призначень держави в дії здійснюється шляхом створення певних органів влади для реалізації виділених функцій держави та надання їм відповідних повноважень. Влада реалізується через організацію, яка стає її матеріальною силою. Проблема становлення державних структур є достатньо складною. Вона часто набуває характеру адміністративної реформи, метою якої є подолання кризи влади та відновлення довіри населення до неї.

Структура і функції державного управління складають дві взаємопов'язані та взаємообумовлені сторони системи державного управління, що виступають, відповідно, як форма та зміст. У разі зміни стратегії, а, відтак, і цілей та функцій держави, це має позначитися на змінах в організаційній структурі органів державної влади. Такі зміни відбуваються відповідно до принципу самоорганізації соціальних систем за рахунок власних рушійних сил і ставлять за мету досягнення стану рівноваги та ефективного функціонування державного управління.

Найбільш характерні функції державного регулювання економіки на етапі, що характеризується змішаною формою економіки і спостерігається в Україні, наведені на рис. 2.2.



Рис. 2.2. Функції державного регулювання економіки в умовах становлення ринкових відносин

В умовах ринкової економіки зберігається необхідність державного регулювання, але порівняно з адміністративно-командною економікою мета і функції його змінюються.

Оскільки основними цілями економічної політики в умовах соціально орієнтованої ринкової економіки є стабільність рівня цін, високий ступінь зайнятості та зовнішньоекономічна рівновага при постійному економічному зростанні, то головною підставою для державного втручання в економіку є ситуація, коли не спрацьовує ринковий механізм або проявляються його суттєві недоліки, що перешкоджає досягненню вищезазначених цілей [1].

Найбільш характерними проявами такої ситуації є економічна криза та великий рівень безробіття.

Необхідність державного втручання також виникає при необхідності досягнення певних результатів діяльності згідно з цілями, що визначені суспільством (наприклад національна безпека, екологічний добробут тощо). Ці цілі можуть охоплювати окремі проблеми або торкатися певних галузей економіки. Регулювання економічних процесів може здійснюватися встановленням загальних меж господарювання, а також за допомогою різних інструментів (прямих чи непрямих).

Суб'єкт управління діє в процесах управління, реалізуючи функції управління. На сьогодні існують ґрунтовні дослідження таких функцій. Зокрема, виділені теорії стратегічного планування, організації, мотивації, комунікації, низка теорій рішень, концепції контролю. В їх межах

побудовані численні структурні (морфологічні), функціональні, інформаційні моделі, виділені основні елементи та їх взаємозв'язки, визначені суттєві параметри та фактори впливу на них.

На рис. 2.3 - 2.8 наведені спрощені загальні структурно-логічні (структурно-змістовні) моделі найбільш відомих функцій управління, що складають основу класичного менеджменту. Ці теоретичні моделі слід розглядати як базові для побудови більш детальних моделей таких функцій, що, в свою чергу, необхідно для ґрунтовних досліджень, виділення найважливіших параметрів, їх властивостей і взаємозв'язків, основних алгоритмів, певних етапів тощо [1].

У моделі функції «Планування» (рис. 2.3) виділено дві основні гілки дій. Як правило, на практиці вони виконуються послідовно, тобто спочатку ставляться цілі, що дає підставу для подальшого планування способів і засобів їх досягнення.

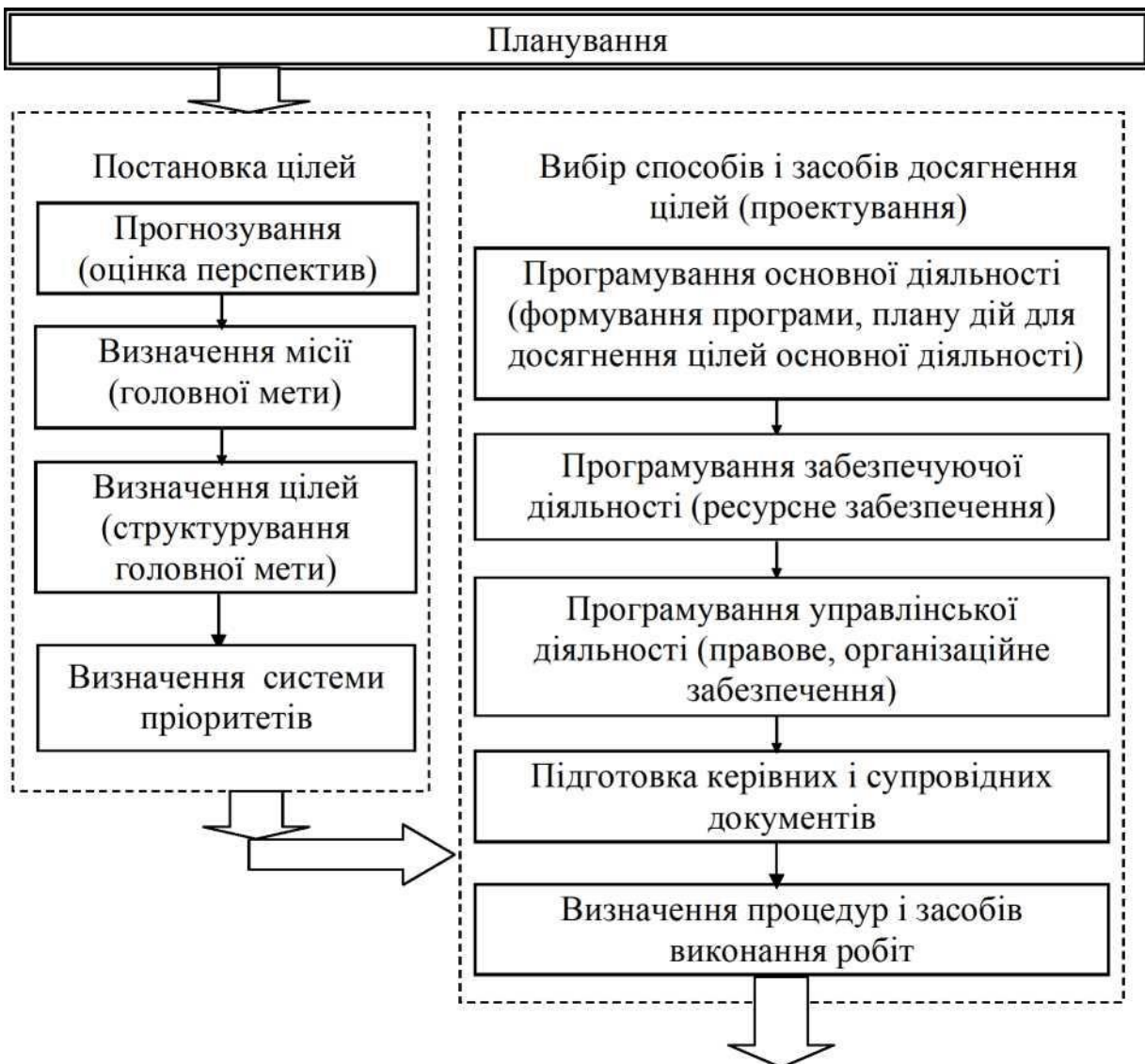


Рис. 2.3. Загальна модель функції «Планування»



Будь-який управлінський процес починається з функції планування і вже це вказує на її особливе значення, оскільки помилки на цій стадії можуть зробити марними всі подальші зусилля.

За стислою характеристикою Т.Сааті та К.Кернса планування пов'язане з досягненням бажаних майбутніх станів, які є малоймовірними без втручання людини; містить «формування подій» як у нинішньому, так і у майбутньому шляхом найкращого розміщення наявних ресурсів; є прагматичною діяльністю, що пов'язана з вибором розумних курсів дії з набору альтернатив (враховує такі обмеження як невідповідна технологія, недосконала і неповна інформація); включає раціональний вибір.

Рішення при плануванні можна узагальнити у три групи: стратегічні (головні, довгострокові), оперативні (рутинні, короткострокові) та тактичні (поточні координуючі дії щодо реалізації стратегічних та оперативних рішень) [1].

У моделі функції «Організація» (рис. 2.4) виділено три основні складові такої функції, а саме: формування (або зміни) структури, встановлення та вдосконалення організаційних відносин (субординація та координація взаємодії підрозділів) та управління персоналом (всі дії, пов'язані з роботою з кадрами).



Рис. 2.4. Загальна модель функції «Організація»

У моделі функції «Мотивація» (рис. 2.5) відображено механізм мотивації, відповідно до якого потреби та мотиви спричиняють формування певних цілей і подальшу поведінку щодо їх досягнення.

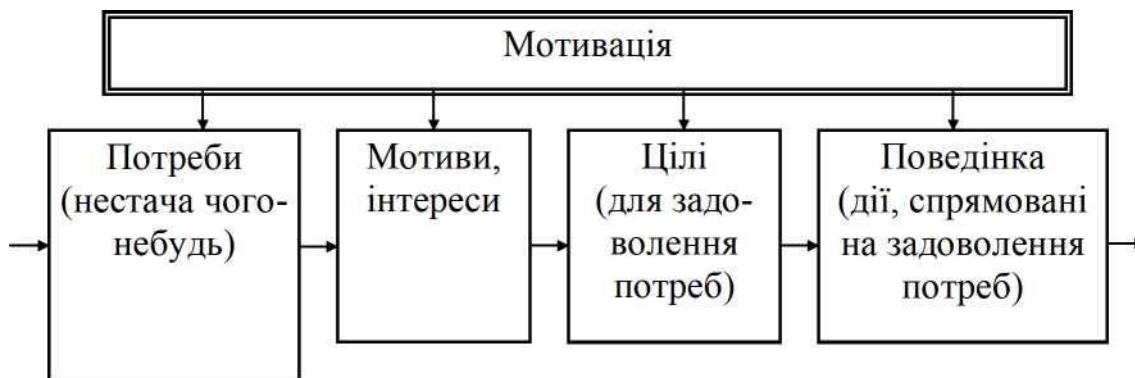


Рис. 2.5. Загальна модель функції «Мотивація»

У моделі функції «Контроль» (рис. 2.6) виділено три основні види контролю (попередній, поточний, заключний) та типові елементи процесу контролю, завдяки яким вдається порівняти показники досягнення цілей з плановими, а в разі великої розбіжності між ними задіяти механізм коригування (корекції) планів та дій з метою ефективного вирішення поставлених завдань [1]. В моделі використано блок "встановлення стандартів", де під стандартом розуміється конкретна ціль, просування до якої піддається вимірюванню.



Рис. 2.6. Загальна модель функції «Контроль»

Щоб контроль був ефективним, він має бути чітко скоординованим з плануванням. Класичний процес контролю складається з встановлення стандартів (цілей, що піддаються вимірюванню), оцінювання фактично досягнутих результатів та, у разі їх суттєвого відхилення від встановлених стандартів, проведення коригування цілей та планів щодо їх досягнення. Схема класичного процесу контролю наведена на рис. 2.7.



Рис. 2.7. Класичний процес контролю

Кожен з етапів процесу контролю потребує чіткої організації дій та розуміння цілей організації. Для системи державного управління встановлення показників та визначення цілей є досить складним завданням, оскільки вони важко піддаються кількісному оцінюванню. Тому для забезпечення реалізації функції контролю в державному управлінні необхідна чітко регламентована база, яка б визначала межі компетенції контролюючих органів та процедуру проведення контролю [1].

Існують різні види контролю, основними з яких вважають попередній Види контролю (превентивний), проміжний (поточний) та заключний. За процедурою здійснення всі ці види контролю схожі, оскільки спрямовані на сприяння якомога швидшому досягненню встановлених цілей організації. Різняться вони за часом здійснення.

Таким чином, контроль, що спрямований на досягнення цілей організації, дотримання її планів, має бути одним з основних елементів сутності самої організації.

Попередній контроль застосовують перед реалізацією управлінського рішення, тобто до здійснення управлінського впливу. Він, як правило, є дуже важливим, оскільки дає змогу запобігти реалізації неефективного управлінського впливу. Водночас відомими недоліками такого контролю є уповільнення управлінських процедур та, фактично, колективний поділ відповідальності між ініціаторами управлінського впливу та суб'єктами попереднього контролю.

Поточний контроль проводиться під час безпосереднього здійснення управлінських завдань з метою своєчасного запобігання відхиленню від планів досягнення певних цілей. Сутність поточного контролю полягає в систематичній перевірці стану виконання завдань, обговоренні проблем, що виникають, запобіганні можливим ускладненням, зокрема з ресурсним забезпеченням, ініціації пропозицій з удосконалення роботи.

Заключний контроль має характер узагальнюючого, підсумкового. Американський вчений У.Ньюмен звернув увагу на два суттєві аспекти



заключного контролю. По-перше, такий контроль надає дуже важливу інформацію, якщо передбачається розв'язання аналогічних проблем у майбутньому. По-друге, він необхідний з точки зору мотивації учасників процесу, що контролюється. З одного боку, такий контроль не гальмує процес управління відволіканням на процедури поточного контролю та ініціативу суб'єктів контролю, водночас він фактично вже фіксує кінцевий результат управління, коли час, відведений на досягнення цілей, вичерпано. Якщо цей результат не відповідає поставленим цілям, маємо ситуацію незадовільного управління. Тоді необхідно здійснити коригування або цілей на майбутнє (ситуація зміни цілей розвитку), або шляхів (ситуація зміни технологій та методів управління) і термінів їх досягнення (ситуація уповільнення управління, а відповідно й процесів розвитку). Саме тому управлінська практика доводить недостатність здійснення тільки заключного контролю. Необхідним є здійснення також попереднього та поточного видів контролю [1].

В основу моделі функції «Прийняття рішень» (рис. 2.8) покладено модель раціонального прийняття рішень з усіма її етапами, що показані окремими блоками. Ця функція має характер «пов'язуючого процесу», який пов'язує інші функції управління, а саме: планування, організацію, мотивацію, контроль.



Рис. 2.8. Загальна модель функції «Прийняття рішень»

Етапи підготовки, розробки, прийняття та реалізації управлінського рішення як частини процесу управління з усіма його основними технологічними операціями, зокрема:

- на етапі підготовки до розробки управлінського рішення: отримання інформації про ситуацію (аналітичний матеріал) → визначення цілей (побудова дерев цілей та визначення критеріїв, ранжирування цілей за пріоритетами) → розробка системи оцінювання (формування індексів та



індикаторів, розрахунок рейтингів, розроблення умов тендерів, визначення порівняльних оцінок та пріоритетів) → аналіз ситуації (виявлення факторів, що визначають розвиток організації, зокрема можливостей ресурсного забезпечення) → діагностика ситуацій (виділення основних проблем та їх впливу на досягнення бажаного стану організації) → розробка прогнозу розвитку ситуації (застосування методів експертного прогнозування);

- на етапі розробки управлінського рішення: розроблення і обґрунтуванням альтернатив рішень (безпосередньо або за допомогою спеціальних експертних процедур) → відбір основних варіантів управлінських впливів → розробка сценаріїв розвитку ситуації (визначення альтернативних варіантів динаміки їх зміни з використанням технологій ситуаційного аналізу та експертного оцінювання) → експертна оцінка основних варіантів управлінських впливів (з використанням системи оцінювання);

- на етапі прийняття управлінського рішення: колективна експертна оцінка (узгодження рішення) → прийняття рішення відповідальною особою;

- на етапі реалізації управлінського рішення: розробка плану дій (склад та послідовність дій, строки, ресурси, стимулювання виконання рішень) → контроль реалізації плану (моніторинг, коригування планів) → аналіз результатів розвитку ситуації після управлінських впливів (слабкі та сильні сторони, додаткові можливості й перспективи; додаткові ризики і цілі).

Модель функції «Прийняття рішень», яка наведена на рис. 2.8, фактично стала класичною. Вона наводиться у численних публікаціях. Для кращого розуміння її застосування при формуванні державно-управлінських рішень доцільно враховувати наступне. Проблема, яку необхідно вирішувати, може стосуватися не тільки певного об'єкта, а й суб'єкта управління, зокрема, у випадку недосконалої структури системи або окремих органів державної влади [1].



Контрольні питання за темою 2

1. Які існують класифікації цілей державного управління?
2. Назвіть вимоги, яким мають відповідати цілі державного управління.
3. Чим визначається обґрунтованість і дієвість цілей державного управління?
4. Які основні завдання державного управління?
5. Що являє собою організаційна структура державного управління?
6. Які види зв'язків існують в організаційній структурі державного управління, в чому їх особливості?
7. Які види організаційних структур управління Вам відомі?
8. Дайте характеристику лінійній та функціональній організаційним структурам.
9. Назвіть основні властивості ієрархічної структури управління організацією.
10. В чому полягають особливості (основні аспекти) реалізації державної кадрової політики?
11. Які складові публічності влади Вам відомі?
12. Охарактеризуйте етапи підготовки, розробки, прийняття та реалізації управлінського рішення.



Список літератури за темою 2

1. Державне та регіональне управління : навч. посіб. / О. Ю. Бобровська, Т. О. Савостенко, О. Ю. Матвеева, В. К. Лебедева. - 2-ге вид., доповн. - Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2018. - 160 с. ISBN 978-617-7139-35-4
2. Теоретичні засади державного управління : навч. посіб. / В. Д. Бакуменко, Л. М. Усаченко, О. В. Червякова ; за заг. ред. Л. М. Усаченко. - К. : ТОВ «НВП «Інтерсервіс», 2013. - 174 с. ISBN 978-617-696-075-1

ТЕМА 3. АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСЛУГИ ДЕРЖАВИ. УПРАВЛІНСЬКІ РІШЕННЯ, СТРАТЕГІЧНИЙ ТА ПРОЕКТНИЙ ПІДХОДИ

- 3.1 Поняття публічних і адміністративних послуг
- 3.2 Соціально-економічна сутність адміністративних послуг
- 3.3 Класифікація публічних послуг
- 3.4 Конституційні засади надання адміністративних послуг в Україні
- 3.5 Законодавче врегулювання порядку і стандартів надання адміністративних послуг
- 3.6 Критерії оцінки якості надання адміністративних послуг

3.1 Поняття публічних і адміністративних послуг

Об'єктивною закономірністю сучасного розвитку цивілізації є пріоритет соціальних аспектів, сукупність тенденцій і пропорцій, які формуються в соціальній сфері, визначаючи якість життя людини.

Економічна парадигма, що панувала протягом десятиліть у вітчизняній і світовій управлінських системах, концентрувала увагу переважно на матеріально-речових аспектах, надаючи їм значення домінанти суспільного розвитку. Водночас досвід багатьох країн засвідчив, що само по собі швидке економічне зростання не забезпечує задоволення основних матеріальних потреб значної кількості населення, не створює сприятливого соціально-духовного клімату, не розв'язує проблем екології, культури, освіти, особистої безпеки і суспільної моралі, тобто не забезпечує автоматичного покращення якості життя [1].

Сучасна наука формує новий підхід до проблем управління. **Цільовими орієнтирами економічного та соціального розвитку постає розв'язання проблем життєдіяльності людини (особи), суспільства в цілому. Тобто основним завданням державного управління є покращення добробуту населення як основної складової якості його життя**, що в умовах розвитку громадянського суспільства полягає у забезпеченні законодавчих, організаційних, економічних та інших умов для цього.

Звідси постає концепція сучасної сервісної держави як такої, що надає послуги особі (громадянину) та суспільству в цілому, а системи владних інститутів - як системи надання послуг [1].

Поняття «послуга» в контексті служіння суспільству належить до кола не вузькоекономічних, а соціально-економічних категорій. **Під послугою розуміється результат безпосередньої взаємодії надавача та споживача послуг, тобто результат діяльності надавача послуг щодо задоволення потреб їхнього споживача.**

У термінах економічної науки **послуга є ні чим іншим як корисна дія споживчої вартості - товару або безпосередньої праці.** Послуги можуть бути **матеріальними** у вигляді речей та **нематеріальними** - у



вигляді результатів людської діяльності, що не мають матеріально-речового вираження. Останніми є послуги невиробничої сфери, тобто такі, які не створюють матеріальних благ, а саме: освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення, транспорту, зв'язку, науки і наукового супроводження, а також державного управління, місцевого самоврядування і громадських організацій [1].

В українському законодавстві відсутнє чітке формулювання поняття **«публічних послуг»**, що дає можливість їх неоднозначного трактування. Як близькі (*але не тотожні*) поняттю «публічні послуги» використовують поняття «державні послуги», «адміністративні послуги», «муніципальні послуги», «громадські послуги» тощо.

На підтвердження цього можна навести різні визначення послуги, які набули чинності внаслідок застосування в певних актах.

Під послугою розуміють:

- наслідок безпосередньої взаємодії між постачальником і споживачем, внутрішньої діяльності постачальника для задоволення потреб споживача. Послуга може бути пов'язана з виробництвом та постачанням матеріальної продукції;

- будь-яку закупівлю, крім товарів та робіт, включаючи підготовку спеціалістів, забезпечення транспортом і зв'язком, освоєння технологій, наукові дослідження, медичне та побутове обслуговування;

- результат трудової діяльності, що відображається у корисному ефекті, особливій споживчій вартості.

«Гід з державних послуг» (27 серпня 2020 року пущений в дію) – це офіційний інформаційний онлайн-портал про всі сервіси та державні послуги в Україні, що надаються органами виконавчої влади та місцевого самоврядування. Він містить повну та вірогідну інформацію щодо 1000 послуг – про місце, спосіб, строк, вартість, результати отримання послуг, а також необхідні документи та спосіб оскарження їх результатів.

Інформацію впорядковано за 36 життєвими подіями та розподілено за 17 категоріями, залежно від сфери діяльності. Серед найпопулярніших категорій – соціальний захист, громадянство та міграція, діяльність бізнесу та громадських формувань, сфера інтелектуальної діяльності, фінанси та податки [1].

Ця система продукує два принципово відмінних типи надання державних послуг:

- безпосереднє надання управлінських та адміністративних послуг фізичній або юридичній особі органом виконавчої влади або органом місцевого самоврядування (за схемою: орган влади - особа службовця - особа споживача);

- опосередковане надання управлінських послуг, тобто створення умов для надання послуг фізичним і юридичним особам, соціальним групам, іншим об'єктам обслуговування з боку інших суб'єктів



надання послуг (за схемою: орган влади - автономні госпрозрахункові установи або підприємства (фірми) - особа споживача).

Центром політико-правових реформ запропоновано такі визначення:

- **державні послуги**, що надаються органами державної влади (насамперед виконавчої) та державними підприємствами, установами і організаціями;

- **муніципальні послуги**, що надаються органами місцевого самоврядування та комунальними (муніципальними) підприємствами, установами і організаціями;

- **публічні послуги** - державні і муніципальні послуги (послуги публічної влади);

- **адміністративні послуги** - державні і муніципальні послуги, які здійснюються органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування за типом безпосереднього надання кінцевим споживачам.

Основними ознаками адміністративних послуг є:

- повноваження щодо їх надання закріплені законом за адміністративними органами;

- наданню такої послуги завжди передує заява (звернення) фізичної або юридичної особи до органу;

- особа має законне право вимагати від органу розгляду своєї заяви;

- результатом розгляду заяви є владне рішення органу, в якому вказано кінцевого споживача такої послуги.

Публічні послуги не є адміністративними, якщо: по-перше, вони виникають з ініціативи самого органу; по-друге, якщо вони є діяльністю, не пов'язаною з реалізацією ними владних повноважень [1, 2].

Наведений погляд на зміст поняття «послуга» уточнює **Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади**, де в розділі «Загальні положення» послуги, що надаються органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, які перебувають в їх управлінні, **віднесені до сфери публічних послуг**.

Пропонується розрізняти залежно від суб'єкта, що надає публічні послуги, **державні та муніципальні послуги**. **Критерієм класифікації послуги пропонується застосувати формат погашення втрат на надання послуги - через державний або місцевий бюджет**. У першому випадку надані послуги вважаються державними, в другому - муніципальними.

Більшість порушених проблемних питань має бути врегульовано з набранням чинності **Закону України «Про адміністративну процедуру»**

(<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>) [4], поточна редакція (прийняття від 17.02.2022), набрання чинності відбудеться 15.12.2023

Цей Закон регулює відносини органів виконавчої влади ... щодо розгляду і вирішення адміністративних справ у дусі визначеної Конституцією України демократичної та правової держави та з метою забезпечення права і закону, а також зобов'язання держави забезпечувати і захищати права, свободи чи законні інтереси людини і громадянина.

1) адміністративний орган - орган виконавчої влади, ..., орган місцевого самоврядування, їх посадова особа, інший суб'єкт, який відповідно до закону уповноважений здійснювати функції публічної адміністрації.

11) функції публічної адміністрації - надання адміністративних послуг, здійснення інспекційної (контрольної, наглядової) діяльності, вирішення інших справ за заявою особи або за власною ініціативою адміністративного органу.

3.2 Соціально-економічна сутність адміністративних послуг

Розрізняють ринкові (що реалізуються за ринковими цінами) та неринкові послуги. Останніми є такі, що надаються органами державної і муніципальної влади та некомерційними організаціями безкоштовно або на пільгових умовах для задоволення потреб населення або суспільства в цілому.

Закон України «Про соціальні послуги» <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2671-19#Text> визначає основні організаційні та правові засади надання соціальних послуг, спрямованих на профілактику складних життєвих обставин, подолання або мінімізацію їх негативних наслідків, особам/сім'ям, які перебувають у складних життєвих обставинах.

Виходячи із положень Закону наведено визначення основних **термінів і понять**:

надавачі соціальних послуг - юридичні та фізичні особи, фізичні особи - підприємці, включені до розділу «Надавачі соціальних послуг» Реєстру надавачів та отримувачів соціальних послуг;

отримувачі соціальних послуг - особи/сім'ї, які належать до вразливих груп населення та/або перебувають у складних життєвих обставинах, яким надаються соціальні послуги;

складні життєві обставини - обставини, що негативно впливають на життя, стан здоров'я та розвиток особи, функціонування сім'ї, які особа/сім'я не може подолати самотійно (чинники, що можуть зумовити складні життєві обставини: похилий вік; часткова або повна втрата рухової активності, пам'яті; інвалідність);



соціальні послуги - дії, спрямовані на профілактику складних життєвих обставин, подолання таких обставин або мінімізацію їх негативних наслідків для осіб/сімей, які в них перебувають.

Закон «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2017-14#Text> [5] визначає правові засади формування та застосування державних соціальних стандартів і нормативів, спрямованих на реалізацію закріплених Конституцією України та законами України основних соціальних гарантії.

Виходячи із положень Закону наведено визначення основних **термінів і понять**:

державні соціальні стандарти - встановлені законами, іншими нормативно-правовими актами соціальні норми і нормативи або їх комплекс, на базі яких визначаються рівні основних державних соціальних гарантії;

державні соціальні гарантії - встановлені законами мінімальні розміри оплати праці, доходів громадян, пенсійного забезпечення, соціальної допомоги, встановлені законами пільги, розміри інших видів соціальних виплат, встановлені законами та іншими нормативно-правовими актами, які забезпечують рівень життя не нижчий від прожиткового мінімуму;

прожитковий мінімум - вартісна величина достатнього для забезпечення нормального функціонування організму людини, збереження його здоров'я набору продуктів харчування, а також мінімального набору непродовольчих товарів та мінімального набору послуг, необхідних для задоволення основних соціальних і культурних потреб особистості;

соціальні норми і нормативи - показники необхідного споживання продуктів харчування, непродовольчих товарів і послуг та забезпечення освітніми, медичними, житлово-комунальними, соціально-культурними послугами [5].

За рівнем задоволення соціальних потреб соціальні нормативи поділяються на:

нормативи раціонального споживання - рівень, що гарантує оптимальне задоволення потреб;

нормативи мінімального споживання - соціально прийнятний рівень споживання продуктів харчування, непродовольчих товарів та послуг виходячи з соціальних або фізіологічних потреб;

статистичні нормативи - нормативи, що визначаються на основі показників фактичного споживання або забезпеченості для всього населення чи його окремих соціально-демографічних груп.

Державні соціальні нормативи у сфері надання соціальних послуг встановлюються для визначення розмірів державних гарантії



соціальної підтримки осіб, які перебувають у складних життєвих обставинах [5].

З цією метою визначаються:

перелік, види та обсяги соціальних послуг, які надаються за рахунок державного та місцевого бюджетів і страхових фондів;

норми та нормативи надання соціальних послуг особам, які перебувають у складних життєвих обставинах;

Державні послуги є частиною неринкових соціально-економічних послуг. Однак сфера державного управління продукує майже виключно специфічні послуги (організаційні, регуляторні тощо), які належать до категорії соціальних лише в широкому розумінні цього слова [1].

Вирізняють неринкові послуги загального призначення або загальнонаціонального значення (оборона, охорона і забезпечення громадського порядку та безпеки, міжнародні відносини, пожежна охорона, фінанси, макроекономічне регулювання). Рівень споживання таких послуг повинен бути однаковим для всієї території держави і, за визначенням, кожний громадянин має право на встановлений рівень надання цих послуг. Такі послуги припустимо назвати послугами державного значення. Їх коло може розширюватися залежно від регулятивної спроможності і фінансових можливостей держави. Причому процес їх надання повинен забезпечуватися органами, установами та підприємствами загальнодержавного підпорядкування.

На відміну від загальнонаціональних державних послуг, муніципальні послуги надаються органами місцевого самоврядування громадянам територіальної громади з метою задоволення їхніх потреб залежно від місцевих можливостей. Тож неринкові державні послуги відрізняються від «муніципальних» тим, що перші є загальнодоступними в певній державі, а також тим, що фінансуються переважно із загальнодержавних джерел (власне державного бюджету).

Водночас у розвинених країнах Європи превалює думка, що надання державних послуг буде більш ефективним, якщо повноваження їх надання передаються від органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування. У такому випадку забезпечується міжрегіональна диференціація структури і якості державних послуг, враховуються реальні потреби людей без усереднення цих потреб. У цьому випадку фінансування з муніципального бюджету дає змогу вирішити одночасно дві важливі проблеми політики у сфері державних витрат: проблему визначення реального рівня попиту на послуги та проблему ефективності державного продукування цих послуг [1].

Однак у такому разі виникає проблема забезпечення гарантованого рівня надання неринкових державних послуг, яка вирішується шляхом трансфертів, тобто відшкодування муніципальним бюджетам із



загальнонаціональних джерел вартості надання гарантованого державою рівня цих послуг. В Україні метою надання неринкових муніципальних послуг може бути, по-перше, задоволення специфічних місцевих потреб (у тому числі подолання загострень соціально-економічних проблем), по-друге, встановлення соціальних стандартів, вищих за загальнодержавні, наприклад у столичних регіонах, де наявні відповідні можливості (насамперед фінансові).

В умовах українських реалій до кола загальнодержавних неринкових послуг, крім зовнішніх (оборони, держбезпеки, міжнародних відносин), доцільно віднести також критично важливі для задоволення соціальних потреб пересічного громадянина послуги: громадської безпеки (особистої, майна, авторських прав), соціального захисту, пенсійного забезпечення, медичного обслуговування й освіти.

Якість таких послуг доцільно визначити як ступінь відповідності сумі певних потреб кінцевих споживачів. Саме якість неринкових послуг, організаційно-управлінське забезпечення надання яких у загальнонаціональному масштабі здійснюють органи виконавчої влади, визначає соціальний результат їх діяльності.

Мінімально прийнятний рівень надання послуг можна визначити як нижню межу реального рівня попиту на сукупність таких послуг, який залежить від сукупності науково обґрунтованих нормативів основних фізіологічних і соціальних потреб громадянина та родини (із регіональною диференціацією і диференціацією за гендерними, віковими й професійними відмінностями) [1].

Рівень попиту на державні послуги доцільно оцінити як **бажану кількість пропозицій, собівартість послуг і рівень платоспроможності споживачів.**

Проблема полягає в тому, **що відсутні механізми, які б регулювали співвідношення попиту та пропозиції** (як це відбувається на ринку).

Тому органи державної влади вимушені використовувати **адміністративні (нормативні) методи і форми планування та контролю ефективності продукування й надання послуг кінцевому споживачу** [1].

3.3 Класифікація адміністративних послуг

Доступ споживача до публічних, зокрема адміністративних, послуг має бути забезпечений певним інструментарієм для пошуку і вибору послуги, яка відповідає потребі споживача. Таким інструментом можна вважати **класифікатор послуг** як засобів систематизації сфер надання послуг. **Для побудови такого інструменту пропонуються різні підходи, зокрема рекомендується класифікувати адміністративні послуги:**



1) **за змістом адміністративної діяльності** щодо надання послуг:

- видача дозволів (на зайняття окремими видами підприємницької діяльності; на проведення мітингів, демонстрацій; на розміщення реклами), у тому числі акредитація, атестація, сертифікація;
- реєстрація з ведення реєстрів (реєстрація актів громадського стану, суб'єктів підприємницької діяльності), у тому числі легалізація суб'єктів (легалізація об'єднань громадян);
- легалізація актів (консульська легалізація документів), нострифікація (визнання дипломів, виданих в інших країнах) та верифікація (встановлення достовірності сертифікатів про походження товарів з України);
- соціальні послуги - визнання певного статусу, прав особи (призначення пенсій, субсидій);

2) **за рівнем встановлення повноважень** щодо надання адміністративних послуг та правового регулювання процедури їх надання, зокрема:

- адміністративні послуги з централізованим регулюванням (закони, акти Президента України, Кабінету Міністрів України та центральних органів виконавчої влади);
- адміністративні послуги з локальним регулюванням (акти органів місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади);
- адміністративні послуги зі "змішаним" регулюванням (коли одночасно здійснюється централізоване та локальне регулювання);

3) **за предметом (характером) питань**, за розв'язанням яких звертаються особи до адміністративних органів:

- підприємницькі (або господарські);
- соціальні;
- земельні;
- будівельно-комунальні;
- житлові.

Слід відрізнити типи державних і муніципальних послуг від їх видів за споживчими якостями (змістом).

Типологізувати державні послуги доцільно за способом надання (центральними органами влади, їх місцевими підрозділами, органами місцевого самоврядування), джерелами фінансування витрат на послуги (державний, місцевий бюджет, державні і недержавні позабюджетні фонди, спеціальні фонди, благодійні фонди тощо), рівнем гарантування (захищені або незахищені статті бюджету), способом регламентування (правове, адміністративне, відомче, загальнодержавне або місцеве чи корпоративне), способом оплати послуг з боку кінцевого споживача (платні, у тому числі в кредит, частково платні, безкоштовні бюджетні, корпоративні або благодійні, страхові) [1].



Кількість видів державних та муніципальних послуг обмежується лише фінансовою і організаційною спроможністю держави (регіону). Їх може бути дуже багато. Крім того, їх доцільно групувати за узагальненими споживчими якостями - сферами надання послуг, які визначають тематичний зміст і характер послуги. До основних сфер надання державних та муніципальних послуг належать (подано в алфавітному порядку, а не за рівнем суспільної значимості):

1. Будівництво, архітектура.
2. Відпочинок, туристична діяльність.
3. Видавнича справа.

...

Задоволення потреб людини передусім залежить від її власної активності, а також від активності її родини, якоюсь мірою і від активності її найближчого соціального середовища (друзів, колег, сусідів тощо).

У нормальних суспільних умовах та звичайних ситуаціях людина із середнім матеріальним забезпеченням, користуючись суспільними послугами, здатна сплачувати їх вартість установам, які їх надають. **Кризові та критичні ситуації, особливі потреби людини або її низьке матеріальне забезпечення ставлять під загрозу задоволення її потреб:** виникає ризик незадоволеності потреби і необхідність допомоги з боку соціального оточення, а також застосування спеціальних соціальних механізмів (робота соціальних служб, громадських організацій) для зниження цього ризику.


В Україні існує ризик незадоволення певної потреби для кожного суб'єкта-споживача. Це ставить суб'єктів перед необхідністю виявляти підвищену соціальну активність у всіх життєвих ситуаціях, зокрема коли задоволення потреби залежить від доброї волі надавача послуг.

Типи потреб для суб'єктів-споживачів послуг

1. Потреба в безпеці - потреба, яка для людини означає захищеність життя та здоров'я, власності (рухомого й нерухомого майна та банківських рахунків), інтелектуальної власності та безпечне для життєдіяльності довкілля, безпечне соціальне середовище для себе і сім'ї. Переважно таку захищеність забезпечує робота державних організацій, але людина може укласти угоди стосовно свого захисту з бізнес-організаціями (страховими компаніями, службами охорони).

2. Потреба в допомозі неповноправним означає на практиці захист людини або цільових груп, а не організацій або громад. Виняток становлять лише ті громади, які є територіальними і стосовно яких діє певний несприятливий чинник (як, наприклад, для людей, які мешкають на радіаційно забруднених територіях).

3. Потреба в легітимації для людини обертається необхідністю реєстрації в державних службах, отриманні свідоцтва про народження (або смерть), паспорта, ідентифікаційного коду тощо. Для організації



легітимація може бути частково пов'язана з необхідністю перевірок (переважно з боку державних органів) стосовно безпеки діяльності, яку планується провадити в організації, а отже, необхідністю проходити процедури ліцензування.

4. Потреби людини/організації/громади, пов'язані з підтримкою повсякденної життєдіяльності, в інформації, комунікації та відпочинку і духовному та культурному визначенні й самовиявленні задовольняються переважно недержавними організаціями, однак їх задоволення певною мірою залежить від політики держави, яку вона провадить в економічному (зокрема зовнішньоекономічному) секторі, в інформаційному полі та освіті, стосовно підтримки транспортних і телекомунікаційних мереж, а також відносно духовно-культурної сфери: розвитку театрів, книговидавництва, науки та винахідництва. Якщо політика держави несприятлива, ризик незадоволення відповідної потреби людини/організації/громади різко зростає.

Сфери реалізації послуг це сфери повсякденної життєдіяльності суспільства, в яких відбувається діяльність службовців та задоволення потреб людини. Слід вказати, що суспільними сферами, діяльність яких - нормативно-регулятивна, є сфери законодавства та судочинства.

Задоволення потреб людини/організації/громади відбувається, крім власної активності, за рахунок діяльності державних органів, підпорядкованих їм структур та тих організацій, яким делеговані певні повноваження держави у сферах громадської безпеки, охорони від надзвичайних ситуацій, національної оборони, охорони навколишнього середовища, охорони інтелектуальної власності, а також специфічної сфери охорони громадян та їх інтересів під час їх перебування за кордоном [1].

3.4 Конституційні засади надання адміністративних послуг в Україні
Незважаючи на відсутність у нормах Основного Закону держави посилань на такий атрибут державної влади, як послуги, що надаються її інститутами, в Конституції України визначено засади прав і свобод людини та громадянина, які фактично встановлюють основи і межі діяльності державних інституцій, зокрема в частині гарантій надання державних послуг.

Аналіз статей Конституції України дає змогу зробити висновок про наявність ознак, достатніх для спрямування державних органів у їх діяльності щодо надання послуг, а також принципів, які гарантують їх отримання насамперед громадянами [1, 2].

Так, уже в ст. 1 Конституції України закладено основи, які мають визначати зміст і технологію організації надання послуг. Це проголошення сутності держави Україна як демократичної, соціальної і правової країни.



Тобто функціонування державних інститутів має забезпечити демократичний характер взаємодії зі споживачем послуги, в основу якої має бути закладено соціальні гарантії її отримання, причому здійснюватися вона має виключно на правових засадах.

Стаття 6 передбачає розмежування послуг, які надаються законодавчою, виконавчою та судовою владою. Це дає право вважати, що державна послуга може здійснюватися трьома конституційно визначеними гілками влади або мати відповідні складові. **Зміст ст. 6 дає змогу стверджувати, що в структурі процедури надання послуги мають бути визначені законодавчі засади її надання, виконавчий механізм реалізації, а також атрибути, що регулюють відповідальність суб'єктів процесу та механізми апелювання або/та оскарження певних дій чи рішень, зокрема в суді.**

Стаття 7, якою гарантується місцеве самоврядування, тобто визначено суб'єкт процедури надання послуг.

Серед принципів, визначених іншими статтями Конституції України, які можна розглядати як такі, що безпосередньо впливають на права і обов'язки суб'єктів державних послуг, доцільно насамперед назвати засади, визначені **ст. 19 Конституції України, а саме: «Правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством».** Зроблено і пряме посилення на зобов'язання органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб **«діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України».** Таким чином, порядок надання послуг та регламент їх отримання не можуть містити положень, які включатимуть додаткові суміжні операції, не визначені законодавством.

Конституційні права та свободи людини і громадянина являють собою принципи, що гарантують споживачу право на отримання послуги.

До таких положень Конституції України, на наш погляд, можна віднести тезу про верховенство права, закріплену в абзаці першому ст. 8. У ст. 21 підкреслюється, що права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними. **Отже, державні послуги, що витікають із змісту законодавства, гарантовані принципом найвищої цінності людини в Україні.**

Статтею 38 визначено **право громадян «брати участь в управлінні державними справами»**, тобто у формуванні переліку та змісту державних послуг **мають право і мусять брати участь громадяни.** Ця стаття є конституційною підставою для створення прозорості і відкритої державної влади, зокрема стосовно обов'язку органів державної влади оприлюднювати порядок та регламенти надання державних послуг.



Конституція України є першоджерелом для визначення вимог до державних послуг та суб'єктів цієї процедури, тому доцільно звернути увагу на законодавчі підстави підприємницької діяльності. Зокрема, ст. 42 Конституції встановлюється право на таку діяльність і звертається увага на недопущення зловживань монопольним становищем на ринку. **Для забезпечення цієї конституційної норми та надання відповідних державних послуг у системі органів виконавчої влади створено центральний орган зі спеціальним статусом - Антимонопольний комітет України**, Голову якого за згодою Верховної Ради України призначає Президент України (відповідно до п. 14 ст. 106 Конституції України).

Визначальними для надання послуг у галузі охорони здоров'я є положення, зафіксовані в ст. 49 Конституції України. Зокрема, наголошується, що в державних та комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається безоплатно.

Стаття 50 встановлює інформаційну відкритість держави в частині вільного доступу до інформації про стан довкілля, якість харчових продуктів та предметів побуту. Відповідно до ст. 53 «Держава забезпечує доступність і безоплатність дошкільної, повної загальної середньої, професійно-технічної, вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах» [1].

Отже, спрямування на забезпечення людини і громадянина адміністративними (публічними) послугами визначено Конституцією України. Порядок надання цих послуг визначено повноваженнями органів державної влади.

3.5 Порядок та стандарти надання адміністративних послуг

Однією з головних проблем підвищення ефективності діяльності держави в інтересах громадян і їх об'єднань є відсутність достатньої правової бази, внаслідок цього:

- по-перше, якість і доступність адміністративних послуг досі не стали основним критерієм оцінки результативності органів виконавчої влади;
- по-друге, як свідчить аналіз запровадження підзаконних актів, додаються нові вимоги для споживачів послуг, громадянам і організаціям нав'язуються різні платні послуги.

За відсутності єдиних для всієї країни (і для державних органів, і органів місцевого самоврядування, і громадян) законодавчих актів, що гарантують якість та доступність державних послуг, відсутня і відповідальність державних службовців за ненадання послуг, за те, наскільки швидко, доступно, якісно вони надають адміністративні послуги. Більше того, для громадян і їх об'єднань вкрай звужені можливості оскарження надмірних



адміністративних вимог під час надання державних послуг. Це створює ґрунт для корупції, порушень прав особи, для надмірних витрат усіх видів ресурсів з боку громадян і організацій [1].

Системне впровадження інституту державних послуг потребує розробки спеціального законодавства, тобто створення правових основ для регулювання і регламентування (визначення стандартів) послуг.

Розглянемо цільові завдання законодавчого врегулювання порядку розробки і застосування державних, зокрема адміністративних, послуг.

Цілями законодавчого врегулювання надання адміністративних послуг в Україні має бути:

- захист інтересів споживачів послуг - фізичних і юридичних осіб;
- унеможливлення появи примусових послуг, на яких немає замовлення від споживачів;
- підвищення якості послуг в умовах монополії на їх надання державними органами;
- встановлення критеріїв якості послуг і забезпечення контролю за їх дотриманням з боку громадянського суспільства і контролюючих органів;
- оптимізація кількості послуг [1].

Предметом регулювання у сфері державних послуг мають бути відносини у сфері розробки, застосування і контролю за дотриманням стандартів послуг.

До предмета законодавчого регулювання доцільно віднести порядки розроблення, затвердження, застосування і контролю за дотриманням стандартів послуг, що надаються державними органами невизначеному попередньо колу осіб у зв'язку з реалізацією прав, законних інтересів, обов'язків громадян і організацій з урахуванням необхідності створення належних умов щодо сприяння громадянам та організаціям при їх зверненні до державного органу і/чи підготовці такого звернення.

Закон повинен визначити види державних послуг і відповідно можливі стандарти послуг. Визначення видів державних послуг доцільно виконати з урахуванням адресації певному колу користувачів, наприклад державні послуги, що надаються невизначеному колу осіб - управлінські послуги; державні послуги, що надаються конкретному користувачу (фізичній або юридичній особі, громадянам і їх об'єднанням, групі осіб) - адміністративні послуги.

Перелік державних послуг, що надаються невизначеному колу осіб, визначається безпосередньо відповідно до встановлених Конституцією України, іншими законами функцій і завдань держави для їх забезпечення з урахуванням прав і обов'язків громадян і їх об'єднань.

Під стандартом державної послуги будемо розуміти встановлені нормативно-правовими актами вимоги до обсягу, якості і умов надання державної послуги.



Стандарти можуть встановлюватися як стосовно державних послуг, що надаються невизначеному колу осіб, так і стосовно державних послуг конкретним користувачам, тобто для власне адміністративних послуг.

Державний орган, що надає послуги невизначеному колу осіб, має бути законодавчо зобов'язаний щорічно переглядати стандарти відповідних послуг і заохочувати організації, які наділені правом надання послуг, впроваджувати і виконувати ці стандарти.

Законодавчому врегулюванню підлягають обов'язкові вимоги до стандартів відповідних державних (у тому числі адміністративних) послуг, передусім щодо якості і умов надання цих послуг [1].

Основні вимоги до якості державних послуг передбачають наявність:

- **стандарту виконавця** (ввічливість, компетентність, професійна підготовка державного службовця, який безпосередньо надає послугу громадянину). Таким чином, стандарт виконавця - це перелік кваліфікаційних і компетенційних вимог до виконавця, який гарантує його відповідність державній адміністративній послугі (тобто підтверджує, що він здатний бути виконавцем такої послуги);

- **стандарту установи** (наприклад наявність обладнаного приміщення для очікування, наявність місця для написання документів, видача готових форм платіжних доручень, надання консультацій);

- **стандарту результату** (завершеність дій державного органу щодо надання послуги для фізичної або юридичної особи, тобто послуга повинна мати вичерпний, а не проміжний характер, споживач не повинен здійснювати додаткові дії. Мають бути визначені строки здійснення дій).

Вимоги до умов надання державних послуг повинні включати:

- **стандарт доступності** (стандарти місця і часу) - сукупність умов, за яких надання послуги здійснюється належним, тобто найдоступнішим і зручним для споживача способом. (Наприклад, стандарти часу можуть враховувати час прийому для відвідувачів, що зайняті протягом свого робочого дня, обідню перерву; стандарти місця надання державних послуг - принцип "одного вікна", наявність стендів із списком та зразками документів, які необхідно надати, крісел для людей у черзі тощо);

- **стандарт документа** - визначений список документів, який забезпечує процес надання послуги (зі всіма його складовими) - від таблички на кабінеті до реквізитів довідки, а також позначки про те, що споживачу роз'яснено правові наслідки виданого документа.

Крім того, до стандарту державної послуги необхідно включити вимогу щодо максимального врахування при наданні послуги прав і законних інтересів споживачів послуги (надання послуги найдоступнішим і зручним для споживача способом), а за умови платної послуги - вимога



її фіксованого обсягу (який щорічно має переглядатися заінтересованими органами, зокрема Антимонопольним комітетом) [1].

Причому адміністративні послуги не можуть бути надані лише у випадку, коли особа, яка звернулася по неї, не має законних повноважень, або запит на послугу не відповідає встановленим критеріям.

Нарешті, слід законодавчо закріпити обов'язковість доведення соціально-економічної виправданості державної послуги, наприклад шляхом визначення співвідношення сукупних витрат на її надання і вигоди від споживання: якщо вигода перевищує витрати, ця послуга може і повинна надаватися споживачам.

Таким чином, введення вимоги соціально-економічної виправданості надання послуги органом виконавчої влади громадянам і організаціям дає змогу пов'язати цю роботу з процесами, що передбачають дерегулювання.

Програми розробки стандартів надання державних послуг повинні передбачати:

- визначення спеціально уповноваженого органу, який має бути відповідальним за виконання програми розробки стандартів державних послуг, контроль і координацію процесу розробки стандартів;
- створення на паритетних засадах із представників державних органів і представників користувачів комісій з розробки стандартів державних послуг із широкими правами щодо узгодження рішень щодо розробки стандарту державної послуги;
- заходи щодо координації розробки стандарту окремої державної послуги з роботою над іншими стандартами державних послуг;
- експертизу проекту стандарту, зокрема його громадське обговорення та публікацію в ЗМІ для надання зауважень, пропозицій і доповнень [1].

3.6 Критерії оцінки якості надання адміністративних послуг

Реалізація загальних стандартів державних послуг має спиратися насамперед на досягнення визначеного Конституцією України рівня забезпечення свобод і гарантій прав громадян. Тому критерії оцінки якості цих послуг мають виходити не тільки зі змісту (характеру) послуг, доцільність запровадження яких має бути відповідним чином доведена, а також із норм (стандартів) цивілізованого спілкування або мовою соціології - соціальної комунікації.

Цивілізовані стандарти соціальної комунікації вимагають від державних і муніципальних органів, зокрема:



- публікувати в засобах масової комунікації інформацію, яким чином можна вільно зв'язатися з відповідальним представником державного органу, аби отримати консультацію щодо певної послуги;
- забезпечувати громадськість публічною інформацією про перелік питань, з якими найбільш часто громадяни звертаються до органу;
- передбачити створення довідкових пунктів, зокрема інтернет-кіосків для розгляду найбільш поширених типів звернень у віддаленому режимі;
- забезпечити приймальні громадян залами очікування, чітко визначивши, протягом якого часу вони можуть бути прийняті певним державним службовцем, та термін для надання відповіді на їхні запити;
- встановити принципи спілкування посадових осіб із громадянами, наприклад відкритість (оприлюднення номера телефону, адреси електронної пошти та свого прізвища і посади, рівня повноважень і відповідальності), ввічливість, корисність, зрозумілість, конфіденційність, ефективність та своєчасність відповіді на запит;
- створити механізми для здійснення моніторингу дотримання стандартів надання послуг;
- законодавчо визначити та оприлюднити процедуру оскарження для осіб, які незадоволені ставленням до них, включаючи процедуру розслідування та відповіді на скаргу;
- створити механізми для моніторингу зворотної реакції громадян щодо якості наданих послуг, наприклад запровадити постійні вибіркові інтернет-опитування споживачів послуг з ранжуванням відповідей.

Службою державного менеджменту **Організації економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР)** організовано видання низки публікацій, де висвітлюється досвід різних країн - членів ОЕСР у частині організації управління наданням послуг у державному секторі. **На сьогодні Україна тісно співпрацює з ОЕСР в статусі асоційованого члена [1].**

У матеріалах ОЕСР привертається увага до якості надання послуг (у контексті покращення їх стандартів).

Для оцінки якості надання послуг пропонуються такі критерії:

- доступність;
- зручність;
- відкритість;
- своєчасність;
- професійність;
- результативність.

Ці критерії (**або показники якості**) відображають певні суспільні цінності, яким повинні відповідати самі послуги, та процес комунікації між постачальником послуг і їх споживачем.



Безперечно, саме цінності вищого рівня, які є елементом реалізації Конституції України, мають визначальне значення для якості послуг. Передусім це рівноправність та законність, які повинні бути відображені в процедурах надання послуг.

Доступність визначається як можливість споживачів послуги мати легкий доступ до органів державної влади в зручний для них час, причому інформація про порядок надання по-слуг має надаватися їм простою і зрозумілою мовою.

Пропонується розглядати доступність послуги як фактичну можливість для особи звернутися за її отриманням.

Критерій доступності включає такі ознаки:

- наявність інформації про орган державної влади, у якому можна отримати необхідну послугу (створення довідкових ресурсів - друкованих довідників, телефонних довідників, інтернет-порталів);
- наявність інформації про територіальне розташування органу державної влади (дані про місцезнаходження органу, його віддаленість від споживачів, наявність сполучення, громадського транспорту);
- сприятливий режим доступу до приміщення органу державної влади (можливість вільного доступу до органу державної влади окремим споживачам послуг без необхідності отримання особливого дозволу для входу в приміщення цього органу та наявність спеціальних приміщень із необхідним сервісом для спілкування);
- доступність бланків та інших формулярів (визначається фактичною наявністю таких бланків у достатній кількості). Доступ до бланків та інших формулярів у приміщенні органу державної влади повинен бути вільним, їх кількість - не обмежена. Крім того, зразки документів, пов'язані з отриманням послуги, мають розміщуватися в он-лайн доступі на веб-сайті відповідного органу державної влади та на урядовому веб-порталі.

Відповідність, яка пов'язується із задоволенням потреб конкретного споживача, має передбачати, аби послуга відповідала конкретній ситуації, а не мала лише загальний характер.

Одним із факторів, які впливають на якість послуг, вважається **обов'язковість залучення споживачів до співпраці з органом державної влади**, визнання їх активними учасниками процесу надання послуг, за якими вони звернулися [1, 6].

Критерій зручності визначає ступінь урахування інтересів та потреб споживачів послуг при організації їх надання у конкретному органі державної влади, включає:

- вільний вибір способів звернення за послугою (перевага у виборі способу звернення до органу державної влади повинна віддаватися дистанційному отриманню послуги, наприклад електронною поштою). Винятком із цього правила є послуги, що за своєю специфікою



потребують особистої присутності громадянина, однак і тут має бути передбачена можливість звернення за послугою через представника;

- простоту отримання послуги (ознаками цього є: наявність бланків та мінімізація кількості інстанцій, залучених до надання управлінської послуги). Бажано створити такі умови, щоб споживач мав справу лише з одним органом для отримання очікуваної послуги. Для цього необхідно запровадити системну взаємодію органів державної влади між собою, за якої всі проміжні етапи надання управлінських послуг здійснюватимуться органами влади самостійно, без залучення споживачів-заявників;

- чітку організацію особистого прийому споживачів (включає дві ознаки: визначений час та впорядкованість особистого прийому громадян);

- зручний порядок оплати послуги (орган державної влади повинен створювати умови для цього).

Критерій відкритості передбачає наявність інформації, необхідної для отримання послуги (визначення вичерпного переліку документів, які потрібно подати для отримання послуги, розмір оплати, визначення відповідальної особи за надання послуги) та можливість отримання консультативної допомоги, зокрема телефоном або в електронній формі. Під критерієм відкритості також розуміють поінформованість споживачів послуг про зміст державного управління та про фактори, що обмежують діяльність державних службовців, відповідальних за рішення, а також у який спосіб можна виправити ситуацію в разі неправильних дій службовців [1].

Критерій своєчасності вимагає надання послуги у встановлений термін, що також передбачає у разі неможливості вчасного надання послуги необхідність інформувати споживача про причини такої затримки та про час, протягом якого послугу буде, врешті-решт, надано.

Критерій професійності вимагає відповідного рівня кваліфікації працівників органу державної влади, що виявляється під час надання послуг.

Критерій професійності визначається:

- рівнем спеціальних знань;
- дотриманням процедури надання послуги;
- наявністю досвіду роботи з клієнтами;
- обґрунтованістю вимог, що ставляться до них;
- конкретністю та коректністю зауважень до поданих документів.

Критерій результативності надання послуг, тобто спроможність органів державної влади надавати послуги в передбаченому законом обсязі. Причому законна, обґрунтована та своєчасна відмова у наданні послуги в цьому сенсі означитиме позитивну роботу органу, хоч послугу і не було надано.



Викладена вище система критеріїв якості надання державних послуг використана для визначення підходу до оцінки якості надання адміністративних послуг у Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади.

Переорієнтація діяльності органів державної влади на виконання основної функції у вигляді надання державних (управлінських та адміністративних) послуг потребує ретельного аналізу їх повноважень, ревізії, із залученням громадськості, тих функцій і завдань, які передбачають безпосереднє спілкування з потенційними споживачами послуг.

Запровадження стандартів надання державної послуги повинно базуватися на законодавчому забезпеченні такої роботи і пов'язане із розробкою адміністративних регламентів, тобто порядку надання послуг у кожному державному органі.

В основу діяльності державної служби щодо забезпечення законних прав і обов'язків громадян з урахуванням політики реформування системи державного управління має бути покладена парадигма надання державних, зокрема адміністративних, послуг.

В Україні закладені основи для формування нової технології роботи державних службовців і здійснені експерименти з її впровадження [1].



Контрольні питання за темою 3

1. Що означає поняття «послуга» в контексті служіння суспільству?
2. Яку інформацію містить офіційний інформаційний онлайн-портал «Гід з державних послуг»?
3. Які основні ознаки адміністративних послуг?
4. Які організаційні та правові засади надання соціальних послуг визначає Закон України «Про соціальні послуги»?
5. На які групи поділяються соціальні нормативи за рівнем задоволення соціальних потреб?
6. За якими напрямками класифікуються адміністративні послуги?
7. Наведіть приклад адміністративних послуг, згрупованих за змістом адміністративної діяльності.
8. Які Ви знаєте типи потреб для суб'єктів-споживачів послуг?
9. Які цілі законодавчого врегулювання надання адміністративних послуг в Україні?
10. Що розуміється під стандартом державної послуги?
11. Назвіть основні вимоги до якості державних послуг.
12. Які критерії використовуються для оцінки якості надання послуг?



Список літератури за темою 3

1. Державне та регіональне управління : навч. посіб. / О. Ю. Бобровська, Т. О. Савостенко, О. Ю. Матвеева, В. К. Лебедева. - 2-ге вид., доповн. - Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2018. - 160 с. ISBN 978-617-7139-35-4
2. Теоретичні засади державного управління : навч. посіб. / В. Д. Бакуменко, Л. М. Усаченко, О. В. Червякова ; за заг. ред. Л. М. Усаченко. - К. : ТОВ «НВП «Інтерсервіс», 2013. - 174 с. ISBN 978-617-696-075-1

ТЕМА 4. ПРАВОВА БАЗА УКРАЇНИ З ОХОРОНИ ПРАЦІ ТА ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ

4.1 Конституція України (ст. 43, 45, 46, 49, 57).

4.2 Огляд положень загальних законів з охорони праці та цивільного

4.3 Огляд міжнародних правових актів (Конвенції МОП, ратифіковані Україною; документи ООН, в яких закріплені базові трудові стандарти).

4.1 Конституція України

Законодавство України про охорону праці базується на Конституційному праві всіх громадян **України на належні, безпечні і здорові умови праці, гарантовані статтею 43 Конституції України**. Ця ж стаття встановлює також заборону використання праці жінок і неповнолітніх на небезпечних для їхнього здоров'я роботах <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text> [7].

Ст. 45 Конституції гарантує право всіх працюючих на щотижневий відпочинок та щорічну оплачувану відпустку, а також встановлення скороченого робочого дня щодо окремих професій і виробництв, скороченої тривалості роботи у нічний час.

Інші статті Конституції встановлюють право громадян на соціальний захист, що включає право:

на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності (ст. 46);

на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування (ст. 49);

знати свої права та обов'язки (ст. 57) та інші загальні права громадян, в тому числі, **право на охорону праці**.

4.2 Огляд положень загальних законів з охорони праці та цивільного захисту

Закон України «Про охорону праці»

Основоположним документом в галузі охорони праці є Закон України «Про охорону праці», який визначає основні положення щодо реалізації конституційного права працівників на охорону їх життя і здоров'я у процесі трудової діяльності, на належні, безпечні і здорові умови праці, регулює за участю відповідних державних органів відносини між роботодавцем і працівником з питань безпеки, гігієни праці та виробничого середовища і встановлює єдиний порядок організації охорони праці в Україні. Інші нормативні акти мають відповідати не тільки Конституції та іншим законам України, але, насамперед, цьому Закону <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2694-12#Text> [8].



Закон «Про охорону праці», прийнятий у 1992 р., вперше не лише в Україні, а й на теренах колишнього СРСР, став таким правовим актом, який, на відміну від норм охорони праці, що діяли в кодексах законів про працю Радянського Союзу та союзних республік, **орієнтує законодавство на захист інтересів громадянина, віддаючи перевагу в цій важливій сфері правовому регулюванню, на відміну від адміністративного, що існувало раніше.**

Стаття 2 Закону України «Про охорону праці» встановлює, що його дія поширюється на всіх юридичних і фізичних осіб, які відповідно до законодавства використовують найману працю, та на всіх працівників.

Стаття 4 цього Закону визначає, що **засади державної політики в галузі охорони праці** базуються на десяти основних принципах. Коротко розглянемо їх.

1. Пріоритет життя і здоров'я працівників, повна відповідальність роботодавця за створення належних, безпечних і здорових умов праці. Цей принцип вимагає від усіх суб'єктів господарювання того, щоб у разі реконструкції, модернізації виробництв, розроблення нових технологічних процесів передусім розглядалися питання впливу цих робіт на життя і здоров'я працівників. Економічна доцільність не повинна йти всупереч охороні праці. Роботодавець несе повну відповідальність за стан охорони праці на підконтрольних йому об'єктах господарювання.

2. Підвищення рівня промислової безпеки шляхом забезпечення суцільного технічного контролю за станом виробництв, технологій та продукції, а також сприяння підприємствам у створенні безпечних та нешкідливих умов праці. Контроль за станом охорони праці здійснюють органи державного нагляду, трудові колективи підприємств та організацій, професійні спілки та інші громадські організації, функціями яких є не лише з'ясування прорахунків, а й діяльність, спрямована на запобігання травматизму та професійних захворювань. Питання державного нагляду і громадського контролю детально розглядаються у цьому посібнику.

3. Комплексне розв'язання завдань охорони праці на основі загальнодержавної, галузевих, регіональних програм з цього питання та з урахуванням інших напрямів економічної і соціальної політики, досягнень у галузі науки і техніки та охорони довкілля. Вирішення проблем охорони праці здебільшого потребує комплексності. Для цього в країні кожні п'ять років приймають і виконують Національну програму поліпшення стану безпеки, гігієни праці та виробничої санітарії, інші програми, реалізація яких сприяє наглядовій, навчально-методичній і контрольній діяльності у сфері охорони праці; розробці нових методів, систем і засобів діагностики устаткування, запобігання та локалізації аварій на потенційно небезпечних об'єктах; розробці нових технічних засобів захисту працівників від небезпечних та шкідливих виробничих факторів; створенню нових безпечних технологій тощо.



4. Соціальний захист працівників, повне відшкодування шкоди особам, які потерпіли від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань. Соціальний захист працівників базується на гарантіях охорони праці, визначених Законом «Про охорону праці», і державному соціальному страхуванні від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань, які детально розглядаються далі.

5. Встановлення єдиних вимог з охорони праці для всіх підприємств і суб'єктів підприємницької діяльності незалежно від форм власності та видів діяльності. Суть цього принципу зрозуміла і обумовлена тим, що фізичні можливості людей не залежать від того, де вони працюють. Водночас, коли умови праці шкідливі для здоров'я, потребують особливих фізичних даних або психофізіологічних характеристик працівника, йому необхідно під час прийому на роботу проходити попереднє, а під час роботи - періодичне медичне обстеження.

6. Адаптація трудових процесів до можливостей працівника з урахуванням його здоров'я та психологічного стану. Реалізація цього принципу стосується передусім створення робочих місць для інвалідів та інших людей з обмеженими можливостями і свідчить про цивілізованість суспільства. На жаль, у нашій країні цей принцип поки що здебільшого залишається декларативним, хоча і є конкретні приклади його реалізації. За взірць можуть слугувати країни ЄС. Прагнення України вступити до ЄС і було одним з мотивів, які спонукали вітчизняних законодавців включити цей принцип до закону.

7. Використання економічних методів управління охороною праці, участь держави у фінансуванні заходів щодо охорони праці, залучення добровільних внесків та інших надходжень на ці цілі, отримання яких не суперечить законодавству. **Основним питанням теорії і практики охорони праці є питання підвищення рівня безпеки.** Порядок пріоритетів у розробленні будь-якого проекту потребує, щоб уже на перших стадіях розроблення продукту або системи у відповідний проект, наскільки це можливо, були включені елементи, що унеможливають небезпеку. На жаль, це не завжди можливо. Якщо виявлену небезпеку неможливо виключити повністю, необхідно знизити ризик до припустимого рівня завдяки вибору відповідного рішення. Досягти цієї мети допомагає ризикорієнтований підхід, суть якого полягає у визначенні ризику в різних рішеннях і виборі оптимального рішення. Участь держави у фінансуванні заходів щодо охорони праці обумовлена тим, що держава і суспільство зацікавлені у зниженні виробничого ризику.

8. Інформування населення, проведення навчання, професійної підготовки і підвищення кваліфікації працівників з питань охорони праці. Найоптимальніший спосіб боротьби з нещасними випадками та професійними захворюваннями - попередження про ці небезпеки, зокрема, навчання тому, як запобігати їх виникненню. Зараз у країні діє



система безперервного навчання з питань охорони праці, до основних науково-методичних принципів побудови, цільових функцій і методологічних основ якої належать:

- наступність і безперервність навчання з питань безпеки життя, діяльності та охорони праці всіх вікових категорій населення України;
- формування суспільної свідомості і рівня знань населення України, що відповідають вимогам часу;
- навчання з питань особистої безпеки та безпеки оточуючих, відповідних норм поведінки вихованців у дошкільних закладах освіти;
- навчання з питань охорони праці в середніх, позашкільних і професійно-технічних закладах освіти;
- навчання з питань безпеки життя і діяльності загалом та охорони праці студентів вищих навчальних закладів освіти;
- навчання з питань охорони праці працівників під час підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації, прийняття на роботу та в період роботи;
- навчання працівників, які виконують роботи з підвищеною небезпекою та роботи, де є потреба у професійному доборі, інструктування працівників з питань охорони праці, дотримання порядку допуску до виконання робіт;
- навчання населення загалом з питань безпеки життя, діяльності та охорони праці.

9. Забезпечення координації діяльності органів державної влади, установ, організацій, об'єднань громадян, що розв'язують проблеми охорони здоров'я, гігієни та безпеки праці, а також співробітництва і проведення консультацій між роботодавцями та працівниками (їх представниками), між усіма соціальними групами під час прийняття рішень з охорони праці на місцевому та державному рівнях [8].

Основними суб'єктами охорони праці безперечно є роботодавець і працівник. Мета діяльності роботодавця - отримання прибутку, досягнення якомога більшої, дуже часто, можливо, за рахунок так званої потогінної системи, економії на засобах захисту працівників, нехтуванні умовами праці, наслідком чого будуть підвищені втома, травматизм, захворюваність працівників. Такий підхід призводить до напруженості у трудових відносинах, конфлікту між роботодавцем і трудовим колективом. Часто самі працівники свідомо або несвідомо йдуть на порушення вимог охорони праці. Працівники в основному влаштовуються на роботу задля отримання заробітної плати, і коли виконання вимог безпеки праці, застосування засобів захисту веде до зменшення продуктивності праці, а отже і розміру зарплати, вони можуть ігнорувати ними, незважаючи на те, що така поведінка загрожує передусім їхньому життю і здоров'ю. Ігнорування безпекою може зумовлюватися також переоцінкою власного досвіду та майстерності, стресовим станом (депресією, збудженням, втомою), алкогольним чи наркотичним сп'янінням тощо.



Не допустити такі дії, що ведуть до людських жертв, травм, хвороб, може суспільство в особі громадських, передусім профспілкових, організацій і державних інституцій.

10. Використання світового досвіду організації роботи щодо поліпшення умов і підвищення безпеки праці на основі міжнародного співробітництва. Участь України в діяльності міжнародних органів та організацій потребує від неї вивчення закордонного досвіду охорони праці. З іншого боку, така робота без сумніву сприяє підвищенню рівня виробничої безпеки на підприємствах різних галузей економіки, зменшенню рівня нещасних випадків і професійних захворювань, поліпшенню ефективності управлінської та контрольної-наглядової діяльності в галузі охорони праці [8].

Гарантії прав на охорону праці:

Обов'язкове соціальне страхування працівників власником підприємства від нещасних випадків (ст. 5);

Збереження середнього заробітку за працюючим за період простою в разі відсторонення його від дорученої роботи, якщо склалася виробнича ситуація, небезпечна для життя чи здоров'я його самого або для людей, які його оточують (ст. 6);

Безкоштовне забезпечення лікувально-профілактичним харчуванням працівникам, зайнятим на роботах з важкими і шкідливими умовами (ст. 7);

Безкоштовна видача працівникам засобів індивідуального захисту на роботах з шкідливими і небезпечними умовами (ст. 8);

Відшкодування власником шкоди в зв'язку з каліцтвом та іншим ушкодженням здоров'я працівника (або його сім'ї в разі смерті потерпілого), пов'язаним з виконанням трудових обов'язків, моральної шкоди (ст. 9).

Роботодавець зобов'язаний створити на робочому місці в кожному структурному підрозділі умови праці відповідно до нормативно-правових актів, а також забезпечити додержання вимог законодавства щодо прав працівників у галузі охорони праці (**стаття 13**).

З цією метою роботодавець забезпечує функціонування системи управління охороною праці (СУОП) [8], а саме:

- створює відповідні служби і призначає посадових осіб, які забезпечують вирішення конкретних питань охорони праці, затверджує інструкції про їх обов'язки, права та відповідальність за виконання покладених на них функцій, а також контролює їх додержання;

- розробляє за участю сторін колективного договору і реалізує комплексні заходи для досягнення встановлених нормативів та підвищення існуючого рівня охорони праці.

- забезпечує виконання необхідних профілактичних заходів відповідно до обставин, що змінюються;



- впроваджує прогресивні технології, досягнення науки і техніки, засоби механізації та автоматизації виробництва, вимоги ергономіки, позитивний досвід з охорони праці тощо;

- забезпечує належне утримання будівель і споруд, виробничого обладнання та устаткування, моніторинг за їх технічним станом;

- забезпечує усунення причин, що призводять до нещасних випадків, професійних захворювань, та здійснення профілактичних заходів, визначених комісіями за підсумками розслідування цих причин;

- організовує проведення аудиту охорони праці, лабораторних досліджень умов праці, оцінку технічного стану виробничого обладнання та устаткування, атестацій робочих місць на відповідність нормативно-правовим актам з охорони праці в порядку і строки, що визначаються законодавством, та за їх підсумками вживає заходів до усунення небезпечних і шкідливих для здоров'я виробничих факторів;

- розробляє і затверджує положення, інструкції, інші акти з охорони праці, що діють у межах підприємства (далі - акти підприємства), та встановлюють правила виконання робіт і поведінки працівників на території підприємства, у виробничих приміщеннях, на будівельних майданчиках, робочих місцях відповідно до нормативно-правових актів з охорони праці, забезпечує безоплатно працівників нормативно-правовими актами та актами підприємства з охорони праці;

- здійснює контроль за додержанням працівником технологічних процесів, правил поводження з машинами, механізмами, устаткуванням та іншими засобами виробництва, використанням засобів колективного та індивідуального захисту, виконанням робіт відповідно до вимог з охорони праці;

- організовує пропаганду безпечних методів праці та співробітництво з працівниками у галузі охорони праці;

- вживає термінових заходів для допомоги потерпілим, залучає за необхідності професійні аварійно-рятувальні формування у разі виникнення на підприємстві аварій та нещасних випадків.

Роботодавець несе безпосередню відповідальність за порушення зазначених вимог [8].

Обов'язки працівника щодо додержання вимог нормативно-правових актів з охорони праці (**стаття 14**)

Працівник зобов'язаний:

- **дбати про особисту безпеку і здоров'я**, а також про безпеку і здоров'я оточуючих людей в процесі виконання будь-яких робіт чи під час перебування на території підприємства;

- **знати і виконувати вимоги нормативно-правових актів з охорони праці**, правила поводження з машинами, механізмами, устаткуванням та іншими засобами виробництва, користуватися засобами колективного та індивідуального захисту;



- **проходити** у встановленому законодавством порядку попередні та періодичні **медичні огляди**.

Працівник несе безпосередню відповідальність за порушення зазначених вимог.

На підприємстві з кількістю працюючих 50 і більше осіб **роботодавець створює службу охорони праці** відповідно до типового положення, що затверджується центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони праці (**стаття 15**).

На підприємстві з кількістю працюючих менше 50 осіб функції служби охорони праці можуть виконувати в порядку сумісництва особи, які мають відповідну підготовку.

На підприємстві з кількістю працюючих менше 20 осіб для виконання функцій служби охорони праці можуть залучатися сторонні спеціалісти на договірних засадах, які мають відповідну підготовку [8].

Спеціалісти служби охорони праці у разі виявлення порушень охорони праці мають право:

- видавати керівникам структурних підрозділів підприємства обов'язкові для виконання приписи щодо усунення наявних недоліків, одержувати від них необхідні відомості, документацію і пояснення з питань охорони праці;

- вимагати відсторонення від роботи осіб, які не пройшли передбачених законодавством медичного огляду, навчання, інструктажу, перевірки знань і не мають допуску до відповідних робіт або не виконують вимог нормативно-правових актів з охорони праці;

- зупиняти роботу виробництва, дільниці, машин, механізмів, устаткування та інших засобів виробництва у разі порушень, які створюють загрозу життю або здоров'ю працюючих;

- надсилати роботодавцю подання про притягнення до відповідальності працівників, які порушують вимоги щодо охорони праці.

Припис спеціаліста з охорони праці може скасувати лише роботодавець

Служба охорони праці підпорядковується безпосередньо роботодавцю.

Керівники та спеціалісти служби охорони праці за своєю посадою і заробітною платою прирівнюються до керівників і спеціалістів основних виробничо-технічних служб.

Ліквідація служби охорони праці допускається тільки у разі ліквідації підприємства чи припинення використання найманої праці фізичною особою [8].

Кодекс законів про працю (КЗпП) України

КЗпП затверджено Законом Української РСР від 10 грудня 1971 р. і введено в дію з 1 червня 1972 р. До нього неодноразово вносилися зміни і доповнення <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08#Text> [9].

Глава XI «Охорона праці». На всіх підприємствах, в установах, організаціях створюються безпечні і нешкідливі умови праці.

Забезпечення безпечних і нешкідливих умов праці покладається на роботодавця, крім випадків укладення між працівником та роботодавцем трудового договору про дистанційну роботу.

Умови праці на робочому місці, безпека технологічних процесів, машин, механізмів, устаткування та інших засобів виробництва, стан засобів колективного та індивідуального захисту, що використовуються працівником, а також санітарно-побутові умови повинні відповідати вимогам нормативних актів про охорону праці.

Роботодавець повинен впроваджувати сучасні засоби техніки безпеки, що запобігають виробничому травматизму, і забезпечувати санітарно-гігієнічні умови, що запобігають виникненню професійних захворювань у працівників.

Роботодавець не вправі вимагати від працівника виконання роботи, що становить явну небезпеку для життя працівника, а також в умовах, що не відповідають законодавству про охорону праці. Працівник має право відмовитися від виконання дорученої роботи, якщо створилася виробнича ситуація, що становить небезпеку для життя чи здоров'я такого працівника або людей, які його оточують, і навколишнього середовища.


У разі неможливості повного усунення небезпечних і шкідливих для здоров'я умов праці роботодавець зобов'язаний повідомити про це центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони праці, який може надати тимчасову згоду на роботу в таких умовах.

На роботодавця покладається обов'язок проведення інструктажу (навчання) працівників з питань охорони праці, протипожежної безпеки.

Трудові колективи обговорюють і схвалюють комплексні плани поліпшення умов праці, охорони праці та проведення санітарно-оздоровчих заходів і контролюють виконання таких планів [9, 10].

При укладенні трудового договору про дистанційну роботу на роботодавця покладається обов'язок систематичного проведення інструктажу (навчання) працівника з питань охорони праці і протипожежної безпеки в межах використання таким працівником обладнання та засобів, рекомендованих або наданих роботодавцем.

Такий інструктаж (навчання) може проводитися дистанційно, з використанням сучасних інформаційно-комунікаційних технологій, зокрема шляхом відеозв'язку. У такому разі підтвердженням проведення інструктажу (навчання) вважається факт обміну відповідними електронними документами між роботодавцем та працівником.



При виконанні дистанційної роботи роботодавець відповідає за безпечність і належний технічний стан обладнання та засобів виробництва, що передаються працівнику для виконання дистанційної роботи.

Державні міжгалузеві та галузеві нормативні акти про охорону праці (стаття 157) - це правила, стандарти, норми, положення, інструкції та інші документи, яким надано чинність правових норм, обов'язкових для виконання. Опрацювання та прийняття нових, перегляд і скасування чинних державних міжгалузевих та галузевих нормативних актів про охорону праці проводяться центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони праці, за участю інших державних органів і професійних спілок у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України [9].

Стандарти, технічні умови та інші нормативно-технічні документи на засоби праці і технологічні процеси повинні включати вимоги щодо охорони праці і погоджуватися з центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони праці.

У разі відсутності в нормативних актах про охорону праці вимог, які необхідно виконати для забезпечення безпечних і нешкідливих умов праці на певних роботах, власник або уповноважений ним орган зобов'язаний вжити погоджених з центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони праці, заходів, що забезпечать безпеку працівників.

Обов'язок власника або уповноваженого ним органу щодо полегшення і оздоровлення умов праці працівників (стаття 158). Власник або уповноважений ним орган зобов'язаний вживати заходів щодо полегшення і оздоровлення умов праці працівників шляхом впровадження прогресивних технологій, досягнень науки і техніки, засобів механізації та автоматизації виробництва, вимог ергономіки, позитивного досвіду з охорони праці, зниження та усунення запиленості та загазованості повітря у виробничих приміщеннях, зниження інтенсивності шуму, вібрації, випромінювань тощо.

Обов'язок працівника виконувати вимоги нормативних актів про охорону праці (стаття 159) [9]. Працівник зобов'язаний:

знати і виконувати вимоги нормативних актів про охорону праці, правила поведінки з машинами, механізмами, устаткуванням та іншими засобами виробництва, користуватися засобами колективного та індивідуального захисту;

додержувати зобов'язань щодо охорони праці, передбачених колективним договором (угодою, трудовим договором) та правилами внутрішнього трудового розпорядку підприємства, установи, організації;

проходити у встановленому порядку попередні та періодичні медичні огляди;



співробітничати з власником або уповноваженим ним органом у справі організації безпечних та нешкідливих умов праці, особисто вживати посильних заходів щодо усунення будь-якої виробничої ситуації, яка створює загрозу його життю чи здоров'ю або людей, які його оточують, і навколишньому природному середовищу, повідомляти про небезпеку свого безпосереднього керівника або посадову особу.

Обов'язкові медичні огляди працівників певних категорій (стаття 169).

Власник або уповноважений ним орган зобов'язаний за свої кошти організувати проведення попереднього (при прийнятті на роботу) і періодичних (протягом трудової діяльності) медичних оглядів працівників, зайнятих на важких роботах, роботах із шкідливими чи небезпечними умовами праці або таких, де є потреба у професійному доборі, а також щорічного обов'язкового медичного огляду осіб віком до 21 року.

Перелік професій, працівники яких підлягають медичному оглядові, термін і порядок його проведення встановлюються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони здоров'я, за погодженням із центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони праці.

Обов'язки власника або уповноваженого ним органу щодо розслідування та обліку нещасних випадків, професійних захворювань і аварій на виробництві (стаття 171). Власник або уповноважений ним орган повинен проводити розслідування та вести облік нещасних випадків, професійних захворювань і аварій на виробництві відповідно до порядку, встановленого Кабінетом Міністрів України.

Правове регулювання охорони праці не обмежується главою XI «Охорона праці». Норми щодо охорони праці містяться в багатьох статтях інших глав КЗпП України: «Трудовий договір», «Робочий час», «Час відпочинку», «Праця жінок», «Праця молоді», «Професійні спілки», «Нагляд і контроль за додержанням законодавства про працю» [9, 10].

Закон України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1105-14#Text> [11].

Цей закон визначає правову основу, економічний механізм та організаційну структуру загальнообов'язкового державного соціального страхування громадян від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які призвели до втрати працездатності або загибелі застрахованих на виробництві. У процесі реформування загальнообов'язкового державного соціального страхування, починаючи з 01 січня 2015 р., назву Закону змінено на «Закон України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування».



«Основи законодавства України про охорону здоров'я»

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801-12#Text> [12]

До основних законодавчих актів про охорону праці слід віднести також «Основи законодавства України про охорону здоров'я», що регулюють суспільні відносини в цій галузі з метою забезпечення гармонічного розвитку фізичних і духовних сил, високої працездатності і довголітнього активного життя громадян, усунення чинників, які шкідливо впливають на їхнє здоров'я, попередження і зниження захворюваності, інвалідності та смертності, поліпшення спадкоємності. «Основи законодавства України про охорону здоров'я» передбачають встановлення єдиних санітарно-гігієнічних вимог до організації виробничих та інших процесів, пов'язаних з діяльністю людей, а також до якості машин, устаткування, будинків та таких об'єктів, що можуть шкідливо впливати на здоров'я людей (ст. 28); вимагають проведення обов'язкових медичних оглядів осіб певних категорій, в тому числі працівників, зайнятих на роботах із шкідливими та небезпечними умовами праці (ст. 31); закладають правові основи медико-соціальної експертизи втрати працездатності (ст. 69).

Основними принципами охорони здоров'я в Україні (стаття 4)

є:

визнання охорони здоров'я пріоритетним напрямом діяльності суспільства і держави, одним з головних чинників виживання та розвитку народу України;

дотримання прав і свобод людини і громадянина в сфері охорони здоров'я та забезпечення пов'язаних з ними державних гарантій;

гуманістична спрямованість, забезпечення пріоритету загальнолюдських цінностей над класовими, національними, груповими або індивідуальними інтересами, підвищений медико-соціальний захист найбільш вразливих верств населення;


рівноправність громадян, демократизм і загальнодоступність медичної і реабілітаційної допомоги та інших послуг в сфері охорони здоров'я;

відповідність завданням і рівню соціально-економічного та культурного розвитку суспільства, наукова обґрунтованість, матеріально-технічна і фінансова забезпеченість;

орієнтація на сучасні стандарти здоров'я, медичної та реабілітаційної допомоги, поєднання вітчизняних традицій і досягнень із світовим досвідом в сфері охорони здоров'я;

попереджувально-профілактичний характер, комплексний соціальний, екологічний, медичний та реабілітаційний підхід до охорони здоров'я;

багатоукладність економіки охорони здоров'я і багатоканальність її фінансування, поєднання державних гарантій з демонополізацією та заохоченням підприємництва і конкуренції;



децентралізація державного управління, розвиток самоврядування закладів та самостійності працівників охорони здоров'я на правовій і договірній основі [12].

Створення сприятливих для здоров'я умов праці, навчання, побуту та відпочинку (стаття 28).

З метою забезпечення сприятливих для здоров'я умов праці, навчання, побуту та відпочинку, високого рівня працездатності, профілактики травматизму і професійних захворювань, отруєнь та відвернення іншої можливої шкоди для здоров'я встановлюються єдині санітарно-гігієнічні вимоги до організації виробничих та інших процесів, пов'язаних з діяльністю людей, а також до якості машин, обладнання, будівель, споживчих товарів та інших об'єктів, які можуть мати шкідливий вплив на здоров'я. **Всі державні стандарти, технічні умови і промислові зразки обов'язково погоджуються з органами охорони здоров'я в порядку, встановленому законодавством.**

Власники і керівники підприємств, установ і організацій зобов'язані забезпечити в їх діяльності виконання правил техніки безпеки, виробничої санітарії та інших вимог щодо охорони праці, передбачених законодавством про працю, не допускати шкідливого впливу на здоров'я людей та навколишнє середовище.

Держава забезпечує нагляд і контроль за створенням сприятливих для здоров'я умов праці, навчання, побуту і відпочинку, сприяє громадському контролю з цих питань.

Обов'язкові медичні огляди (стаття 31). З метою охорони здоров'я населення організуються профілактичні медичні огляди неповнолітніх, вагітних жінок, **працівників підприємств, установ і організацій з шкідливими і небезпечними умовами праці, військовослужбовців та осіб, професійна чи інша діяльність яких пов'язана з обслуговуванням населення або підвищеною небезпекою для оточуючих [12].**

Власники та керівники підприємств, установ і організацій несуть відповідальність за своєчасність проходження своїми працівниками обов'язкових медичних оглядів та за шкідливі наслідки для здоров'я населення, спричинені допуском до роботи осіб, які не пройшли обов'язкового медичного огляду.

Перелік категорій населення, які повинні проходити обов'язкові медичні огляди, періодичність, джерела фінансування та порядок цих оглядів визначаються Кабінетом Міністрів України.

Медико-соціальна експертиза втрати працездатності та стійких обмежень життєдіяльності (стаття 69).

Медична експертиза з тимчасової втрати працездатності громадян проводиться лікарем або комісією лікарів у закладах охорони здоров'я незалежно від форми власності, а також лікарями, що провадять господарську діяльність з медичної практики як фізичні особи - підприємці.



Порядок проведення медичної експертизи з тимчасової втрати працездатності громадян визначається центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони здоров'я [12].

Під час проведення медичної експертизи з тимчасової втрати працездатності встановлюється факт необхідності надання листка непрацездатності чи іншого документа, що засвідчує тимчасову втрату працездатності у зв'язку з хворобою, травмою, вагітністю та пологами, реабілітаційною допомогою, доглядом за хворим членом сім'ї, хворою дитиною, карантинном, встановленим санітарно-епідеміологічною службою, протезуванням, санаторно-курортним лікуванням, визначаються необхідність і строки тимчасового переведення працівника у зв'язку з хворобою на іншу роботу, приймається рішення про направлення на медико-соціальну експертну комісію для визначення наявності та ступеня стійких обмежень життєдіяльності, причини, часу настання і групи інвалідності.

Медико-соціальна експертиза стійких обмежень життєдіяльності здійснюється медико-соціальними експертними комісіями, які встановлюють ступінь та причину інвалідності, складають (коригують) індивідуальну програму реабілітації особи з інвалідністю, в якій визначають реабілітаційні заходи відповідно до законів України "Про реабілітацію осіб з інвалідністю в Україні" та "Про реабілітацію у сфері охорони здоров'я".

Порядок організації та проведення медико-соціальної експертизи встановлюється Кабінетом Міністрів України.

Індивідуальний реабілітаційний план, індивідуальна програма реабілітації особи з інвалідністю (дитини з інвалідністю) є обов'язковими для виконання центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, реабілітаційними закладами, відділеннями, підрозділами, реабілітаційними установами, підприємствами, установами, організаціями, в яких працює або перебуває особа з обмеженнями повсякденного функціонування, особа з інвалідністю, дитина з інвалідністю, незалежно від їх відомчої підпорядкованості, типу і форми власності [12].

Закон України «Про колективні договори і угоди»
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3356-12#Text> [13].

Колективний договір укладається на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності і господарювання, які використовують найману працю і мають право юридичної особи (стаття 2). Колективний договір може укладатися в структурних підрозділах підприємства в межах компетенції цих підрозділів.

Угода укладається на національному, галузевому, територіальному рівнях на двосторонній або тристоронній основі: на національному рівні -



генеральна угода; на галузевому рівні - галузеві (міжгалузеві) угоди; на територіальному рівні - територіальні угоди [13].

Стаття 7 цього Закону передбачає, що у колективному договорі встановлюються взаємні зобов'язання сторін щодо регулювання виробничих, трудових, соціально-економічних відносин, зокрема:

- зміни в організації виробництва і праці;
- забезпечення продуктивної зайнятості;
- нормування і оплати праці, встановлення форми, системи, розмірів заробітної плати та інших видів трудових виплат (доплат, надбавок, премій та ін.);
- встановлення гарантій, компенсацій, пільг;
- участі трудового колективу у формуванні, розподілі і використанні прибутку підприємства (якщо це передбачено статутом);
- режиму роботи, тривалості робочого часу і відпочинку;
- умов і охорони праці;
- забезпечення житлово-побутового, культурного, медичного обслуговування, організації оздоровлення і відпочинку працівників;
- гарантій діяльності профспівкової чи інших представницьких організацій працівників;
- умов регулювання фондів оплати праці та встановлення міжкваліфікаційних (міжпосадових) співвідношень в оплаті праці;
- забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків;
- заборона дискримінації.

Колективний договір може передбачати **додаткові порівняно з чинним законодавством і угодами гарантії**, соціально-побутові пільги, зокрема щодо дитячого оздоровлення та придбання новорічних подарунків для дітей працівників тощо. Стаття 8 визначає, що в угодах на державному, галузевому та регіональному рівнях регулюються основні принципи і норми реалізації соціально-економічної політики, зокрема щодо:

- гарантій праці і забезпечення продуктивної зайнятості;
- мінімальних соціальних гарантій оплати праці і доходів всіх груп і верств населення, які забезпечували б достатній рівень життя;
- розміру прожиткового мінімуму, мінімальних нормативів;
- соціального страхування;
- трудова відносин, режиму роботи і відпочинку;
- умов охорони праці і навколишнього природного середовища;
- задоволення духовних потреб населення;
- умов зростання фондів оплати праці та встановлення міжгалузевих співвідношень в оплаті праці;
- забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків;
- заборона дискримінації.



Угодою на галузевому рівні регулюються галузеві норми, зокрема щодо:

нормування і оплати праці, встановлення для підприємств галузі (підгалузі) мінімальних гарантій заробітної плати відповідно до кваліфікації на основі єдиної тарифної сітки по мінімальній межі та мінімальних розмірів доплат і надбавок з урахуванням специфіки, умов праці окремих професійних груп і категорій працівників галузі (підгалузі);

встановлення мінімальних соціальних гарантій, компенсацій, пільг у сфері праці і зайнятості;

трудових відносин;

умов і охорони праці;

житлово-побутового, медичного, культурного обслуговування, організації оздоровлення і відпочинку;

умов зростання фондів оплати праці;

встановлення міжкваліфікаційних (міжпосадових) співвідношень в оплаті праці;

забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків;

заборона дискримінації.

Галузева (міжгалузева) угода не може погіршувати становище працівників порівняно з генеральною угодою.

Угоди на територіальному рівні регулюють норми соціального захисту найманих працівників підприємств, включають вищі порівняно з генеральною угодою соціальні гарантії, компенсації, пільги [13].

Закон України «Про об'єкти підвищеної небезпеки»
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2245-14#Text> [14].

визначає правові, економічні, соціальні та організаційні основи діяльності, пов'язаної з об'єктами підвищеної небезпеки, і спрямований на захист життя і здоров'я людей та довкілля від шкідливого впливу аварій на цих об'єктах шляхом запобігання їх виникненню, обмеження (локалізації) розвитку і ліквідації наслідків.

Суб'єкт господарської діяльності зобов'язаний (стаття 8):

вживати заходів, направлених на запобігання аваріям, обмеження і ліквідацію їх наслідків та захист людей і довкілля від їх впливу;

повідомляти про аварію, що сталася на об'єкті підвищеної небезпеки, і заходи, вжиті для ліквідації її наслідків, органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування та населення;

забезпечувати експлуатацію об'єктів підвищеної небезпеки з додержанням мінімально можливого ризику;

виконувати вимоги цього Закону та інших нормативно-правових актів, які регулюють діяльність об'єктів підвищеної небезпеки.

Ідентифікація об'єктів підвищеної небезпеки (стаття 9). Суб'єкт господарської діяльності ідентифікує об'єкти підвищеної небезпеки відповідно до кількості порогової маси небезпечних речовин.

Суб'єкт господарської діяльності готує і подає до місцевих органів виконавчої влади декларацію безпеки об'єкта підвищеної небезпеки (стаття 10).

Суб'єкт господарської діяльності несе **відповідальність за достовірність даних**, наведених у декларації безпеки [14].

Подання декларації безпеки або іншої звітної документації **не звільняє суб'єктів господарської діяльності від державного нагляду і контролю за їх діяльністю**.

Вимоги частини першої цієї статті поширюються на підприємства, установи, організації, **які планують експлуатувати хоча б один об'єкт підвищеної небезпеки**.

Плани локалізації і ліквідації аварій на об'єктах підвищеної небезпеки (стаття 11). У порядку реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру суб'єкт господарської діяльності, а також підприємства, установи, організації, зазначені у частині п'ятій статті 10 цього Закону, одночасно з розробленням декларації безпеки розробляють і затверджують план локалізації і ліквідації аварій для кожного об'єкта підвищеної небезпеки, який вони експлуатують або планують експлуатувати.


Категорії аварій на об'єктах підвищеної небезпеки залежно від їх наслідків визначає Кабінет Міністрів України.

План локалізації і ліквідації аварій погоджують центральні органи виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізують державну політику у сферах цивільного захисту, пожежної і техногенної безпеки. План локалізації і ліквідації аварій переглядається кожні 5 років.

Відшкодування шкоди, заподіяної аварією на об'єкті підвищеної небезпеки (стаття 16). Шкода (в тому числі моральна), заподіяна фізичним чи юридичним особам внаслідок аварії, що сталася на об'єкті підвищеної небезпеки, незалежно від вини суб'єкта господарської діяльності, у власності або у користуванні якого перебуває об'єкт підвищеної небезпеки, відшкодовується суб'єктом господарської діяльності цим особам у повному обсязі, крім випадків, коли аварія виникла внаслідок непереборної сили або з умислу потерпілого [14].

Кодекс цивільного захисту України
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17#Text> [15].

Кодекс цивільного захисту України регулює відносини, пов'язані із захистом населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій, реагуванням на них, функціонуванням єдиної державної системи цивільного захисту, та визначає повноваження органів державної влади, права та обов'язки громадян України, підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності.



Цивільний захист - комплекс заходів, які реалізуються на території України в мирний час та в особливий період і спрямовані на захист населення, територій, навколишнього природного середовища, майна, матеріальних і культурних цінностей від надзвичайних ситуацій та інших небезпечних подій, запобігання виникненню таких ситуацій та подій, ліквідацію їх наслідків, надання допомоги постраждалим, здійснення державного нагляду (контролю) у сфері пожежної та техногенної безпеки (стаття 4).

Навчання працюючого населення діям у надзвичайних ситуаціях є обов'язковим і здійснюється в робочий час за рахунок коштів роботодавця за програмами підготовки населення діям у надзвичайних ситуаціях, а також під час проведення спеціальних об'єктових навчань і тренувань з питань цивільного захисту (стаття 40) [15].

Кримінальний кодекс України
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text> [16].

Кримінальний кодекс України містить розділ Х («Кримінальні правопорушення проти безпеки виробництва», та встановлює кримінальну відповідальність за порушення вимог охорони праці, які призвели до ушкодження здоров'я або смерті працівника або створили ситуацію, що загрожує життю людей.

Зокрема, **порушення вимог законодавчих та інших нормативно-правових актів про охорону праці службовою особою підприємства, установи, організації**, якщо це порушення заподіяло шкоду здоров'ю потерпілого, - карається штрафом від однієї тисячі до трьох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або виправними роботами на строк до двох років, або обмеженням волі на той самий строк (**стаття 271**). Те саме діяння, якщо воно спричинило загибель людей або інші тяжкі наслідки, - карається виправними роботами на строк до двох років або обмеженням волі на строк до п'яти років, або позбавленням волі на строк до семи років, з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до двох років або без такого.

Порушення правил безпеки під час виконання робіт з підвищеною небезпекою на виробництві або будь-якому підприємстві особою, яка зобов'язана їх дотримувати, якщо це порушення створило загрозу загибелі людей чи настання інших тяжких наслідків або заподіяло шкоду здоров'ю потерпілого, - карається штрафом від однієї тисячі до трьох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або виправними роботами на строк до двох років, або обмеженням волі на строк до трьох років, з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років або без такого (**стаття 272**) [16].



Порушення правил, що стосуються безпечного використання промислової продукції або безпечної експлуатації будівель і споруд (стаття 275). Порушення під час розроблення, конструювання, виготовлення чи зберігання промислової продукції правил, що стосуються безпечного її використання, а також порушення під час проектування чи будівництва правил, що стосуються безпечної експлуатації будівель і споруд, особою, яка зобов'язана дотримувати таких правил, якщо це створило загрозу загибелі людей чи настання інших тяжких наслідків або заподіяло шкоду здоров'ю потерпілого, караються штрафом від однієї тисячі до трьох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або виправними роботами на строк до двох років, або обмеженням волі на строк до трьох років, з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до двох років або без такого [16].

Крім вищезазначених законів, правові відносини у сфері охорони праці регулюють інші національні законодавчі акти, міжнародні договори та угоди, до яких Україна приєдналася в установленому порядку, підзаконні нормативні акти: Укази і розпорядження Президента України, рішення Уряду України, нормативні акти міністерств та інших центральних органів державної влади. На сьогодні кілька десятків міжнародних нормативних актів та договорів, до яких приєдналася Україна, а також більше сотні національних законів України безпосередньо стосуються або мають точки перетину із сферою охорони праці. Понад 200 підзаконних нормативних актів прийнято у відповідності з Законом «Про охорону праці» для регулювання окремих питань охорони праці. Всі ці документи створюють єдине правове поле охорони праці в країні [17, 18].

4.3 Огляд міжнародних правових актів

Відповідно до п. 1 ст. 9 Конституції України чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, **є невід'ємною частиною національного законодавства України.**

Крім того, відповідно до п. 2 ст. 3 Закону України «Про охорону праці» (№ 2964-XII від 14 жовтня 1992 р.), **якщо міжнародним договором, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, встановлено інші норми, ніж ті, що передбачені законодавством України про охорону праці, застосовуються норми міжнародного договору** [8].

Отже, конвенції МОП, ратифіковані Україною, а також міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, **застосовуються у внутрішній юридичній системі України.**

Конвенції МОП, ратифіковані Україною

Стосовно, зокрема, безпеки та гігієни праці (БГП) та інспекції праці Україною вже ратифіковані такі конвенції МОП: про інспекцію праці у



промисловості і торгівлі (№ 81) (МОП, 1947); про мінімальні норми соціального забезпечення (№ 102) (МОП, 1952); про інспекцію праці в сільському господарстві (№129) (МОП, 1969); про захист прав представників працівників на підприємстві та можливості, що їм надаються (№ 135) (МОП, 1971); про мінімальний вік для прийому на роботу (№138) (МОП, 1973); про адміністрацію праці (№ 150) (МОП, 1978); про сприяння колективним переговорам (№ 154) (МОП, 1981a); про безпеку, гігієну праці та виробниче середовище (№ 155) (МОП, 1981b); про професійну реабілітацію та зайнятість інвалідів (№ 159) (МОП, 1983); про статистику праці (№ 160) (МОП, 1985a); про безпеку та гігієну праці на шахтах (№ 176) (МОП, 1995); про заборону та негайні заходи щодо ліквідації найгірших форм дитячої праці (№ 182) (МОП, 1999); про безпеку та гігієну праці в сільському господарстві (№ 184) (МОП, 2001).

Ряд конвенцій присвячених захисту трудових прав у галузі умов і охорони праці. Так, **Конвенція №1** (1919 р.) визначала, що тривалість робочого часу не може перевищувати **вісім годин в день і сорок вісім в тиждень**. Проте, в 1935 році **Конвенція № 47** прийняла рішення про скорочення робочого часу **до 40 годин у тиждень**. При цьому передбачається, що встановлення 40-годинного робочого тижня не тягне за ніякого зменшення заробітної плати. Години, відпрацьовані понад нормальну тривалість робочого часу, Конвенція розглядає як понад нормовані, які допускаються лише в певних випадках і підлягають додатковій оплаті.

Конвенція № 142 Про професійну орієнтацію та професійну підготовку в галузі розвитку людських ресурсів зобов'язує державу-учасницю приймати і розвивати багатосторонні і скоординовані політику і програми професійної орієнтації і професійної підготовки, які тісно зв'язані з зайнятістю, зокрема через державні центри зайнятості. Політика і програми враховують потреби, можливості і проблеми як на регіональному, так і на національному рівнях; стадію і рівень економічного, соціального і культурного розвитку; взаємозв'язок між розвитком людських ресурсів і іншими економічними, соціальними і культурними цілями. Ці програми призначені для підвищення здатності окремої особи усвідомлювати, індивідуально або колективно здійснювати вплив на виробниче і соціальне середовище. Вони стимулюють і дозволяють всім особам, на основі рівності і без будь-якої дискримінації, розвивати і використовувати свої здібності до праці в своїх власних цілях.

Конвенція № 102 про мінімальні норми соціального забезпечення, зокрема: медичне обслуговування (розділ II), допомога у зв'язку з хворобою (розділ III), допомога у випадку трудового каліцтва або професійного захворювання (розділ VI).



Допомога захищеним особам, коли їхній стан потребує медичного обслуговування профілактичного або лікувального характеру охоплює щонайменше (розділ II, стаття 10):

а) у випадку хворобливого стану:

обслуговування лікарем загальної практики, включаючи візити додому;

обслуговування спеціалізованим лікарем стаціонарних або амбулаторних хворих у лікарнях та таке саме обслуговування, яке може надаватися поза лікарнями;

надання основних фармацевтичних засобів, які приписав лікар або інший кваліфікований практик;

госпіталізацію в разі необхідності;

б) у випадку вагітності й пологів та їх наслідків:

обслуговування до, під час та після пологів, що надається або лікарем, або кваліфікованою акушеркою;

госпіталізацію в разі необхідності.

Бенефіціарій або його годувальник можуть бути залучені до часткової участі в оплаті вартості медичного обслуговування бенефіціарія у випадку його хворобливого стану; правила такої участі визначаються таким чином, щоб вона не виявилась непосильною.

Допомога, передбачена цією статтею, надається з метою збереження, відновлення та поліпшення здоров'я захищеної особи, її працездатності й здатності самостійно задовольняти власні потреби.

Установи або урядові відомства, відповідальні за надання допомоги, заохочують захищених осіб способами, які можуть вважатися доцільними, користуватися службами загальної охорони здоров'я, що надаються їм у розпорядження державними органами або іншими службами, які визнані такими органами.

Охоплювані ризики включають такі, якщо вони спричинені нещасним випадком або встановленим захворюванням, що настало внаслідок зайнятості (розділ VI, стаття 32):

а) хворобливий стан;

б) непрацездатність, зумовлену таким станом, яка спричиняє призупинення заробітку, як це визначається національним законодавством;

с) повну втрату здатності заробляти або її часткову втрату понад встановленого ступеня, коли вона може набути постійного характеру, або відповідну втрату функціональної повноцінності, та

д) втрату засобів до існування вдовою або дитиною внаслідок смерті годувальника; у випадку вдови право на допомогу може обумовлюватися її визнанням згідно з національним законодавством нездатною утримувати себе самостійно.

Медичне обслуговування включатиме (розділ VI, стаття 34):



- a) обслуговування лікарем загальної практики та спеціалізованим лікарем стаціонарних або амбулаторних хворих, включаючи візити додому;
- b) стоматологічне обслуговування;
- c) обслуговування медичними сестрами вдома чи в лікарнях або інших лікувальних закладах;
- d) утримання в лікарнях, будинках для одужуючих, санаторіях або інших лікувальних закладах;
- e) забезпечення стоматологічними, фармацевтичними та іншими медичними чи хірургічними засобами, включаючи протезні пристрої, підтримувані в справному стані, й окуляри; та
- f) обслуговування, здійснюване під наглядом лікаря або дантиста, працівниками іншої професії, яку в законному порядку визнано суміжною з медичною.

У випадках, коли діє заява, зроблена за статтею 3, медичне обслуговування включає щонайменше:

- a) обслуговування лікарем загальної практики, включаючи візити додому;
- b) обслуговування спеціалізованим лікарем стаціонарних та амбулаторних хворих у лікарнях та обслуговування, яке може надаватися таким лікарем поза лікарнями;
- c) забезпечення основними фармацевтичними засобами, які приписав лікар або інший кваліфікований практик, і
- d) госпіталізацію, в разі необхідності.

Медичне обслуговування, передбачене попередніми пунктами, надається з метою збереження, відновлення та поліпшення здоров'я захищеної особи, її працездатності й здатності самостійно задовольняти власні потреби.

Конвенція № 81 (1947 р., ратифікована Законом № 1985-IV від 08.09.2004) про інспекцію праці у промисловості й торгівлі. Система інспекції праці на промислових підприємствах застосовується до всіх підприємств, щодо яких інспектори зобов'язані забезпечити застосування правових норм щодо умов праці та охорони працівників під час їхньої роботи. Інспектори праці, забезпечені відповідними документами, що засвідчують їхні повноваження, мають право (стаття 12):

- a) **безперешкодно, без попереднього повідомлення і в будь-яку годину доби проходити на будь-яке підприємство, яке підлягає інспекції;**
- b) проходити у денний час до будь-яких приміщень, які вони мають **достатні підстави вважати такими, що підлягають інспекції;**
- c) здійснювати будь-який огляд, перевірку чи розслідування, які вони можуть вважати необхідними для того, щоб переконатися у тому, що правові норми суворо дотримуються, і зокрема:



наодинці або в присутності свідків допитувати роботодавця або персонал підприємства з будь-яких питань, які стосуються застосування правових норм;

вимагати надання будь-яких книг, реєстрів або інших документів, ведення яких приписано національним законодавством з питань умов праці, з метою перевірки їхньої відповідності правовим нормам, і знімати копії з таких документів або робити з них витяги;

зобов'язувати вивішувати об'яви, які вимагаються згідно з правовими нормами;

вилучати або брати з собою для аналізу зразки матеріалів і речовин, які використовуються або оброблюються, за умови повідомлення роботодавцю або його представнику про те, що матеріали або речовини були вилучені або взяті з цією метою.

У разі інспекційного відвідування інспектори повідомляють про свою присутність роботодавцю або його представнику, якщо тільки вони не вважають, що таке повідомлення може завдати шкоди виконанню їхніх обов'язків [19].

Міжнародні договори. Україна ухвалила стратегічне рішення про зміцнення своїх політичних, торговельних та економічних відносин з ЄС і Канадою.

На виконання цього рішення Україна уклала Угоду про асоціацію з ЄС (політична частина була підписана 21 березня 2014 р., економічна - 27 червня 2014 р.), що набула чинності 1 вересня 2017 р. (ЄС і Україна, 2014), а пізніше, 11 липня 2016 р., підписала Угоду про вільну торгівлю з Канадою, що набула чинності 1 серпня 2017 р.

Крім таких сфер, як політична, соціальна, економічна, охорона здоров'я, освіта тощо, обидві угоди охоплюють також сфери праці та зайнятості.



Контрольні питання за темою 4

1. Які гарантії щодо охорони праці визначено Конституцією України?
2. Які основні принципи, наведені в Законі України «Про охорону праці», визначають засади державної політики в галузі охорони праці?
3. Для виконання яких завдань роботодавець забезпечує функціонування системи управління охороною праці?
4. Назвіть обов'язки працівника щодо додержання вимог нормативно-правових актів з охорони праці.
5. Назвіть права спеціалістів служби охорони праці, визначені Законом України «Про охорону праці».
6. Дайте загальну характеристику державних міжгалузевих та галузевих нормативних актів про охорону праці.
7. Назвіть основні принципи охорони здоров'я в Україні.
8. Які норми, що стосуються охорони праці, містить Закон України «Про підприємства в Україні»?
9. Які взаємні зобов'язання сторін щодо регулювання виробничих, трудових, соціально-економічних відносин встановлюються відповідно до Закону України «Про колективні договори і угоди»?
10. В яким випадках службова особа підприємства може бути притягнута до кримінальної відповідальності за порушення вимог охорони праці згідно з Кримінальним кодексом України?



Список літератури за темою 4

1. Науково-практичний коментар до Кодексу законів про працю України. Станом на 15 вересня 2021 р. Під редакцією Д. Журавльова, О. Обушенко. Видавництво Професіонал. 2021. 340 с.
2. Цивільна безпека : навчальний посібник / Батир Халмурадов, Валерій Михайлюк. Видавництво: Центр навчальної літератури. 2019. 158с.
3. Основи охорони праці: підручник / Желібо Є.П., Гандзюк М.П., Халімовський М.О. – Київ : Каравела, 2018. – 384 с.
4. Handbook of Occupational Safety and Health, Third Edition Editor: S. Z. Mansdorf. ISBN: 9781118947265 / Online ISBN: 9781119581482 DOI:10.1002/9781119581482. 2019. John Wiley & Sons, Inc.
5. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>
6. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08#Text>
7. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2694-12#Text>



ТЕМА 5. СПЕЦІАЛЬНІ ЗАКОНИ ТА НОРМАТИВНІ АКТИ З ОХОРОНИ ПРАЦІ. ПІДЗАКОННІ ПРАВОВІ АКТИ, РОЗРОБЛЕНІ РІЗНИМИ МІНІСТЕРСТВАМИ

5.1. Порядок проведення атестації робочих місць за умовами праці.

5.2. Закон України «Про технічні регламенти та оцінку відповідності».

5.3. Порядок ідентифікації об'єктів підвищеної небезпеки та їх обліку (затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 13.09.2022 р. № 1030).

5.4. Порядок видачі дозволів на роботи підвищеної небезпеки або на застосування машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки (затверджений постановою КМУ від 26.10.2011 р. № 1107).

5.5. Порядок проведення технічного огляду, випробування та експертного обстеження (технічного діагностування) машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки (затверджений постановою КМУ від 26.05.2004 р. № 687).

5.6. Навчання і перевірки знань з питань охорони праці.

5.7. Порядок проведення медичних оглядів працівників певних категорій.

5.8. Використання працівниками засобів індивідуального захисту

5.1 Порядок проведення атестації робочих місць за умовами праці

Цей Порядок [20] затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 1 серпня 1992 р. № 442 зі змінами і доповненнями, внесеними постановою Кабінету Міністрів України від 5 жовтня 2016 р. № 741.

Згідно з ним атестація робочих місць за умовами праці (далі - атестація) **проводиться на підприємствах** і організаціях незалежно від форм власності й господарювання, де технологічний процес, використовуване обладнання, сировина та матеріали є потенційними джерелами **шкідливих і небезпечних виробничих факторів**, що можуть несприятливо впливати на стан здоров'я працюючих, а також на їхніх нащадків як тепер, так і в майбутньому.

Основна **мета атестації** полягає у регулюванні відносин між роботодавцем або уповноваженим ним органом і працівниками у галузі реалізації прав на здорові й безпечні умови праці, пільгове пенсійне забезпечення, пільги та компенсації за роботу у несприятливих умовах.

Атестація **проводиться атестаційною комісією**, склад і повноваження якої визначаються **наказом по підприємству**, організації, **в строки, передбачені колективним договором**, але не рідше ніж **один раз на п'ять років** [20].

Відповідальність за своєчасне та якісне проведення атестації покладається **на керівника підприємства**, організації.



Позачергово атестація проводиться у разі докорінної зміни умов і характеру праці з ініціативи роботодавця, профспілкового комітету, трудового колективу або його виборного органу, органів Держпраці.

Атестація робочих місць передбачає:

-установлення факторів і причин виникнення несприятливих умов праці;

-санітарно-гігієнічне дослідження факторів виробничого середовища, важкості й напруженості трудового процесу на робочому місці;

-комплексну оцінку факторів виробничого середовища і характеру праці на відповідальність їхніх характеристик стандартам безпеки праці, будівельним та санітарним нормам і правилам;

-установлення ступеня шкідливості й небезпечності праці та її характеру за гігієнічною класифікацією;

-обґрунтування віднесення робочого місця до категорії із шкідливими (особливо шкідливими), важкими (особливо важкими) умовами праці;

-визначення (підтвердження) права працівників на пільгове пенсійне забезпечення за роботу у несприятливих умовах;

-складання переліку робочих місць, виробництв, професій та посад з пільговим пенсійним забезпеченням працівників;

-аналіз реалізації технічних і організаційних заходів, спрямованих на оптимізацію рівня гігієни, характеру і безпеки праці.

Перелік робочих місць, виробництв, професій і посад з пільговим пенсійним забезпеченням працівників після погодження з профспілковим комітетом затверджується наказом по підприємству, організації і зберігається протягом 50 років.

Витяги з наказу додаються до трудової книжки працівників, професії та посади яких внесені до переліку [20].

Результати атестації використовуються для розроблення заходів щодо покращення умов праці і оздоровлення працівників та під час визначення права на пенсію за віком на пільгових умовах, пільг і компенсацій за рахунок підприємств, установ та організацій, обґрунтування пропозицій про внесення змін до списків виробництв, робіт, професій, посад і показників, зайнятість в яких дає право на пенсію за віком на пільгових умовах.

Пропозиції щодо внесення змін до списків виробництв, робіт, професій, посад і показників, зайнятість в яких дає право на пенсію за віком на пільгових умовах, готуються Держпраці на підставі обґрунтованих та погоджених із МОЗ клопотань заінтересованих міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, узгоджених із всеукраїнськими галузевими профспілками та об'єднаннями роботодавців, і подаються Мінсоцполітики до Кабінету Міністрів України.



Контроль за якістю проведення атестації робочих місць за умовами праці, правильністю застосування списків виробництв, робіт, професій, посад і показників, зайнятість в яких дає право на пенсію за віком на пільгових умовах, Списків виробництв, робіт, цехів, професій і посад, зайнятість працівників в яких дає право на щорічні додаткові відпустки за роботу із шкідливими і важкими умовами праці та за особливий характер праці, Переліку виробництв, цехів, професій і посад із шкідливими умовами праці, робота в яких дає право на скорочену тривалість робочого тижня, Переліків робіт із особливо шкідливими і особливо важкими та шкідливими і важкими умовами праці, на яких встановлюється підвищена оплата праці, та інших нормативно-правових актів, відповідно до яких надаються пільги та компенсації працівникам за роботу із шкідливими умовами праці, **покладається на Держпраці** [20].

5.2 Закон України «Про технічні регламенти та оцінку відповідності»

Цей Закон [21] визначає правові та організаційні засади розроблення, прийняття та застосування технічних регламентів і передбачених ними процедур оцінки відповідності, а також здійснення добровільної оцінки відповідності. Закон регулює відносини, що виникають у зв'язку з розробленням та прийняттям технічних регламентів і передбачених ними процедур оцінки відповідності, їх застосуванням стосовно продукції, яка вводиться в обіг, надається на ринку або вводиться в експлуатацію в Україні, а також здійсненням добровільної оцінки відповідності.

випробування - визначення однієї чи кількох характеристик об'єкта оцінки відповідності згідно з процедурою;

виробник - будь-яка фізична чи юридична особа (резидент чи нерезидент України), яка виготовляє продукцію або доручає її розроблення чи виготовлення та реалізує цю продукцію під своїм найменуванням або торговельною маркою (знаком для товарів і послуг).

задані вимоги - заявлені потреби чи очікування, які зафіксовані в технічних регламентах, стандартах, технічних специфікаціях або в інший спосіб

документ про відповідність - декларація (в тому числі декларація про відповідність), звіт, висновок, свідоцтво, сертифікат (у тому числі сертифікат відповідності) або будь-який інший документ, що підтверджує виконання **заданих вимог**, які стосуються об'єкта оцінки відповідності;

технічний регламент - нормативно-правовий акт, в якому визначено характеристики продукції або пов'язані з ними процеси та методи виробництва, включаючи відповідні адміністративні положення, додержання яких є обов'язковим. Він може також включати або виключно стосуватися вимог до термінології, позначень, пакування, маркування чи



етикетування в тій мірі, в якій вони застосовуються до продукції, процесу або методу виробництва [21].

Стаття 3. Законодавство про технічні регламенти та оцінку відповідності

1. Законодавство про технічні регламенти та оцінку відповідності складається з цього Закону, міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, та інших нормативно-правових актів, що регулюють відносини в цій сфері.

2. У разі якщо міжнародним договором України, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, встановлено інші правила, ніж ті, що передбачені законодавством про технічні регламенти та оцінку відповідності, застосовуються правила міжнародного договору України [21].

Стаття 10. Зміст, форма та структура технічних регламентів

Технічні регламенти, як правило, містять, не обмежуючись цим переліком:

визначення видів продукції або пов'язаних з нею процесів чи методів виробництва, на які поширюється дія технічних регламентів, та в разі потреби визначення видів продукції або пов'язаних з нею процесів чи методів виробництва, на які не поширюється дія цих технічних регламентів;

технічні вимоги, яким повинна відповідати продукція, що вводиться в обіг, надається на ринку або вводиться в експлуатацію;

права та обов'язки суб'єктів господарювання, інших осіб щодо введення продукції в обіг, надання її на ринку або введення її в експлуатацію, а у випадках, визначених частиною другою статті 11 цього Закону, - її експлуатації;

вимоги щодо надання супровідної інформації про продукцію для споживачів (користувачів), зокрема маркування, інструкцій з користування;

спеціальні вимоги щодо здійснення державного ринкового нагляду стосовно продукції [21].

5.3 Порядок ідентифікації об'єктів підвищеної небезпеки та їх обліку <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1030-2022-п#Text> [22].

Постанова КМУ від 11 липня 2002 р. № 956 (зі змінами і доповненнями, затвердженими постановою КМУ від 23 грудня 2015 р. № 1097) «Про ідентифікацію та декларування безпеки об'єктів підвищеної небезпеки» (затверджений постановою КМУ від 11.07.2002 р. № 956)
Втрата чинності від 16.09.2022

Цей Порядок визначає процедуру віднесення об'єктів, на яких розміщені установки, сховища (резервуари, посудини), трубопроводи, машини, агрегати, технологічне устаткування (обладнання), споруди або



комплекс споруд, що розташовані в межах об'єкта на поверхні землі або під землею (далі - виробнича одиниця), в яких тимчасово або постійно використовується, переробляється, виготовляється, транспортується, зберігається одна або кілька небезпечних речовин, до об'єктів підвищеної небезпеки відповідного класу [22].

Державний електронний реєстр об'єктів підвищеної небезпеки (далі - Реєстр) - інформаційно-комунікаційна система, що створюється відповідно до вимог Закону України "Про публічні електронні реєстри", держателем якої є ДСНС, та яка забезпечує збирання, накопичення, захист, облік, відображення, оброблення реєстрових даних та надання реєстрової інформації, а також електронну взаємодію між фізичними та юридичними особами, державними органами, органами місцевого самоврядування з метою отримання визначеної законодавством інформації у сфері діяльності, пов'язаної з об'єктами підвищеної небезпеки.

До введення в дію Реєстру за результатами ідентифікації складається повідомлення за формою ОПН-1 згідно з додатком 2, яке подається до ДСНС або її територіального органу за місцезнаходженням об'єкта з метою перевірки наведеної інформації та прийняття рішення про віднесення об'єкта до об'єкта підвищеної небезпеки відповідного класу.

Ідентифікація об'єктів підвищеної небезпеки проводиться **суб'єктами господарювання**, стосовно об'єктів, які перебувають у їх власності або користуванні.

категорія небезпеки - група критеріїв у межах кожного класу небезпеки небезпечної речовини із визначенням ступеня небезпеки;

клас небезпеки небезпечної речовини (клас небезпечної речовини) - характер фізичної небезпеки небезпечної речовини, небезпеки для здоров'я людини або навколишнього природного середовища [22].

Ідентифікація об'єкта підвищеної небезпеки проводиться трьома етапами.

На першому етапі складається перелік небезпечних речовин за індивідуальними назвами, класами небезпечних речовин та категоріями небезпеки, наведеними відповідно в таблицях 1 і 2 додатка 1, що розміщені або можуть розміщатися у виробничих одиницях на об'єкті згідно з проектною та технічною документацією.

У разі коли небезпечні речовини мають властивості, що дають змогу віднести їх до кількох класів небезпечних речовин або категорій небезпеки, для цілей ідентифікації об'єктів підвищеної небезпеки застосовується **найменша порогова маса небезпечних речовин**.

На другому етапі складається перелік виробничих одиниць, які містять небезпечні речовини, визначені згідно з пунктом 5 цього Порядку.



На третьому етапі визначається маса небезпечної речовини в кожній окремій виробничій одиниці та проводиться розрахунок загальної маси небезпечних речовин окремо для кожної індивідуальної назви небезпечної речовини, визначеної згідно з таблицею 1 додатка 1. У разі відсутності назви наявної небезпечної речовини в зазначеній таблиці проводиться розрахунок загальної маси небезпечних речовин відповідного класу небезпечної речовини (категорії небезпеки), визначеного згідно з таблицею 2 додатка 1.

Ідентифікація об'єкта підвищеної небезпеки **вважається завершеною після письмового (електронного) повідомлення ДСНС** або її територіальним органом **суб'єкту господарювання** про віднесення такого об'єкта до об'єкта підвищеної небезпеки відповідного класу або підтвердження того, що об'єкт не віднесено до об'єктів підвищеної небезпеки [22].

5.4 Порядок видачі дозволів на роботи підвищеної небезпеки або на застосування машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки (затверджений постановою КМУ від 26.10.2011 р. № 1107) <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1107-2011-п#Text> [23].


Цей порядок затверджений постановою КМУ від 26 жовтня 2011 р. № 1107 (останні зміни і доповнення внесені постановою КМУ від 11 лютого 2016 р. № 76).

Він визначає процедуру видачі або відмови у видачі, переоформлення, видачі дублікатів, анулювання Держпраці та його територіальними органами дозволів на виконання робіт підвищеної небезпеки та на експлуатацію (застосування) машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки.

Суб'єкт господарської діяльності, який має намір розпочати (продовжити) виконання роботи підвищеної небезпеки або експлуатацію об'єктів, машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки за переліками згідно з додатками 2 і 3, повинен одержати відповідний дозвіл Держпраці або її територіального органу [23].

Для одержання дозволу роботодавець, виробник або постачальник подає особисто, через уповноважену ним особу або надсилає поштою до територіального органу Держпраці чи адміністратора центру надання адміністративних послуг у паперовій формі або в електронній формі через Єдиний державний веб-портал електронних послуг, у тому числі через інтегровану з ним інформаційну систему Держпраці, **заяву за формою згідно з додатком 4, до якої додається:**

на виконання робіт підвищеної небезпеки - висновок експертизи щодо стану охорони праці та безпеки промислового виробництва суб'єкта господарювання під час виконання робіт підвищеної небезпеки;



на експлуатацію машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки - висновок експертизи щодо стану охорони праці та безпеки промислового виробництва суб'єкта господарювання під час експлуатації машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки (**видається роботодавцеві**);

на застосування машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки - висновок експертизи щодо відповідності машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки вимогам законодавства з питань охорони праці та промислової безпеки (**видається виробникові або постачальникові машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки**) [23].

Забороняється вимагати для одержання дозволу документи, не передбачені законом.

Дія дозволу поширюється на всю територію України. Роботодавець, який отримав дозвіл і має намір виконувати роботи підвищеної небезпеки та/або експлуатувати (застосовувати) машини, механізми, устаткування підвищеної небезпеки (у тому числі відокремленим підрозділом), повинен письмово повідомити про це територіальний орган Держпраці за місцем виконання таких робіт та/або експлуатації (застосування) таких машин, механізмів, устаткування не пізніше ніж за десять робочих днів до початку їх виконання та/або експлуатації (застосування) з наданням копії дозволу.


Строк дії дозволу на виконання робіт підвищеної небезпеки або на експлуатацію машин, механізмів та устаткування підвищеної небезпеки становить п'ять років.

Строк дії дозволу на виконання робіт підвищеної небезпеки та на експлуатацію машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки продовжується територіальним органом Держпраці.

У разі коли під час строку дії дозволу роботодавцем не порушено його умов, строк дії такого дозволу продовжується на наступні п'ять років на підставі заяви роботодавця, поданої не пізніше десяти робочих днів до закінчення дії дозволу.

Якщо під час строку дії дозволу роботодавцем **порушено його умови**, зокрема не дотримано вимог законодавства з питань охорони праці та промислової безпеки чи допущено виникнення аварій та/або пов'язаних з виробництвом нещасних випадків під час виконання робіт підвищеної небезпеки та/або експлуатації машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки, зазначених у дозволі, **строк дії такого дозволу продовжується на підставі зазначеної заяви, оригіналу дозволу і нового позитивного висновку експертизи** щодо стану охорони праці та безпеки промислового виробництва під час виконання зазначених у дозволі робіт підвищеної небезпеки та/або експлуатації машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки.

Дозвіл на застосування машин, механізмів та устаткування підвищеної небезпеки є безстроковим [23].



Дозвіл може бути анульований у випадках, передбачених статтею 21 Закону України «Про охорону праці» [8].

Підставою для анулювання дозволу є:

заява роботодавця або уповноваженої ним особи про анулювання дозволу;

припинення юридичної особи (злиття, приєднання, поділ, перетворення або ліквідація) або підприємницької діяльності фізичною особою - підприємцем;

виявлення у поданих роботодавцем документах недостовірних відомостей щодо виконання робіт підвищеної небезпеки або експлуатації (застосування) устаткування підвищеної небезпеки, на які видано дозвіл;

повторне порушення вимог законодавства про охорону праці під час виконання робіт підвищеної небезпеки або експлуатації (застосування) устаткування підвищеної небезпеки, на які видано дозвіл;

виникнення аварії, вибуху, пожежі, нещасного випадку, якщо в акті розслідування встановлено, що причиною такої події стало недодержання вимог законодавства про охорону праці під час виконання робіт підвищеної небезпеки або експлуатації (застосування) устаткування підвищеної небезпеки, на які видано дозвіл;

створення перешкод під час проведення посадовими особами центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони праці, або його територіального органу перевірки додержання вимог законодавства про охорону праці під час виконання робіт підвищеної небезпеки або експлуатації (застосування) устаткування підвищеної небезпеки, на які видано дозвіл.

Перелік підстав для анулювання дозволу, наведений у частині дванадцятій цієї статті, є вичерпним [8].

Дозвіл на застосування машин, механізмів та устаткування підвищеної небезпеки є безстроковим

Рішення про анулювання дозволу приймається органом, що його видав. Дія дозволу припиняється через десять робочих днів з дня прийняття рішення про його анулювання.

Держпраці та її територіальні органи ведуть реєстр дозволів в установленому порядку, узагальнюють інформацію про видані та анульовані дозволи і оприлюднюють її у засобах масової інформації та на власному веб-сайті. Держпраці та її територіальні органи вносять до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань відомості про дозволи (zareєстровані декларації) в установленому порядку [23].

Порядок видачі дозволів містить посилання на Перелік машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки (Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 3 лютого 2021 р. № 77).



5.5 Порядок проведення технічного огляду, випробування та експертного обстеження (технічного діагностування) машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки (затверджений постановою КМУ від 26.05.2004 р. № 687) <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/687-2004-п#Text> [24].

Дія Порядку поширюється на всі суб'єкти господарювання, які проводять огляд, випробування та/або експертне обстеження (технічне діагностування) машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки, перелік яких визначено КМУ, а також на підприємства, установи, організації незалежно від форми власності, виду діяльності і господарювання та фізичних осіб, що використовують найману працю, які мають намір розпочати або здійснюють експлуатацію такого устаткування.

Технічний огляд та/або експертне обстеження проводиться за участю роботодавця або призначених ним відповідальних осіб [24].

У разі проведення технічного огляду та/або експертного обстеження роботодавець зобов'язаний:

призначити відповідальних осіб з наданням права підпису актів, висновків та інших матеріалів;

підготувати устаткування до проведення технічного огляду та/або експертного обстеження відповідно до вимог організаційно-методичних документів;

надати фахівцям спеціалізованої, експертної або уповноваженої організації **всі технічні та експлуатаційні документи**, які містять дані про устаткування за весь період експлуатації;

організувати і разом з фахівцями спеціалізованої, експертної або уповноваженої організації забезпечити **безпечне проведення робіт** з технічного огляду та/або експертного обстеження.

Технічний огляд та/або експертне обстеження устаткування проводять атестовані в установленому порядку фахівці спеціалізованої, експертної та уповноваженої організації, які безпосередньо не беруть участі у проектуванні, виготовленні, постачанні, придбанні, володінні, користуванні, монтажі, налагоджуванні, технічному обслуговуванні, ремонті, модернізації, реконструкції чи заміні цього або аналогічного устаткування.

Допуск фахівців для проведення технічного огляду та/або експертного обстеження здійснюється відповідно до законодавства.

Звіти, акти, розрахунки, протоколи, оформлені за результатами технічного огляду та/або експертного обстеження, **зберігаються роботодавцем разом з паспортом устаткування** [24].

5.6 Навчання і перевірки знань з питань охорони праці

Типове положення про порядок проведення навчання і перевірки знань з питань охорони праці (НПАОП 0.00-4.12-05) (Затверджено наказом Державного комітету України з нагляду за охороною праці 26.01.2005 № 15) <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0231-05#Text> [25].

Стаття 18 Закону України «Про охорону праці»: Працівники під час прийняття на роботу і в процесі роботи повинні проходити за рахунок роботодавця інструктаж, навчання з питань охорони праці, з надання першої медичної допомоги потерпілим від нещасних випадків і правил поведінки у разі виникнення аварії.

Працівники, зайняті на роботах з підвищеною небезпекою або там, де є потреба у професійному доборі, повинні щороку проходити за рахунок роботодавця спеціальне навчання і перевірку знань відповідних нормативно-правових актів з охорони праці [25].


Перелік робіт з підвищеною небезпекою затверджується центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони праці. Перелік робіт з підвищеною небезпекою міститься у НПАОП 0.00-4.12-05. (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0232-05#Text>) [26]

На підприємствах на основі Переліку, з **урахуванням специфіки виробництва, роботодавцем розробляються і затверджуються** відповідний перелік робіт з підвищеною небезпекою, для проведення яких потрібні спеціальне навчання і щорічна перевірка знань з питань охорони праці.

Посадові особи, діяльність яких пов'язана з **організацією безпечного ведення робіт, під час прийняття на роботу і періодично, один раз на три роки**, проходять навчання, а також перевірку знань з питань охорони праці за участю профспілок.

Порядок проведення навчання та перевірки знань посадових осіб з питань охорони праці визначається типовим положенням, що затверджується центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони праці.

Типове положення про порядок проведення навчання і перевірки знань з питань охорони праці (далі - Типове положення) встановлює порядок навчання та перевірки знань з питань охорони праці посадових осіб та інших працівників у процесі трудової діяльності, а також учнів, курсантів, слухачів та студентів навчальних закладів під час трудового і професійного навчання. Вимоги Типового положення є обов'язковими для виконання усіма центральними, місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, бюджетними установами та суб'єктами господарювання (далі - підприємства) незалежно від форми власності та видів діяльності [25].



Організацію навчання та перевірки знань з питань охорони праці працівників, у тому числі під час професійної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації на підприємстві здійснюють працівники **служби кадрів або інші спеціалісти, яким роботодавцем доручена організація цієї роботи.**

Перевірка знань працівників з питань охорони праці на підприємстві здійснюється комісією з перевірки знань з питань охорони праці (далі - комісія) підприємства, **склад якої затверджується наказом (розпорядженням) роботодавця. Головою комісії призначається керівник підприємства або його заступник, до службових обов'язків яких входить організація роботи з охорони праці,** а в разі потреби створення комісій в окремих структурних підрозділах їх очолюють керівник відповідного підрозділу чи його заступник.

До складу комісії підприємства **входять спеціалісти служби охорони праці, представники юридичної, виробничих, технічних служб, представник профспілки.** До складу комісії підприємства можуть залучатися страхові експерти з охорони праці відповідного робочого органу виконавчої дирекції Фонду соціального страхування України та викладачі охорони праці, які проводили навчання.

Не допускаються до роботи працівники, у тому числі посадові особи, **які не пройшли навчання, інструктаж і перевірку знань з охорони праці.**

У разі виявлення у працівників, у тому числі посадових осіб, **незадовільних знань з питань охорони праці,** вони повинні у **місячний строк пройти повторне навчання і перевірку знань** [25].

Організація проведення інструктажів з питань охорони праці

Працівники, під час прийняття на роботу та періодично, повинні проходити на підприємстві інструктажі з питань охорони праці, надання домедичної допомоги потерпілим від нещасних випадків, а також з правил поведінки та дій при виникненні аварійних ситуацій, пожеж і стихійних лих.

За характером і часом проведення інструктажі з питань охорони праці (далі - інструктажі) поділяються на **вступний, первинний, повторний, позаплановий та цільовий.**


Вступний інструктаж проводиться:

- з усіма працівниками, які приймаються на постійну або тимчасову роботу, незалежно від їх освіти, стажу роботи та посади;

- з працівниками інших організацій, які прибули на підприємство і беруть безпосередню участь у виробничому процесі або виконують інші роботи для підприємства;

- з учнями та студентами, які прибули на підприємство для проходження трудового або професійного навчання;

- з екскурсантами у разі екскурсії на підприємство.



Вступний інструктаж проводиться спеціалістом служби охорони праці або іншим фахівцем відповідно до наказу (розпорядження) роботодавця, який в установленому Типовим положенням порядку пройшов навчання і перевірку знань з питань охорони праці.

Вступний інструктаж проводиться в кабінеті охорони праці або в приміщенні, що спеціально для цього обладнано, з використанням сучасних технічних засобів навчання, навчальних та наочних посібників за програмою, розробленою службою охорони праці з урахуванням особливостей виробництва. **Програма та тривалість інструктажу затверджуються роботодавцем.**

Запис про проведення вступного інструктажу для осіб, які приймаються на роботу відповідно до наказу (розпорядження) роботодавця **робиться в журналі реєстрації вступного інструктажу** з питань охорони праці (додаток 5), який **зберігається службою охорони праці** або працівником, що відповідає за проведення вступного інструктажу, а також у наказі про прийняття працівника на роботу [25].

Первинний інструктаж проводиться до початку роботи безпосередньо на робочому місці з працівником:

- новоприйнятим (постійно чи тимчасово) на підприємство або до фізичної особи, яка використовує найману працю;
- який переводиться з одного структурного підрозділу підприємства до іншого;
- який виконуватиме нову для нього роботу;
- відрядженим працівником іншого підприємства, який бере безпосередню участь у виробничому процесі на підприємстві.

Проводиться з учнями, курсантами, слухачами та студентами навчальних закладів:

- до початку трудового або професійного навчання;
- перед виконанням кожного навчального завдання, пов'язаного з використанням різних механізмів, інструментів, матеріалів тощо.

Первинний інструктаж на робочому місці проводиться індивідуально або з групою осіб одного фаху за діючими на підприємстві інструкціями з охорони праці відповідно до виконуваних робіт.

Повторний інструктаж проводиться на робочому місці індивідуально з окремим працівником або групою працівників, які виконують однотипні роботи, за обсягом і змістом переліку питань **первинного інструктажу.**

Повторний інструктаж проводиться в терміни, визначені нормативно правовими актами з охорони праці, які діють у галузі, або роботодавцем (фізичною особою, яка використовує найману працю) з урахуванням конкретних умов праці, **але не рідше:**

- на роботах підвищеної небезпеки - 1 раз на 3 місяці;

- для решти робіт - 1 раз на 6 місяців.

Позаплановий інструктаж проводиться з працівниками на робочому місці або в кабінеті охорони праці:

- при введенні в дію нових або переглянутих нормативно-правових актів з охорони праці, а також при внесенні змін та доповнень до них;

- при зміні технологічного процесу, заміні або модернізації устаткування, приладів та інструментів, вихідної сировини, матеріалів та інших факторів, що впливають на стан охорони праці;

- при порушеннях працівниками вимог нормативно-правових актів з охорони праці, що призвели до травм, аварій, пожеж тощо;

- при перерві в роботі виконавця робіт більш ніж на 30 календарних днів - для робіт підвищеної небезпеки, а для решти робіт - понад 60 днів.

Позаплановий інструктаж з учнями, студентами, курсантами, слухачами проводиться під час проведення трудового і професійного навчання при порушеннях ними вимог нормативно - правових актів з охорони праці, що можуть призвести або призвели до травм, аварій, пожеж тощо.

Позаплановий інструктаж може проводитись індивідуально з окремим працівником або з групою працівників одного фаху. Обсяг і зміст позапланового інструктажу визначаються в кожному окремому випадку залежно від причин і обставин, що спричинили потребу його проведення.

Цільовий інструктаж проводиться з працівниками:

- при ліквідації аварії або стихійного лиха;


- при проведенні робіт, на які відповідно до законодавства оформлюються наряд-допуск, наказ або розпорядження.

Цільовий інструктаж проводиться індивідуально з окремим працівником або з групою працівників. Обсяг і зміст цільового інструктажу визначаються залежно від виду робіт, що виконуватимуться [25].

Первинний, повторний, позаплановий і цільовий інструктажі **проводить безпосередній керівник робіт** (начальник структурного підрозділу, майстер) або фізична особа, яка використовує найману працю. Первинний, повторний, позаплановий і цільовий інструктажі завершуються перевіркою знань у вигляді усного опитування або за допомогою технічних засобів, а також перевіркою набутих навичок безпечних методів праці, особою, яка проводила інструктаж.

При **незадовільних результатах** перевірки знань, умінь і навичок щодо безпечного виконання робіт після первинного, повторного чи позапланового інструктажів **протягом 10 днів додатково проводяться інструктаж і повторна перевірка знань**.

При **незадовільних результатах** перевірки знань після цільового інструктажу **допуск до виконання робіт не надається. Повторна перевірка знань при цьому не дозволяється**.



Про проведення первинного, повторного, позапланового та цільового інструктажів та їх допуск до роботи, особа, яка проводила інструктаж, уносить **запис до журналу реєстрації інструктажів з питань охорони праці на робочому місці**. Сторінки журналу реєстрації інструктажів повинні бути пронумеровані, прошнуровані і скріплені печаткою (за її наявності).

У разі виконання робіт, що потребують оформлення наряду-допуску, цільовий інструктаж реєструється в цьому наряді-допуску, а в журналі реєстрації інструктажів - не обов'язково.

Перелік професій та посад працівників, які звільняються від повторного інструктажу, затверджується роботодавцем. До цього переліку можуть бути зараховані працівники, участь у виробничому процесі яких не пов'язана з безпосереднім обслуговуванням об'єктів, машин, механізмів, устаткування; застосуванням приладів та інструментів, збереженням або переробкою сировини, матеріалів тощо.


Тематика та порядок проведення інструктажів з питань охорони праці для учнів, курсантів, слухачів, студентів під час трудового і професійного навчання у навчальних закладах визначаються нормативно-правовими актами в галузі освіти [25].

5.7 **Обов'язкові медичні огляди працівників певних категорій**

Порядок проведення медичних оглядів працівників певних категорій (Затверджено наказом Міністерства охорони здоров'я України 21.05.2007 № 246) <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0846-07#Text> [27].

Стаття 17 Закону України «Про охорону праці»: Роботодавець зобов'язаний за свої кошти забезпечити фінансування та організувати проведення попереднього (під час прийняття на роботу) і періодичних (протягом трудової діяльності) медичних оглядів працівників, зайнятих на важких роботах, роботах із шкідливими чи небезпечними умовами праці або таких, де є потреба у професійному доборі, щорічного обов'язкового медичного огляду осіб віком до 21 року. За результатами періодичних медичних оглядів у разі потреби роботодавець повинен забезпечити проведення відповідних оздоровчих заходів. Медичні огляди проводяться відповідними закладами охорони здоров'я, працівники яких несуть відповідальність згідно із законодавством за відповідність медичного висновку фактичному стану здоров'я працівника. Порядок проведення медичних оглядів визначається центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони здоров'я.

Роботодавець має право в установленому законом порядку притягнути працівника, який ухиляється від проходження обов'язкового медичного огляду, до дисциплінарної відповідальності, а також зобов'язаний відсторонити його від роботи без збереження заробітної плати.



Роботодавець зобов'язаний забезпечити за свій рахунок позачерговий медичний огляд працівників:

- за заявою працівника, якщо він вважає, що погіршення стану його здоров'я пов'язане з умовами праці;

- за своєю ініціативою, якщо стан здоров'я працівника не дозволяє йому виконувати свої трудові обов'язки.

За час проходження медичного огляду за працівниками зберігаються місце роботи (посада) і середній заробіток [27].

Проведення медичних оглядів працівників певних категорій (далі - Порядок), розроблений на виконання статті 17 Закону України «Про охорону праці» [8], визначає процедуру проведення попереднього (під час прийняття на роботу) та періодичних (протягом трудової діяльності) медичних оглядів працівників, зайнятих на важких роботах, роботах із шкідливими чи небезпечними умовами праці або таких, де є потреба у професійному доборі, щорічному обов'язковому медичному огляді осіб віком до 21 року.

Порядок призначений для: працівників, зайнятих на важких роботах, роботах із шкідливими чи небезпечними умовами праці або таких, де є потреба у професійному доборі, та осіб віком до 21 року підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, виду економічної діяльності та їх філій, інших відокремлених підрозділів; фізичних осіб - суб'єктів підприємницької діяльності, які відповідно до законодавства використовують найману працю (далі - роботодавці); осіб, які забезпечують себе роботою самостійно; закладів державної санітарно-епідеміологічної служби; закладів охорони здоров'я, військово-лікарських та відповідних комісій міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, які здійснюють медичні огляди працівників, спеціалізованих закладів охорони здоров'я, які мають право встановлювати діагноз щодо професійних захворювань, кафедр та курсів професійних захворювань вищих медичних навчальних закладів III-IV рівнів акредитації (далі - закладів охорони здоров'я); робочих органів виконавчої дирекції Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України (далі - робочі органи виконавчої дирекції Фонду) [27].

Обов'язкові попередній (під час прийняття на роботу) і **періодичні** (протягом трудової діяльності) медичні огляди проводяться для працівників, зайнятих на важких роботах, роботах із шкідливими чи небезпечними умовами праці або таких, де є потреба у професійному доборі, та щорічно для осіб віком до 21 року.

Попередній медичний огляд проводиться під час прийняття на роботу з метою:

- визначення стану здоров'я працівника і реєстрації вихідних об'єктивних показників здоров'я та можливості виконання без погіршення



стану здоров'я професійних обов'язків в умовах дії конкретних шкідливих та небезпечних факторів виробничого середовища і трудового процесу;

- виявлення професійних захворювань (отруень), що виникли раніше при роботі на попередніх виробництвах, та попередження виробничо зумовлених і професійних захворювань (отруень).

Періодичні медичні огляди проводяться з метою:

- своєчасного виявлення ранніх ознак гострих і хронічних професійних захворювань (отруень), загальних та виробничо зумовлених захворювань у працівників;
- забезпечення динамічного спостереження за станом здоров'я працівників в умовах дії шкідливих та небезпечних виробничих факторів і трудового процесу;
- вирішення питання щодо можливості працівника продовжувати роботу в умовах дії конкретних шкідливих та небезпечних виробничих факторів і трудового процесу;
- розробки індивідуальних та групових закладів охорони здоров'я та реабілітаційних заходів працівникам, що віднесені за результатами медичного огляду до групи ризику;
- проведення відповідних оздоровчих заходів [27].

Додаток 4 до пункту 2.6 Порядку проведення медичних оглядів працівників певних категорій містить ПЕРЕЛІК шкідливих та небезпечних факторів виробничого середовища і трудового процесу, при роботі з якими обов'язковий попередній (періодичні) медичний огляд працівників. Зокрема:

1. Хімічні речовини та їх сполуки та елементи:
 - 1.1. Неорганічні сполуки азоту (аміак, кислота азотна, азоту оксиди, азоту діоксид – 1 раз на 2 роки, лікар оториноларинголог.
 2. Складні хімічні суміші, композиції, хімічні речовини визначеного призначення
 3. Промислові аерозолі переважно фіброгенного та змішаного типу дії

Згідно з Переліком важких робіт і робіт із шкідливими і небезпечними умовами праці, на яких забороняється застосування праці неповнолітніх (затверджено наказом МОЗ України 31.03.94 N 46): «Коксохімічне виробництво: Робітники всіх професій, зайняті безпосередньо в коксохімічному виробництві».

Перелік робіт з підвищеною небезпекою (затверджено наказом Держнаглядохоронпраці України 26.01.2005 N 15) містить

1. Електрозварювальні, газополум'яні, наплавочні і паяльні роботи. Контроль за зварювальними з'єднаннями.
2. Роботи в охоронних зонах ліній електропередач.

3. Роботи на кабельних лініях і діючих електроустановках.

4. Роботи в зонах дії струму високої частоти, іонізуючого випромінювання, електростатичного та електромагнітного полів, а також роботи із застосуванням лазерів, дозиметрів.

5. Роботи на повітряних лініях зв'язку, які перетинають лінії електропередач, контактні проводи.

Усього – 137 робіт.

На підприємствах на основі Переліку, з урахуванням специфіки виробництва, роботодавцем розробляються і затверджуються відповідний перелік робіт з підвищеною небезпекою, для проведення яких потрібні спеціальне навчання і щорічна перевірка знань з питань охорони праці [26].

5.8 Використання працівниками засобів індивідуального захисту

Мінімальні вимоги безпеки і охорони здоров'я при використанні працівниками засобів індивідуального захисту на робочому місці (затверджено наказом Міністерства соціальної політики України 29 листопада 2018 року № 180) <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1494-18#Text> [28].

Документ встановлює загальні вимоги до засобів індивідуального захисту (далі - ЗІЗ), що використовуються працівниками під час трудового процесу. Ці Мінімальні вимоги поширюються на суб'єктів господарювання незалежно від форм власності та організаційно-правової форми, які у своїй діяльності використовують ЗІЗ.

ЗІЗ - означає всі засоби, які призначені для носіння і використання працівником з метою індивідуального захисту від одного або більше ризиків, які могли б становити загрозу безпеці та здоров'ю на роботі, а також будь-які пристосування, аксесуари чи змінні компоненти, призначені для цієї мети.

ЗІЗ слід **використовувати у разі неможливості уникнути або в достатній мірі обмежити ризики** для життя та здоров'я працівників технічними засобами колективного захисту або заходами, методами чи правилами організації роботи. ЗІЗ використовують виключно за призначенням згідно з інструкціями з експлуатації, які мають бути зрозумілими для працівників.

Для забезпечення безпеки та захисту здоров'я працівників роботодавець зобов'язаний забезпечити за свій рахунок придбання, комплектування, видачу та утримання (забезпечення працездатності та належного гігієнічного стану) ЗІЗ. Ці ЗІЗ мають відповідати вимогам Технічного регламенту засобів індивідуального захисту щодо безпеки та стандартам стосовно конструкції і виготовлення.

Під час обрання ЗІЗ мають:



- відповідати ступеню існуючих ризиків для життя та здоров'я працівників та не призводити до будь-якого збільшення рівня цього ризику;

- відповідати існуючим на робочому місці умовам;

- підходити користувачеві після необхідного регулювання.

На роботах зі шкідливими та небезпечними умовами праці, а також роботах, що пов'язані із забрудненням, або тих, що здійснюються в несприятливих метеорологічних умовах, працівникам видаються безоплатно спеціальний одяг, спеціальне взуття та інші ЗІЗ за встановленими нормами, які для роботодавця є обов'язковим мінімумом безоплатної видачі ЗІЗ, з визначенням захисних властивостей ЗІЗ та строків їх використання.

Працівники, які залучаються до разових робіт, пов'язаних з ліквідацією наслідків аварій, стихійного лиха тощо, що не передбачені трудовим договором, мають бути забезпечені необхідними ЗІЗ.

Роботодавець перед видачою ЗІЗ повинен поінформувати працівника про ризики для його життя та здоров'я, від яких його захищатиме користування цим ЗІЗ. Крім цього, роботодавець повинен забезпечити регулярне навчання працівників правилам користування ЗІЗ та демонстрацію їх правильного застосування.

Строки використання ЗІЗ за календарними днями обчислюються з дня їх фактичної видачі за Нормами безоплатної видачі ЗІЗ та не мають перевищувати їх строків придатності.

Працівникам, які суміщають професії або працюють за сумісництвом, крім ЗІЗ, що видаються їм за основною професією, слід додатково видати ЗІЗ для виконання робіт за професією за сумісництвом або при суміщенні з урахуванням строків їх придатності. Вибір ЗІЗ за характером виконуваних робіт роботодавець здійснює з урахуванням класифікації ЗІЗ відповідно до чинних в Україні національних стандартів [28].

Для полегшення вибору таких ЗІЗ роботодавець може користуватись:

- орієнтовним переліком небезпек, за яких використовуються додаткові ЗІЗ, що наведений у додатку 2 до цих Мінімальних вимог;

- орієнтовним переліком робіт, які вимагають застосування відповідних ЗІЗ, що наведені у додатку 3 до цих Мінімальних вимог.

За результатами проведених заходів складають таблицю врахування ризиків для обґрунтування вибору та використання ЗІЗ за формою згідно з додатком 4 до цих Мінімальних вимог.

Роботодавець не повинен допускати до роботи працівників без необхідних ЗІЗ, а також якщо ЗІЗ знаходяться в забрудненому, несправному стані або з простроченими строками періодичних випробувань, що проводяться відповідно до інструкцій з їх експлуатації.



Працівники зобов'язані повідомляти роботодавця **про будь-які недоліки** стосовно використання ЗІЗ за призначенням [28].



Контрольні питання за темою 5

1. Виконання яких завдань передбачає атестація робочих місць за умовами праці?
2. Що визначає Закон України «Про технічні регламенти та оцінку відповідності»?
3. За якими етапами проводиться ідентифікація об'єкта підвищеної небезпеки?
4. Назвіть підстави для анулювання дозволу на роботи підвищеної небезпеки?
5. Які зобов'язання покладаються на роботодавця при проведенні технічного огляду та/або експертного обстеження устаткування підвищеної небезпеки?
6. Які види інструктажів з питань охорони праці передбачено чинним законодавством в залежності від характеру і часу проведення?
7. З якими працівниками проводиться первинний інструктаж?
8. В яких випадках роботодавець зобов'язаний забезпечити за свій рахунок позачерговий медичний огляд працівників?
9. З якою метою проводяться періодичні медичні огляди працівників?



Список літератури за темою 5

1. Цивільна безпека : навчальний посібник / Батир Халмурадов, Валерій Михайлюк. Видавництво: Центр навчальної літератури. 2019. 158с.
2. Основи охорони праці: підручник / Желібо Є.П., Гандзюк М.П., Халімовський М.О. – Київ : Каравела, 2018. – 384 с.
3. Handbook of Occupational Safety and Health, Third Edition Editor: S. Z. Mansdorf. ISBN: 9781118947265 / Online ISBN: 9781119581482 DOI:10.1002/9781119581482. 2019. John Wiley & Sons, Inc.
4. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/442-92-п#Text>
5. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1030-2022-п#Text>
6. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/687-2004-п#Text>
7. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0846-07#Text>
8. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1494-18#Text>



ТЕМА 6. ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ ОХОРОНИ ПРАЦІ ТА ЦИВІЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

6.1. Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»

6.2. Приклади регуляторного впливу у сфері охорони праці.

6.3 Закон України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану».

6.4. Основні принципи та загальні вимоги до здійснення державного нагляду (контролю)

Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». Загальні вимоги до організації та проведення заходів державного нагляду (контролю) з охорони праці. Повноваження та обов'язки органу державного нагляду (контролю). Приклади регуляторного впливу у сфері охорони праці

6.1 Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»


Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15#Text> [29] **визначає правові та організаційні засади реалізації державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності.**

Визначення термінів:

державна регуляторна політика у сфері господарської діяльності (далі - державна регуляторна політика) - напрям державної політики, спрямований на вдосконалення правового регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, недопущення прийняття економічно недоцільних та неефективних регуляторних актів, зменшення втручання держави у діяльність суб'єктів господарювання та усунення перешкод для розвитку господарської діяльності, що здійснюється в межах, у порядку та у спосіб, що встановлені Конституцією та законами України;

регуляторна діяльність - діяльність, спрямована на підготовку, прийняття, відстеження результативності та перегляд регуляторних актів, яка здійснюється регуляторними органами, фізичними та юридичними особами, їх об'єднаннями, територіальними громадами в межах, у порядку та у спосіб, що встановлені Конституцією України, цим Законом та іншими нормативно-правовими актами;

перегляд регуляторного акта - заходи, спрямовані на приведення регуляторним органом прийнятого ним регуляторного акта у відповідність з принципами державної регуляторної політики;



аналіз регуляторного впливу - документ, який містить обґрунтування необхідності державного регулювання шляхом прийняття регуляторного акта, аналіз впливу, який справлятиме регуляторний акт на ринкове середовище, забезпечення прав та інтересів суб'єктів господарювання, громадян та держави, а також обґрунтування відповідності проекту регуляторного акта принципам державної регуляторної політики;

Стаття 4. Принципи державної регуляторної політики

доцільність - обґрунтована необхідність державного регулювання господарських відносин з метою вирішення існуючої проблеми;

адекватність - відповідність форм та рівня державного регулювання господарських відносин потребі у вирішенні існуючої проблеми та ринковим вимогам з урахуванням усіх прийнятних альтернатив;

ефективність - забезпечення досягнення внаслідок дії регуляторного акта максимально можливих позитивних результатів за рахунок мінімально необхідних витрат ресурсів суб'єктів господарювання, громадян та держави;

збалансованість - забезпечення у регуляторній діяльності балансу інтересів суб'єктів господарювання, громадян та держави;

передбачуваність - послідовність регуляторної діяльності, відповідність її цілям державної політики, а також планам з підготовки проектів регуляторних актів, що дозволяє суб'єктам господарювання здійснювати планування їхньої діяльності;

прозорість та врахування громадської думки - відкритість для фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань дій регуляторних органів на всіх етапах їх регуляторної діяльності, обов'язковий розгляд регуляторними органами ініціатив, зауважень та пропозицій, наданих у встановленому законом порядку фізичними та юридичними особами, їх об'єднаннями, обов'язковість і своєчасність доведення прийнятих регуляторних актів до відома фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань, інформування громадськості про здійснення регуляторної діяльності [29].

Дія цього Закону поширюється на відносини у сфері здійснення державної регуляторної політики та регуляторної діяльності (стаття 3).

Разом з тим, дія цього Закону **не поширюється на здійснення регуляторної діяльності**, пов'язаної з прийняттям, зокрема таких документів: санітарних норм, державних норм і правил у сфері містобудування, у тому числі державних будівельних норм, державних норм і правил пожежної безпеки, у тому числі загальнодержавних, міжгалузевих, **галузевих нормативних актів з питань пожежної безпеки, державних міжгалузевих та галузевих нормативних актів про охорону праці**, норм, правил і стандартів з ядерної та радіаційної безпеки, нормативних документів з метрології, затверджених центральними органами виконавчої влади.



Відповідно до статей 8 і 10 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» Кабінет Міністрів України затверджує Методику проведення аналізу впливу регуляторного акта та Методику відстеження результативності регуляторного акта [29].

Методика проведення аналізу впливу регуляторного акта встановлює **вимоги до проведення аналізу впливу регуляторного акта, проект якого розроблений регуляторним органом.**

У процесі проведення аналізу:

визначається **проблема**, яку передбачається розв'язати шляхом державного регулювання;

визначаються **цілі державного регулювання**;

визначаються та оцінюються усі **прийнятні альтернативні способи** досягнення зазначених цілей, наводяться аргументи щодо переваги обраного способу;

описуються **механізм**, який пропонується застосувати для розв'язання проблеми, і відповідні **заходи**;

обґрунтовуються **можливості досягнення визначених цілей** у разі прийняття регуляторного акта;

визначаються **очікувані результати** прийняття акта;

обґрунтовується запропонований **строк дії акта** (у разі обмеження цього строку);

визначаються **показники результативності акта**;

визначаються **заходи**, з допомогою яких буде здійснюватися відстеження результативності акта.

При визначенні проблеми, яку передбачається розв'язати шляхом державного регулювання, зазначаються причини виникнення проблеми; обґрунтування неможливості її розв'язання за допомогою ринкових механізмів або чинних регуляторних актів; суб'єкти, на яких проблема справляє негативний вплив.

При визначенні та оцінці усіх прийнятних альтернативних способів досягнення цілей державного регулювання наводяться не менше ніж два можливих способи; оцінка кожного із способів; причини відмови від застосування альтернативних способів розв'язання проблеми; аргументи щодо переваги обраного способу [29].

6.2 Приклади регуляторного впливу у сфері охорони праці

6.2.1. Прикладом регуляторного впливу у сфері охорони праці є рішення Державної регуляторної служби України **11.08.2015 № 3 Про необхідність усунення Державною службою України з питань праці порушень принципів державної регуляторної політики** згідно з вимогами Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». Відповідно до статті 30 Закону України від 11.09.2003 № 1160-IV «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» та на підставі звернення суб'єкта



господарювання Державна регуляторна служба України здійснила експертизу наказу Державного комітету України з нагляду за охороною праці від 26.01.2005 № 15 «Про затвердження Типового положення про порядок проведення навчання і перевірки знань з питань охорони праці та Переліку робіт з підвищеною небезпекою».

Результат рішення – запропонувати Державній службі України з питань праці внести зміни до Типового положення про порядок проведення навчання і перевірки знань з питань охорони праці та Переліку робіт з підвищеною небезпекою, затверджених наказом Державного комітету України з нагляду за охороною праці від 26.01.2005 № 15, шляхом приведення пункту 5.2 Типового положення у відповідність до вимог чинного законодавства в частині проходження зазначеними в цьому пункті посадовими особами навчання з питань охорони праці у навчальних закладах та установах, які в установленому Типовим положенням порядку проводять відповідне навчання.

Виконання цього рішення передбачає підготовку проекту акта про **внесення змін до наказу** Державного комітету України з нагляду за охороною праці від 26.01.2005 № 15 «Про затвердження Типового положення про порядок проведення навчання і перевірки знань з питань охорони праці та Переліку робіт з підвищеною небезпекою» та подання у встановленому Законом порядку на погодження до уповноваженого органу.

6.2.2. Прект Закону України «Про безпеку та здоров'я працівників на роботі» <https://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=8c876ee6-0cbb-4ecf-9585-e7b1d24c1335&title=ProektZakonuUkrainiproBezpekuTaZdoroviaPratsivnikivNaRoboti>

Цей Закон [30] визначає правові, організаційні, економічні та соціальні засади безпеки та здоров'я працівників на роботі в Україні, регулює соціально-трудові відносини у цій сфері з метою забезпечення безпечних умов праці, збереження життя і здоров'я працівників та встановлює єдиний порядок організації системи управління у цій сфері.

Пояснювальна записка до проекту закону

Обґрунтування необхідності прийняття акта

Ключова проблема, яку передбачається розв'язати, – застарілість та неефективність існуючого способу державного регулювання безпеки та здоров'я працівників.

Така ситуація обумовлена тим, що існуюча система управління охороною праці на всіх рівнях у своїй основі функціонує за “реактивним” принципом коригувальних дій, тобто реагування на наслідки нещасних випадків у вигляді видання державою нормативних актів, які



передбачають правила безпечної поведінки при виконанні відповідних робіт.

Спосіб впливу на роботодавців базується на засадах адміністративного чи кримінального покарання за порушення встановлених державою правил чи приписів з безпеки. В той же час міжнародна практика свідчить, що роботодавець має бути більш самостійним у виборі найефективніших способів організації безпеки працівників та нести в першу чергу матеріальну (фінансову) відповідальність за якість такого вибору та ефективність визначеної ним політики безпеки [30].

Іншим негативним наслідком прямої державної регламентації правил виконання робіт і застосування устаткування стало **накопичення значного обсягу в більшості випадків застарілих нормативно-правових актів з безпеки та гігієни праці**. Почасти такі правила не відповідають реальним потребам в організації безпеки і носять формальний характер, лише створюючи додаткові підстави для притягнення роботодавця до відповідальності за їх порушення без будь-яких позитивних наслідків для безпеки в цілому та потерпілих працівників зокрема.

При цьому роботодавці замість розробки та реалізації власної безпекової політики вимушені витратити ресурси на виконання неефективних положень нормативних актів, що з іншого боку дає їм підстави формально уникати відповідальності за наслідки нещасних випадків, посилаючись на дотримання таких формальних положень.

Об'єктивна необхідність модернізації державної політики в сфері безпеки працівників посилюється зобов'язаннями України в рамках Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони щодо імплементації рамкової Директиви Ради 89/391/ЄЕС та цілої низки асоційованих з нею європейських директив у сфері безпеки працівників, зокрема Директиви Ради № 89/654/ЄЕС від 30.11.1989 року про мінімальні вимоги стосовно безпеки і охорони здоров'я на робочому місці; Директива Ради № 92/85/ЄЕС від 19.10.1992 про встановлення заходів із заохочення поліпшення безпеки та гігієни праці вагітних працівниць, працівниць, які нещодавно народили, чи годувальниць; Директива Ради Європейського Союзу № 94/33/ЄС від 22.06.1994 року про захист працюючої молоді [30].

Основні положення проекту акта

Проектом акта пропонується запровадити нову національну систему запобігання виробничим ризикам, засновану на принципах оцінювання, контролю ризиків та управління ними, які є базовими для побудови подібних систем у розвинених країнах Європи та світу.

Послідовна ієрархія цих принципів визначена Директивою Ради № 89/391/ЄЕС та передбачає:

- запобігання ризикам;
- оцінювання ризиків, яких не можна уникнути;
- усунення джерел ризиків;
- адаптація умов праці до працівника, особливо під час облаштування робочих місць, вибору виробничого обладнання, методів роботи;
- адаптація до технічного прогресу;
- заміна устаткування підвищеної небезпеки на безпечне або менш небезпечне;

розроблення узгодженої загальної політики запобігання виробничим ризикам, що охоплює техніку, організацію праці, умови праці, соціальні відносини та вплив чинників, пов'язаних з виробничим середовищем;

надання заходам колективного захисту пріоритету перед заходами індивідуального захисту, що використовуються працівником;

належне навчання та інструктаж працівників.

Тож на противагу існуючій системі, запропоновані проектом акту підходи передбачають організацію системи безпеки і здоров'я працівників за "проактивним" принципом запобіжних дій.

Зміна принципів побудови системи передбачає, в тому числі, і зміну об'єкту впливу державної політики: з нинішніх "безпека праці" або "охорона праці" – на європейський "безпека працівника". Ключовим завданням політики має стати не встановлення вимог до процесу організації безпеки, але до результативності цього процесу – досягнення повного усунення або мінімізації ризиків для життя і здоров'я працівника [30].

Проектом акту передбачається запровадження за європейським прикладом системи **мінімальних вимог щодо безпеки та здоров'я працівників, та регулярне здійснення роботодавцем оцінювання ризиків**, які можуть виникнути на конкретному робочому місці, розробки і впровадження заходів щодо їх мінімізації або усунення.

Також проект акта передбачає визначення на рівні закону ключових термінів та понять в цій сфері, які на сьогодні відсутні, зокрема поняття інциденту, професійного ризику, оцінювання ризиків, робочого місця, шкідливих та небезпечних професійних факторів, аудиту системи безпеки та здоров'я працівників, експертної організації; представники працівників і багато інших.

Аналіз матеріалів розслідування нещасних випадків на виробництві свідчать, що більшість заходів, спрямованих на запобігання нещасним випадкам, полягає у проведенні позапланових інструктажів з питань охорони праці. Такий однотипний підхід, який не спрямований на усунення причин настання нещасних випадків, призводить до їх повторення та не сприяє їх запобіганню. Тому проект акта спрямований на підвищення ефективності процедур розслідування нещасних випадків, професійних



захворювань та аварій. Також проектом акта передбачається запровадження інформування компетентних органів про всі нещасні випадки, та ведення роботодавцем обліку всіх інцидентів, які потенційно могли привести до нещасного випадку.

Модернізація систем безпеки та здоров'я працівників вимагатиме також зміни традиційних підходів до мотивації правильних дій з організації безпеки.

Тому проектом акта, поряд з існуючою адміністративною та кримінальною відповідальністю, передбачається можливість покладення за рішенням суду на роботодавця матеріальної відповідальності за нанесення шкоди життю та здоров'ю працівника внаслідок недостатніх та/або неефективних заходів, вжитих роботодавцем. У такому разі роботодавець відшкодуватиме Фонду соціального страхування витрати, понесені ним на виплати та послуги, передбачені законодавством про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві.

Проектом акта також передбачається обов'язкове страхування відповідальності експертних організацій при укладанні договору про надання послуг в сфері безпеки та здоров'я працівників. Таким чином передбачається підвищити якість таких послуг та ступінь безпеки працівників.

Також проектом акта встановлюють обов'язки роботодавців щодо забезпечення безпеки та здоров'я окремих категорій працівників особливих категорій працівників (працівниць, які нещодавно народили, та працівниць, які годують грудьми; працівників, які не досягли 18-тирічного віку; працівників з інвалідністю), і передбачається обов'язок забезпечувати посилену увагу до захисту генетичного спадку працівників.

Важливим напрямком змін є запровадження на рівні закону обов'язку щодо включення до стандартів освіти при здобутті повної загальної середньої, професійної (професійно-технічної), фахової передвищої, вищої і післядипломної освіти вимог до обов'язкових компетентностей здобувача освіти в сфері безпеки та здоров'я працівників.

Окрема увага приділена підтримці державою наукових досліджень в сфері безпеки та здоров'я працівників та визначення на державному рівні необхідності їх організації та фінансування.

Проектом акта деталізовано повноваження центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику в сфері державного контролю за додержанням законодавства про працю (інспекції праці), а також законодавчо врегульовано, що сфера безпеки та здоров'я працівників є складовою законодавства про працю. Запропоновані проектом акта норми дозволять привести національні норми щодо функціонування інспекції праці у відповідність до положень Конвенцій Міжнародної організації праці № 81 та № 129, що також є одним із зобов'язань в межах Угоди Україна-ЄС [30].

Оцінка відповідності

У проекті акта положення стосуються зобов'язань України в рамках Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони щодо імплементації рамкової Директиви Ради 89/391/ЄЕС.

У проекті акта відсутні положення, що:

стосуються прав та свобод, гарантованих Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод;

впливають на забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків;

містять ризики вчинення корупційних правопорушень та правопорушень, пов'язаних з корупцією;

містять ознаки дискримінації.

Проект акта буде надіслано до Національного агентства з питань запобігання корупції для проведення антикорупційної експертизи [30].

6.3 Закон України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» (Закон № 2136 із змінами від 19.07.2022) <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-20#Text> [31].

Стаття 16. Державний нагляд (контроль) за додержанням законодавства про працю у період дії воєнного стану

1. У період дії воєнного стану центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю, та його територіальні органи можуть здійснювати за заявою працівника або профспілки позапланові заходи державного нагляду (контролю) за додержанням законодавства про працю юридичними особами незалежно від форми власності, виду діяльності, господарювання та фізичними особами, які використовують найману працю, в частині додержання вимог цього Закону, а також з питань виявлення неоформлених трудових відносин та законності припинення трудових договорів [31].

2. Позапланові заходи державного нагляду (контролю) **здійснюються у порядку, встановленому Законом України** «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», з урахуванням **особливостей**, визначених цим Законом.

3. Позапланові заходи державного нагляду (контролю) **у період дії воєнного стану** здійснюються: за наявності підстав, визначених абзацами **п'ятим, восьмим, дев'ятим, десятим частини першої статті 6** Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»:



абзац 5: звернення фізичної особи (фізичних осіб) про порушення, що спричинило шкоду її (їхнім) правам, законним інтересам, життю чи здоров'ю, навколишньому природному середовищу чи безпеці держави, з додаванням документів чи їх копій, що підтверджують такі порушення (за наявності). Позаплановий захід у такому разі здійснюється територіальним органом державного нагляду (контролю) за наявністю погодження центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у відповідній сфері державного нагляду (контролю), або відповідного державного колегіального органу.

абзац 8: доручення Прем'єр-міністра України про перевірку суб'єктів господарювання у відповідній сфері у зв'язку з виявленими системними порушеннями та/або настанням події, що має значний негативний вплив на права, законні інтереси, життя та здоров'я людини, захист навколишнього природного середовища та забезпечення безпеки держави;

абзац 9: настання аварії, смерті потерпілого внаслідок нещасного випадку або професійного захворювання, що було пов'язано з діяльністю суб'єкта господарювання;

абзац 10: звернення посадових осіб органів місцевого самоврядування про порушення суб'єктом господарювання вимог законодавства у випадках, коли право на подання такого звернення передбачено законом.

за зверненням Київської міської військової адміністрації або обласної військової адміністрації;


у зв'язку з **невиконанням** суб'єктом господарювання **приписів** про усунення порушень вимог законодавства, **виданих після 1 травня 2022 року** [31].

У період дії **воєнного стану у разі виконання в повному обсязі** та у встановлений строк приписів про усунення порушень, виявлених під час здійснення позапланових заходів державного нагляду (контролю), **штрафи, передбачені статтею 265 Кодексу законів про працю України, не застосовуються.**

Отже, перелік підстав для позапланових перевірок обмежений.

Крім того, необхідно також враховувати роз'яснення Мінекономіки від 01.08.2022 р., у якому дано перелік підстав позапланових перевірок Держпраці під час воєнного стану: **інспектори праці перевірятимуть дотримання вимог законодавства:**

- в частині дотримання вимог Закону України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану»;
- з питань виявлення неоформлених трудових відносин;
- з питань законності припинення трудових договорів.



Такі заходи здійснюватимуться відповідно до [32], зокрема під час проведення позапланового заходу з'ясовуються **лише ті питання**, необхідність перевірки яких стала **підставою для здійснення цього заходу**, з обов'язковим зазначенням цих питань у посвідченні (направленні) на проведення заходу державного нагляду (контролю) (ст. 6 Закону № 877).

6.4 Основні принципи та загальні вимоги до здійснення державного нагляду (контролю)

Основні принципи та загальні вимоги до здійснення державного нагляду (контролю) викладено в **Законі України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» (Закон № 877)** <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16#Text> [32].

Державний нагляд (контроль) здійснюється за принципами:
пріоритетності безпеки у питаннях життя і здоров'я людини, функціонування і розвитку суспільства, середовища проживання і життєдіяльності перед будь-якими іншими інтересами і цілями у сфері господарської діяльності;

підконтрольності і підзвітності органу державного нагляду (контролю) відповідним органам державної влади;

рівності прав і гарантування законних інтересів усіх суб'єктів господарювання;

об'єктивності та неупередженості здійснення державного нагляду (контролю), неприпустимості проведення перевірок суб'єктів господарювання **за анонімними та іншими безпідставними** заявами, а також невідворотності відповідальності осіб за подання таких заяв;

здійснення державного нагляду (контролю) лише за **наявності підстав та в порядку, визначених законом**;

відкритості, прозорості, плановості й системності державного нагляду (контролю);


неприпустимості дублювання повноважень органів державного нагляду (контролю) та неприпустимості здійснення заходів державного нагляду (контролю) різними органами державного нагляду (контролю) з одного й того самого питання;

невтручання органу державного нагляду (контролю) **у діяльність суб'єкта господарювання**, якщо вона здійснюється в межах закону;

відповідальності органу державного нагляду (контролю) та його посадових осіб за шкоду, заподіяну суб'єкту господарювання внаслідок порушення вимог законодавства, порушення прав та законних інтересів суб'єкта господарювання;

дотримання умов міжнародних договорів України;

незалежності органів державного нагляду (контролю) від політичних партій та будь-яких інших об'єднань громадян;



наявності одного органу державного нагляду (контролю) у складі центрального органу виконавчої влади.

презумпції правомірності діяльності суб'єкта господарювання у разі, якщо норма закону чи іншого нормативно-правового акта, виданого на підставі закону, або якщо норми різних законів чи різних нормативно-правових актів допускають неоднозначне (множинне) трактування прав та обов'язків суб'єкта господарювання та/або повноважень органу державного нагляду (контролю);

орієнтованості державного нагляду (контролю) на **запобігання правопорушенням** у сфері господарської діяльності;

недопущення встановлення **планових показників** чи будь-якого іншого планування щодо притягнення суб'єктів господарювання до **відповідальності та застосування до них санкцій**;

здійснення державного нагляду (контролю) на основі принципу **оцінки ризиків та доцільності** [32].

Стаття 4. Загальні вимоги до здійснення державного нагляду (контролю):

3. Планові та позапланові **заходи здійснюються в робочий час суб'єкта господарювання**, встановлений його правилами внутрішнього трудового розпорядку.


7. У разі якщо **норма закону чи іншого нормативно-правового акта**, виданого на підставі закону, або якщо норми різних законів чи різних нормативно-правових актів допускають **неоднозначне (множинне) трактування** прав і обов'язків суб'єкта господарювання або повноважень органу державного нагляду (контролю), така норма **трактується в інтересах суб'єкта господарювання**.

8. Органи державного нагляду (контролю) та суб'єкти господарювання мають право **фіксувати процес здійснення планового або позапланового заходу чи кожен окрему дію засобами аудіо- та відеотехніки**, не перешкоджаючи здійсненню такого заходу.

9. **Невиконання приписів**, розпоряджень та інших розпорядчих документів органу державного нагляду (контролю) **тягне за собою застосування штрафних санкцій до суб'єкта господарювання** згідно із законом.

10. **Посадові особи** органу державного нагляду (контролю) з **метою з'ясування обставин, які мають значення для повноти проведення заходу**, здійснюють у межах повноважень, передбачених законом, **огляд територій** або приміщень, які використовуються для провадження господарської діяльності, а також **будь-яких документів чи предметів**, якщо це передбачено законом.

11. Плановий чи позаплановий **захід** щодо суб'єкта господарювання - юридичної особи має здійснюватися **у присутності керівника або особи, уповноваженої керівником**.



12. **Перед початком здійснення** державного нагляду (контролю) **посадова особа органу державного нагляду** (контролю) вносить **запис до журналу реєстрації заходів** державного нагляду (контролю) (за наявності такого журналу у суб'єкта господарювання).

14. Під час та після здійснення державного нагляду (контролю) посадові особи органу державного нагляду (контролю) **зобов'язані зберігати комерційну таємницю** та конфіденційну інформацію суб'єкта господарювання [32].

Стаття 7. Розпорядчі документи органів державного нагляду (контролю):

1. Для здійснення планового або позапланового заходу **орган державного нагляду** (контролю) **видає наказ (рішення, розпорядження)**, який має містити найменування суб'єкта господарювання, щодо якого буде здійснюватися захід, та предмет перевірки.

2. На підставі наказу (рішення, розпорядження) оформляється **посвідчення (направлення) на проведення заходу державного нагляду (контролю)**, яке підписується керівником органу державного нагляду (контролю) (головою державного колегіального органу) або його заступником (членом державного колегіального органу) із зазначенням прізвища, ім'я та по батькові і засвідчується печаткою.

3. У **посвідченні (направленні)** на проведення заходу зазначаються:

найменування органу державного нагляду (контролю), що здійснює захід;

найменування суб'єкта господарювання та/або його відокремленого підрозділу або прізвище, ім'я та по батькові фізичної особи - підприємця, щодо діяльності яких здійснюється захід;

місцезнаходження суб'єкта господарювання та/або його відокремленого підрозділу, щодо діяльності яких здійснюється захід;

номер і дата наказу (рішення, розпорядження), на виконання якого здійснюється захід;

перелік посадових осіб, які беруть участь у здійсненні заходу, із зазначенням їх посади, прізвища, ім'я та по батькові;

дата початку та дата закінчення заходу;

тип заходу (плановий або позаплановий);

форма заходу (перевірка, ревізія, обстеження, огляд, інспектування тощо);

підстави для здійснення заходу;

предмет здійснення заходу;

інформація про здійснення попереднього заходу (тип заходу і строк його здійснення).



4. Посвідчення (направлення) є чинним лише протягом зазначеного в ньому строку здійснення заходу.

5. Перед початком здійснення заходу посадові особи органу державного нагляду (контролю) зобов'язані пред'явити керівнику суб'єкта господарювання - юридичної особи, її відокремленого підрозділу або уповноваженій ним особі (фізичній особі - підприємцю або уповноваженій ним особі) посвідчення (направлення) та службове посвідчення, що засвідчує посадову особу органу державного нагляду (контролю), і надати суб'єкту господарювання копію посвідчення (направлення).

Посадова особа органу державного нагляду (контролю) без посвідчення (направлення) на здійснення заходу та службового посвідчення **не має права здійснювати державний нагляд** (контроль) суб'єкта господарювання.

Суб'єкт господарювання має право не допускати посадових осіб органу державного нагляду (контролю) до здійснення заходу, якщо вони не пред'явили документів, передбачених цією статтею.

6. **За результатами здійснення** планового або позапланового заходу посадова особа органу державного нагляду (контролю) **складає акт** [32].

Посадова особа органу державного нагляду (контролю) зазначає в акті стан виконання вимог законодавства суб'єктом господарювання, а в разі невиконання - детальний опис виявленого порушення з посиланням на відповідну вимогу законодавства.

У разі створення суб'єктом господарювання перешкод органу державного нагляду (контролю) чи його посадовим особам при здійсненні заходів державного нагляду (контролю) в акті обов'язково зазначається опис дій чи бездіяльності, що призвели до створення таких перешкод, з посиланням на відповідні норми закону.


В останній день перевірки два примірники акта підписуються посадовими особами органу державного нагляду (контролю), які здійснювали захід, та **суб'єктом господарювання** або уповноваженою ним особою, якщо інше не передбачено законом.

Якщо суб'єкт господарювання не погоджується з актом, він підписує акт із зауваженнями.

Зауваження суб'єкта господарювання щодо здійснення державного нагляду (контролю) **є невід'ємною частиною акта** органу державного нагляду (контролю).

У разі відмови суб'єкта господарювання підписати акт посадова особа органу державного нагляду (контролю) вносить до такого акта відповідний запис.

Один примірник акта вручається керівнику чи уповноваженій особі суб'єкта господарювання - юридичної особи, її відокремленого підрозділу, фізичній особі - підприємцю або уповноваженій ним особі в останній день



заходу державного нагляду (контролю), а другий зберігається в органі державного нагляду (контролю).

7. На підставі акта, складеного за результатами здійснення заходу, в ході якого виявлено порушення вимог законодавства, орган державного нагляду (контролю) **за наявності підстав для повного або часткового зупинення виробництва** (виготовлення), реалізації продукції, виконання робіт, надання послуг звертається у порядку та строки, встановлені законом, **з відповідним позовом до адміністративного суду**. У разі необхідності вжиття інших заходів реагування орган державного нагляду (контролю) протягом **п'яти робочих днів з дня завершення** здійснення заходу державного нагляду (контролю) **складає припис, розпорядження**, інший розпорядчий документ **щодо усунення порушень**, виявлених під час здійснення заходу.

8. **Припис** - обов'язкова для виконання у визначені строки письмова вимога посадової особи органу державного нагляду (контролю) суб'єкту господарювання щодо усунення порушень вимог законодавства. **Припис не передбачає застосування санкцій** щодо суб'єкта господарювання. **Припис видається та підписується посадовою особою органу державного нагляду (контролю), яка здійснювала перевірку.**

9. **Розпорядження** або інший розпорядчий документ органу державного нагляду (контролю) - **обов'язкове для виконання письмове рішення органу державного нагляду (контролю) щодо усунення виявлених порушень у визначені строки**. Розпорядження видається та підписується **керівником органу державного нагляду (контролю)** (головою державного колегіального органу) або його заступником (членом державного колегіального органу).

Розпорядження може передбачати застосування до суб'єкта господарювання санкцій, передбачених законом.

Розпорядчий документ органу державного нагляду (контролю) щодо усунення порушень **складається у двох примірниках**: один примірник **не пізніше п'яти робочих днів з дня складення акта надається суб'єкту господарювання** чи уповноваженій ним особі для виконання, а **другий примірник з підписом суб'єкта господарювання** або уповноваженої ним особи **щодо погоджених термінів усунення порушень вимог законодавства залишається в органі державного нагляду (контролю).**

У разі відмови суб'єкта господарювання або уповноваженої ним особи від отримання розпорядчого документа щодо усунення порушень вимог законодавства він направляється **рекомендованим листом** або у випадках, передбачених законом, - **за допомогою електронного кабінету або іншої інформаційної системи**, користувачами якої є відповідний орган державного нагляду (контролю) та суб'єкт господарювання, який ним перевірявся, а на копії розпорядчого



документа, який залишається в органі державного нагляду (контролю), проставляються відповідний вихідний номер і дата направлення.

Розпорядчі документи щодо усунення порушень вимог законодавства **можуть бути оскаржені до відповідного центрального органу виконавчої влади або суду в установленому законом порядку.**

10. Усі розпорядчі документи, що приймаються під час здійснення кожного окремого заходу державного нагляду (контролю), формуються в єдину справу в порядку, встановленому центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності.

11. У разі виконання в повному обсязі та у встановлений строк припису, розпорядження, рішення, іншого розпорядчого документа про усунення порушень, виявлених під час здійснення заходу нагляду (контролю), фінансові та адміністративні санкції, заходи реагування до суб'єкта господарювання, його посадових осіб не застосовуються [32].

Стаття 9. Відповідальність посадових осіб органу державного нагляду (контролю)

Шкода, завдана фізичній чи юридичній особі незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю посадової або службової особи органу державного нагляду (контролю), відшкодовується за рахунок коштів відповідних бюджетів, передбачених для фінансування цього органу, незалежно від вини такої посадової або службової особи.

Посадова або службова особа органу державного нагляду (контролю) несе відповідальність у порядку регресу в розмірі виплаченого з відповідного бюджету відшкодування у зв'язку з незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю такої посадової або службової особи.

Посадова особа органу державного нагляду (контролю) несе відповідальність, встановлену законом, за невнесення або внесення недостовірних відомостей чи відомостей не в повному обсязі про здійснені заходи державного нагляду (контролю) до інтегрованої автоматизованої системи державного нагляду (контролю) [32].

Права, обов'язки та відповідальність суб'єкта господарювання

Стаття 10. Суб'єкт господарювання під час здійснення державного нагляду (контролю) має право:

бути **поінформованим** про свої права та обов'язки;

вимагати від посадових осіб органу державного нагляду (контролю)

додержання вимог законодавства;

перевіряти наявність у посадових осіб органу державного нагляду (контролю) **службового посвідчення** та посвідчення (направлення) і одержувати копію посвідчення (направлення) на проведення планового або позапланового заходу;



не допускати посадових осіб органу державного нагляду (контролю) до здійснення державного нагляду (контролю), якщо:

державний нагляд (контроль) здійснюється з порушенням передбачених законом вимог щодо періодичності проведення таких заходів;

посадова особа органу державного нагляду (контролю) не надала копії документів, передбачених цим Законом, або якщо надані документи не відповідають вимогам цього Закону;

суб'єкт господарювання не одержав повідомлення про здійснення планового заходу державного нагляду (контролю) в порядку, передбаченому цим Законом;

посадова особа органу державного нагляду (контролю) не внесла запис про здійснення заходу державного нагляду (контролю) до журналу реєстрації заходів державного нагляду (контролю) (за наявності такого журналу в суб'єкта господарювання);

тривалість планового заходу державного нагляду (контролю) або сумарна тривалість таких заходів протягом року перевищує граничну тривалість, встановлену частиною п'ятою статті 5 цього Закону, або тривалість позапланового заходу державного нагляду (контролю) перевищує граничну тривалість, встановлену частиною четвертою статті 6 цього Закону;

орган державного нагляду (контролю) здійснює повторний позаплановий захід державного нагляду (контролю) за тим самим фактом (фактами), що був (були) підставою для проведеного позапланового заходу державного нагляду (контролю);

органом державного нагляду (контролю) не була затверджена та оприлюднена на власному офіційному веб-сайті уніфікована форма акта, в якій передбачається перелік питань залежно від ступеня ризику;

у передбачених законом випадках посадові особи не надали копію погодження центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у відповідній сфері державного нагляду (контролю), або відповідного державного колегіального органу на здійснення позапланового заходу державного нагляду (контролю);


бути присутнім під час здійснення заходів державного нагляду (контролю), залучати під час здійснення таких заходів третіх осіб;

вимагати нерозголошення інформації, що становить комерційну таємницю або є конфіденційною інформацією суб'єкта господарювання;

одержувати та ознайомлюватися з **актами державного нагляду** (контролю);

надавати органу державного нагляду (контролю) в письмовій формі свої пояснення, зауваження або заперечення до акта;

оскаржувати в установленому законом порядку **неправомірні дії** органів державного нагляду (контролю) та їх посадових осіб;



отримувати **консультативну допомогу** від органу державного нагляду (контролю) з метою запобігання порушенням під час здійснення заходів державного нагляду (контролю);

вести **журнал реєстрації заходів** державного нагляду (контролю) та вимагати від посадових осіб органів державного нагляду (контролю) внесення до нього записів про здійснення таких заходів до початку їх проведення;

вимагати припинення здійснення заходу державного нагляду (контролю) у разі:

перевищення посадовою особою органу державного нагляду (контролю) визначеного цим Законом **максимального строку здійснення** такого заходу;

використання посадовими особами органу державного нагляду (контролю) **неуніфікованих форм актів**;

з'ясування посадовими особами під час здійснення позапланового заходу державного нагляду (контролю) **питань, інших ніж ті, необхідність перевірки яких стала підставою** для здійснення такого заходу [32].

Стаття 11. Суб'єкт господарювання під час здійснення державного нагляду (контролю) зобов'язаний:

допускати посадових осіб органу державного нагляду (контролю) до здійснення заходів державного нагляду (контролю) за умови дотримання ними порядку здійснення державного нагляду (контролю), передбаченого цим Законом;

не створювати перешкоди органам державного нагляду (контролю) чи їх посадовим особам при здійсненні ними заходів державного нагляду (контролю), за умови що зазначені заходи здійснюються такими особами відповідно до вимог закону;

виконувати вимоги органу державного нагляду (контролю) щодо усунення виявлених порушень вимог законодавства;

надавати документи, зразки продукції, пояснення в обсязі, який він вважає необхідним, довідки, відомості, матеріали з питань, що виникають під час державного нагляду (контролю), відповідно до закону;

одержувати примірник акта та/або припису органу державного нагляду (контролю) за результатами здійсненого планового чи позапланового заходу [32].

Стаття 12. Відповідальність суб'єкта господарювання:

1. **Невиконання приписів, розпоряджень або інших розпорядчих документів** щодо усунення порушень вимог законодавства, виявлених під час здійснення заходу державного нагляду (контролю), **тягне за собою застосування до суб'єкта господарювання штрафних санкцій** у порядку, встановленому законом.



2. У разі застосування санкцій за порушення вимог законодавства, зокрема, якщо законом передбачаються мінімальні та максимальні розміри санкцій, враховується принцип пропорційності порушення і покарання. Санкція, що застосовується до суб'єкта господарювання при **першому порушенні**, не може бути **вищою за мінімальну санкцію**, передбачену відповідним законом.

3. У разі **несплати** суб'єктом господарювання застосованої до нього штрафної санкції за результатами здійснених заходів державного нагляду (контролю) протягом 15 календарних днів з дня вручення або направлення розпорядчого документа в порядку, передбаченому абзацами дванадцятим і тринадцятим частини дев'ятої статті 7 цього Закону, якщо розпорядчі документи не були оскаржені до органу державного нагляду (контролю) та/або в судовому порядку та залишені в силі, **сума санкції стягується в судовому порядку**.

4. Суб'єкт господарювання, посадові особи суб'єкта господарювання - юридичної особи **не несуть відповідальності за відмову надавати пояснення щодо діяльності суб'єкта господарювання** [32].

Стаття 21. Оскарження рішень органів державного нагляду (контролю)

Суб'єкт господарювання має право звернутися до відповідного центрального органу виконавчої влади або до суду щодо оскарження рішень органів державного нагляду (контролю).

У разі надходження такого звернення суб'єкта господарювання відповідний центральний орган виконавчої влади зобов'язаний розглянути його в установленому законом порядку [32].



Контрольні питання за темою 6

1. Назвіть та поясніть принципи державної регуляторної політики.
2. Які основні етапи застосування «Методики проведення аналізу впливу регуляторного акта»?
3. Назвіть підстави для проведення позапланових заходів державного нагляду (контролю) у період дії воєнного стану (Закон України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану»).
4. Назвіть основні принципи та загальні вимоги до здійснення державного нагляду (контролю) (Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»).
5. В яких випадках суб'єкт господарювання має право не допускати посадових осіб органу державного нагляду (контролю) до здійснення державного нагляду (контролю)?
6. В яких випадках суб'єкт господарювання має право вимагати припинення здійснення заходу державного нагляду (контролю)?
7. Яка відповідальність посадових осіб органу державного нагляду (контролю) в разі завдання шкоди фізичній чи юридичній особі незаконними рішеннями?
8. Назвіть права суб'єкта господарювання під час здійснення державного нагляду (контролю).
9. Назвіть обов'язки та відповідальність суб'єкта господарювання під час здійснення державного нагляду (контролю).



Список літератури за темою 6

1. Цивільна безпека : навчальний посібник / Батир Халмурадов, Валерій Михайлюк. Видавництво: Центр навчальної літератури. 2019. 158с.
2. Основи охорони праці: підручник / Желібо Є.П., Гандзюк М.П., Халімовський М.О. – Київ : Каравела, 2018. – 384 с.
3. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15#Text>
4. <https://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=8c876ee6-0cbb-4ecf-9585-e7b1d24c1335&title=ProektZakonuUkrainiproBezpekuTaZdoroviaPratsivnikivNaRoboti>
5. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-20#Text>
6. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16#Text>



ТЕМА 7. ОРГАНИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ОХОРОНОЮ ПРАЦІ ТА ЦИВІЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

7.1 Органи державного нагляду за охороною праці та державного управління охороною праці (Закон України «Про охорону праці»).

7.2 Повноваження (компетентність) органів державного управління охороною праці (Кабінет Міністрів України; міністерства та інші центральні органи виконавчої влади).

7.3 Громадський контроль за додержанням законодавства про охорону праці

В цій лекції використовуються посилання **на статті Закону України «Про охорону праці»** <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2694-12#Text> [8].

7.1 Органи державного нагляду за охороною праці та державного управління охороною праці

Органи державного нагляду за охороною праці (ст. 38)

Державний нагляд за додержанням законів та інших нормативно-правових актів про охорону праці **здійснюють**:


центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони праці (**Державна служба України з питань праці (Держпраці)**) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України);

центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері ядерної та радіаційної безпеки (**Державна інспекція ядерного регулювання України (Держатомрегулювання)**) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України);

центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері цивільного захисту (**Державна служба України з надзвичайних ситуацій (ДСНС)**) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України);

центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення (**Державна санітарно-епідеміологічна служба України (Держсанепідслужба України)**) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України).

Органи державного нагляду за охороною праці **не залежать від будь-яких** господарських органів, суб'єктів підприємництва, об'єднань громадян, політичних формувань, місцевих державних адміністрацій і



органів місцевого самоврядування, *їм не підзвітні і не підконтрольні* [8].

Органи державного управління охороною праці (ст. 31)

Державне управління охороною праці здійснюють:

Кабінет Міністрів України;

центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони праці;

міністерства та інші центральні органи виконавчої влади;

Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування [8].

7.2 Повноваження (компетентність) органів державного управління охороною праці

Кабінет Міністрів України відповідно до п. 3 ст. 116 Конституції України забезпечує **проведення політики у сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту** та здійснює інші повноваження, визначені Конституцією та законами України.

Компетенція Кабінету Міністрів України в галузі охорони праці (ст. 32). Кабінет Міністрів України:

забезпечує проведення державної політики в галузі охорони праці;

подає на затвердження Верховною Радою України загальнодержавну програму поліпшення стану безпеки, гігієни праці та виробничого середовища;

спрямовує і координує діяльність міністерств, інших центральних органів виконавчої влади щодо створення безпечних і здорових умов праці та нагляду за охороною праці;

встановлює єдину державну статистичну звітність з питань охорони праці.

Повноваження міністерств та інших центральних органів виконавчої влади в галузі охорони праці (ст. 33)

Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади:

проводять єдину науково-технічну політику в галузі охорони праці;

розробляють і реалізують галузеві програми поліпшення стану безпеки, гігієни праці та виробничого середовища за участю профспілок;


здійснюють методичне керівництво діяльністю підприємств галузі з охорони праці;

укладають з відповідними галузевими профспілками угоди з питань поліпшення умов і безпеки праці;

беруть участь в опрацюванні та перегляді нормативно-правових актів з охорони праці;

організують навчання і перевірку знань з питань охорони праці;

створюють у разі потреби аварійно-рятувальні служби, здійснюють керівництво їх діяльністю, забезпечують виконання інших вимог законодавства, що регулює відносини у сфері рятувальної справи;



здійснюють відомчий контроль за станом охорони праці на підприємствах галузі.

Для координації, вдосконалення роботи з охорони праці і контролю за цією роботою міністерства та інші центральні органи виконавчої влади створюють у межах граничної чисельності структурні підрозділи з охорони праці або покладають реалізацію повноважень з охорони праці на один з існуючих структурних підрозділів чи окремих посадових осіб відповідних органів [8].

Міністерство охорони здоров'я України (МОЗ), «Положення про Міністерство охорони здоров'я України» затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 25 березня 2015 р. № 267 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/267-2015-п#Text> [33].

МОЗ є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України.

МОЗ відповідно до покладених на нього завдань **затверджує:**

- показники та критерії умов праці, за якими надаються щорічні додаткові відпустки працівникам, зайнятим на роботах, пов'язаних з негативним впливом на здоров'я шкідливих виробничих факторів
- перелік груп населення та категорій працівників, які підлягають профілактичним щепленням, у тому числі обов'язковим;
- перелік важких робіт, робіт із шкідливими та небезпечними умовами праці, на яких забороняється застосування праці жінок і неповнолітніх осіб, граничні норми піднімання і переміщення важких речей;
- порядок проведення медичних оглядів працівників, зайнятих на важких роботах, роботах із шкідливими чи небезпечними умовами праці або таких, де є потреба у здійсненні професійного добору, щорічного обов'язкового медичного огляду осіб віком до 21 року;
- порядок проведення медичних оглядів працівників професійних аварійно-рятувальних служб, а також медичних оглядів зазначених працівників після виконання аварійно-рятувальних робіт та періодичність проведення таких оглядів;
- санітарні правила та норми у сфері охорони праці [33].

Міністерство соціальної політики України (Мінсоцполітики), «Положення про Міністерство соціальної політики України» затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 17 червня 2015 р. № 423 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/423-2015-п#Text> [34].

Мінсоцполітики є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України.

Серед **завдань Мінсоцполітики** є забезпечення формування та реалізації державної політики **у сфері праці та соціальної політики:**



здійснення державного нагляду у сфері загальнообов'язкового державного соціального страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання;

здійснення координації діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування щодо застосування державних соціальних стандартів і нормативів [34].

7.3 Громадський контроль за додержанням законодавства про охорону праці

Громадський контроль за додержанням законодавства про охорону праці (ст. 41)

Громадський контроль за додержанням законодавства про охорону праці здійснюють професійні спілки, їх об'єднання в особі своїх виборних органів і представників.

Професійні спілки здійснюють громадський контроль за:

додержанням законодавства про охорону праці;
створенням безпечних і нешкідливих умов праці;
створенням належних виробничих та санітарно-побутових умов;
забезпеченням працівників спецодягом, спецвзуттям, іншими засобами індивідуального та колективного захисту.

У разі **загрози життю або здоров'ю** працівників **професійні спілки мають право вимагати** від роботодавця **негайного припинення робіт** на робочих місцях, виробничих дільницях, у цехах та інших структурних підрозділах або на підприємствах чи виробництвах фізичних осіб, які відповідно до законодавства використовують найману працю, в цілому на період, необхідний для усунення загрози життю або здоров'ю працівників.

Професійні спілки також **мають право на проведення незалежної експертизи умов праці**, а також об'єктів виробничого призначення, що проектується, будуються чи експлуатуються, на відповідність їх нормативно-правовим актам про охорону праці, брати участь у розслідуванні причин нещасних випадків і професійних захворювань на виробництві та надавати свої висновки про них, вносити роботодавцям, державним органам управління і нагляду подання з питань охорони праці та одержувати від них аргументовану відповідь.

У разі **відсутності професійної спілки** на підприємстві громадський контроль за додержанням законодавства про охорону праці здійснює **уповноважена найманими працівниками особа** [8].

Уповноважені найманими працівниками особи з питань охорони праці (ст. 42)

Уповноважені найманими працівниками особи з питань охорони праці мають право безперешкодно перевіряти на підприємствах виконання вимог щодо охорони праці і вносити обов'язкові для розгляду



роботодавцем пропозиції про усунення виявлених порушень нормативно-правових актів з безпеки і гігієни праці.

Для виконання цих обов'язків роботодавець **за свій рахунок організовує навчання, забезпечує необхідними засобами і звільняє уповноважених найманими працівниками осіб з питань охорони праці від роботи на передбачений колективним договором строк із збереженням за ними середнього заробітку.**

Не можуть бути ущемлені будь-які законні інтереси працівників у зв'язку з виконанням ними обов'язків уповноважених найманими працівниками осіб з питань охорони праці. Їх звільнення або притягнення до дисциплінарної чи матеріальної відповідальності здійснюється лише за згодою найманих працівників у порядку, визначеному колективним договором.

Якщо уповноважені найманими працівниками особи з питань охорони праці вважають, що профілактичні заходи, вжиті роботодавцем, є недостатніми, **вони можуть звернутися за допомогою до органу державного нагляду за охороною праці.** Вони також мають право **брати участь і вносити відповідні пропозиції під час інспекційних перевірок** підприємств цими органами [8].

Уповноважені найманими працівниками особи з питань охорони праці **діють відповідно до Положення** [35], яке затверджується центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони праці.



Контрольні питання за темою 7

1. Назвіть органи, що здійснюють державний нагляд за додержанням законів та інших нормативно-правових актів про охорону праці.
2. Назвіть органи державного управління охороною праці.
3. Назвіть компетенцію Кабінету Міністрів України в галузі охорони праці.
4. Назвіть повноваження міністерств та інших центральних органів виконавчої влади в галузі охорони праці.
5. Які документи, що стосуються питань охорони праці, затверджує Міністерство охорони здоров'я?
6. В чому полягають особливості громадського контролю за додержанням законодавства про охорону праці)?
7. Назвіть права уповноважених найманими працівниками особи з питань охорони праці.



Список літератури за темою 7

1. Цивільна безпека : навчальний посібник / Батир Халмурадов, Валерій Михайлюк. Видавництво: Центр навчальної літератури. 2019. 158с.
2. Основи охорони праці: підручник / Желібо Є.П., Гандзюк М.П., Халімовський М.О. – Київ : Каравела, 2018. – 384 с.
3. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2694-12#Text>
4. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/267-2015-п#Text>
5. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/423-2015-п#Text>
6. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0316-07#Text>



ТЕМА 8. ЦЕНТРАЛЬНИЙ ОРГАН ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ, ЩО РЕАЛІЗУЄ ДЕРЖАВНУ ПОЛІТИКУ У СФЕРІ ОХОРОНИ ПРАЦІ. ЦЕНТРАЛЬНИЙ ОРГАН ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ, ЩО РЕАЛІЗУЄ ДЕРЖАВНУ ПОЛІТИКУ У СФЕРІ ЯДЕРНОЇ ТА РАДІАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ

8.1 Повноваження та основні завдання центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони праці.

8.2 Положення про Державну службу України з питань праці.

8.3 Закон України «Про використання ядерної енергії і радіаційну безпеку».

8.4 Положення про Державну інспекцію ядерного регулювання України.

8.1 Повноваження та основні завдання центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони праці

Стаття 33 [8] визначає повноваження міністерств та інших центральних органів виконавчої влади в галузі охорони праці. Зокрема, визначено, що **центральный орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони праці:**

- здійснює **комплексне управління охороною праці** на державному рівні, **реалізує державну політику** в цій галузі та здійснює контроль за виконанням функцій державного управління охороною праці міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади, місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування;

- **розробляє** за участю міністерств, інших центральних органів виконавчої влади **загальнодержавну програму поліпшення стану безпеки**, гігієни праці та виробничого середовища і **контролює її виконання**;

- **здійснює нормопроектну діяльність, розробляє правила, норми, положення, інструкції** та інші нормативно-правові акти з охорони праці або **зміни до них** та вносить відповідні **пропозиції на розгляд** центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у зазначеній сфері;

- **координує роботу міністерств, інших центральних органів виконавчої влади**, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, підприємств, інших суб'єктів підприємницької діяльності в галузі безпеки, гігієни праці та виробничого середовища;

- **одержує** безоплатно від міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій, органів статистики, підприємств, інших суб'єктів підприємницької діяльності **відомості та інформацію, необхідні для виконання покладених на нього завдань**;

- видає дозволи на початок виконання робіт підвищеної небезпеки та початок експлуатації (застосування) машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки;

- бере участь у міжнародному співробітництві та в організації виконання міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, з питань безпеки, гігієни праці та виробничого середовища, вивчає, узагальнює і поширює світовий досвід з цих питань, опрацьовує та подає у встановленому порядку пропозиції щодо удосконалення і поступового наближення чинного законодавства про охорону праці до відповідних міжнародних та європейських норм [8].

8.2 Положення Про Державну службу України з питань праці


Положення визначає, що **рішення**, прийняті центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони праці, в межах його компетенції, є **обов'язковими для виконання** всіма міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади, юридичними та фізичними особами, які відповідно до законодавства **використовують найману працю** [36].

Держпраці відповідно до покладених на неї завдань:

Узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до її компетенції, **розробляє пропозиції щодо вдосконалення законодавчих актів**, актів Президента України та Кабінету Міністрів України, нормативно-правових актів міністерства та в установленому порядку подає їх Першому віце-прем'єр-міністрові України - Міністрові економіки.

Готує та подає в установленому порядку **пропозиції щодо формування державної політики у сферах промислової безпеки, охорони праці, гігієни праці**, поводження з вибуховими матеріалами промислового призначення, здійснення державного гірничого нагляду, а також з питань нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю, зайнятість населення, загальнообов'язкове державне соціальне страхування в частині призначення, нарахування та виплати допомоги, компенсацій, надання соціальних послуг та інших видів матеріального забезпечення з метою дотримання прав і гарантій застрахованих осіб, державного ринкового нагляду у межах сфери своєї відповідальності [36].

Координує відповідно до законодавства **роботу** міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, інших суб'єктів господарювання у сферах **промислової безпеки, охорони праці, гігієни праці, поводження з вибуховими матеріалами промислового призначення, здійснення державного гірничого нагляду, а також з питань нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю, зайнятість населення**, загальнообов'язкове державне соціальне страхування в частині



призначення, нарахування та виплати допомоги, компенсацій, надання соціальних послуг та інших видів матеріального забезпечення з метою дотримання прав і гарантій застрахованих осіб.

Здійснює контроль за виконанням функцій державного управління охороною праці міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими держадміністраціями та органами місцевого самоврядування.

Розробляє за участю міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, Фонду соціального страхування України, всеукраїнських організацій роботодавців та профспілок **загальнодержавну програму** поліпшення стану безпеки, гігієни праці та виробничого середовища і **контролює її виконання**, бере участь у розробленні та виконанні інших державних і галузевих програм [36].

Здійснює державний контроль за додержанням законодавства про працю юридичними особами, у тому числі їх структурними та відокремленими підрозділами, які не є юридичними особами, та фізичними особами, які використовують найману працю.

Здійснює контроль за правильністю застосування роботодавцями **списків на пільгове пенсійне забезпечення**, готує пропозиції щодо вдосконалення таких списків.

Здійснює контроль **за якістю проведення атестації робочих місць** за умовами праці.

Здійснює державний контроль за додержанням вимог **законодавства про працю, зайнятість населення в частині дотримання прав громадян під час прийому на роботу та працівників під час звільнення з роботи**; дотримання прав і гарантій стосовно працевлаштування громадян, які мають додаткові гарантії у сприянні працевлаштуванню; провадження діяльності з надання послуг з посередництва та працевлаштування.

Здійснює державний контроль за додержанням підприємствами, установами та організаціями, у тому числі підприємствами, організаціями громадських організацій осіб з інвалідністю, фізичними особами, які використовують найману працю, **законодавства про зайнятість та працевлаштування осіб з інвалідністю у частині:**

реєстрації у Фонді соціального захисту осіб з інвалідністю;

подання звітів про зайнятість та працевлаштування осіб з інвалідністю;

виконання нормативу робочих місць, призначених для працевлаштування осіб з інвалідністю.

Здійснює державний нагляд (контроль) за додержанням фондами загальнообов'язкового державного соціального страхування **законодавства про загальнообов'язкове державне соціальне страхування в частині призначення, нарахування та виплати**



допомоги, компенсацій, надання соціальних послуг та інших видів матеріального забезпечення з метою дотримання прав і гарантій застрахованих осіб [36].

Здійснює контроль за **своєчасністю та об'єктивністю розслідування нещасних випадків на виробництві**, їх документальним оформленням і веденням обліку, виконанням заходів з усунення причин нещасних випадків

Проводить розслідування та веде облік аварій і нещасних випадків, які підлягають **спеціальному розслідуванню**, аналізує їх причини, готує пропозиції щодо запобігання таким аваріям і випадкам.

Бере участь у роботі комісій з розслідування нещасних випадків на виробництві.

Здійснює державний нагляд (контроль) у сфері гігієни праці, у тому числі нагляд (контроль) за:

факторами виробничого середовища та виробничих операцій, наявність яких може шкодити здоров'ю працівників;

виконанням **заходів щодо запобігання** виникненню професійних захворювань;

дотриманням вимог **санітарних норм та правил**;

своєчасним здійсненням **профілактичних заходів**, спрямованих на попередження шкідливої дії факторів виробничого середовища і трудового процесу, збереження здоров'я працівників;

наявністю обов'язкових **медичних оглядів працівників** [36].


Здійснює державний нагляд (контроль) **за додержанням законодавства у сфері охорони праці**, зокрема в частині **безпечного ведення робіт, гігієни праці, промислової безпеки, безпеки робіт у сфері поводження з вибуховими матеріалами** промислового призначення, у тому числі з питань:

забезпечення працівників спеціальним одягом, спеціальним взуттям та іншими **засобами індивідуального та колективного захисту**;

монтажу, ремонту, реконструкції, налагодження і безпечної експлуатації машин, механізмів, устаткування, транспортних та інших **засобів виробництва і машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки**;

безпеки робіт у сфері поводження з **вибуховими матеріалами** промислового призначення, проведення робіт з утилізації звичайних видів боєприпасів, ракетного палива та вибухових матеріалів військового призначення;

виробництва, зберігання, використання **отруйних речовин у виробничих процесах**, у тому числі продуктів біотехнологій та інших біологічних агентів;



організації проведення **навчання (в тому числі спеціального) і перевірки знань з питань охорони праці**; навчання працівників у сфері поводження з вибуховими матеріалами промислового призначення та перевірки їх знань [36].

Здійснює державний гірничий нагляд з питань:

правильності **розробки родовищ** корисних копалин;

додержання правил **проведення геологічних і маркшейдерських робіт** під час дослідно-промислової розробки та експлуатації **родовищ корисних копалин**;

додержання правил та технологій **переробки мінеральної сировини**;

правильності та своєчасності проведення **заходів, що гарантують безпеку людей**, майна і навколишнього природного середовища, гірничих виробок і свердловин **від шкідливого впливу робіт, пов'язаних із користуванням надрами**.

Здійснює державний нагляд (контроль) у сфері гірничих відносин **на підприємствах вугільної, гірничорудної та нерудної промисловості, під час проведення гірничих робіт**, будівництва та експлуатації, ліквідації або консервації гірничих підприємств.

Здійснює **нагляд (контроль) за дотриманням умов спеціальних дозволів на користування надрами** в частині державного гірничого нагляду.

Здійснює контроль за відповідністю визначеним вимогам **віднесення вугільних шахт, що небезпечні внаслідок наявності газу, можливості раптових викидів та гірських ударів, до відповідних категорій**.

Забезпечує складення **санітарно-гігієнічних характеристик умов праці** для подальшого визначення зв'язку захворювання з умовами праці [36].

Організовує проведення:


експертизи проектної документації на відповідність вимогам **нормативно-правових актів із забезпечення безпеки під час поводження з вибуховими матеріалами промислового призначення**;

державної технічної експертизи безпеки проведення гірничих робіт, будівництва та експлуатації гірничих підприємств, **експертизи проектів з протиаварійного захисту гірничих підприємств**;

державної експертизи умов праці

випробування устаткування та матеріалів, технічного огляду машин, механізмів, устаткування **підвищеної небезпеки**;

експертної оцінки стану охорони праці та безпеки промислового виробництва суб'єкта господарювання, **об'єктів**



підвищеної небезпеки, а також **експертного обстеження** (технічного діагностування) устаткування машин, механізмів **підвищеної небезпеки** [36].

Проводить:

технічне розслідування обставин та причин виникнення аварій, **пов'язаних із використанням газу в побуті**, а також видає за результатами таких розслідувань обов'язкові до виконання органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, громадянами **рішення**;

розслідування обставин та причин виникнення **гострих і хронічних професійних захворювань та отруєнь**;

моніторинг **стану умов праці та здоров'я працівників**, що є складовою державного соціально-гігієнічного моніторингу;

навчання, підвищення кваліфікації, підготовку та перепідготовку посадових осіб центральних органів виконавчої влади, уповноважених на здійснення контролю за дотриманням законодавства про працю.

Погоджує:

ліквідацію та консервацію гірничих об'єктів або їх ділянок, споруд, пов'язаних із користуванням надрами, в установленому законодавством порядку;

проекти проведення дослідно-промислового видобування корисних копалин, проекти і щорічні плани їх видобування та переробки, а також проекти будівництва підземних споруд щодо дотримання вимог Гірничого закону України, законодавства з промислової безпеки та охорони праці;

проекти планів розвитку гірничих робіт щодо їх безпечного ведення, а також норм відбору, втрат корисних копалин на підприємствах, що видобувають тверді, рідкі та газоподібні корисні копалини;

типові навчальні плани і програми навчальних дисциплін “Охорона праці”, “Основи охорони праці”, “Охорона праці в галузі” та інших навчальних дисциплін, пов'язаних із зазначеною сферою;

типові навчальні плани та програми підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації спеціалістів з **охорони праці**;

проекти гірничих підприємств щодо запобігання **шкідливому впливу гірничих робіт на життя та здоров'я населення**, а також проекти захисту об'єктів, розташованих на гірничому відводі, від шкідливого впливу гірничих робіт під час підробки таких об'єктів гірничими роботами [36].

Видає у передбачених законодавством випадках:

ліцензії на виробництво вибухових матеріалів промислового призначення та контролює дотримання ліцензійних умов;



дозволи на право проведення вибухових робіт та виготовлення засобів їх механізації;

свідоцтва на придбання і зберігання вибухових матеріалів промислового призначення;

дозволи на виконання робіт підвищеної небезпеки та на експлуатацію (застосування) машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки, контролює дотримання умов дії таких дозволів;

гірничі відводи для розробки родовищ корисних копалин, будівництва та експлуатації підземних споруд та інших цілей, не пов'язаних із видобуванням корисних копалин.

Здійснює у передбачених законодавством випадках реєстрацію:

великотоннажних та інших технологічних транспортних засобів, що не підлягають експлуатації на вулично-дорожній мережі загального користування, а також веде їх облік;

гірничих відводів на розробку родовищ місцевого значення;

декларацій відповідності матеріально-технічної бази вимогам законодавства з питань охорони праці [36].

Бере участь:

у прийнятті в експлуатацію об'єктів промислового та виробничого призначення, об'єктів, машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки;

у проведенні державної експертизи інвестиційних програм і проектів будівництва відповідно до вимог законодавства;

у розслідуванні обставин і причин аварій, розкрадання та втрат вибухових матеріалів промислового призначення, приймає за матеріалами зазначеного розслідування у межах своєї компетенції відповідні рішення;

у роботі з удосконалення системи ведення обліку, звітності та державної статистики з питань, що належать до компетенції Держпраці;

у професійній атестації експертів, які проводять експертизу проектної та містобудівної документації щодо дотримання нормативів з питань охорони праці;

в організації медичних оглядів працівників, зайнятих на важких роботах, роботах із шкідливими чи небезпечними умовами праці або таких, де є потреба у професійному доборі та щорічному обов'язковому медичному огляді працівників віком до 21 року;

в атестації фахівців, які мають право проводити технічний огляд та/або експертне обстеження машин, механізмів та устаткування підвищеної небезпеки [36].

Веде **державний реєстр нормативно-правових актів з охорони праці**.



Сприяє формуванню реєстру підприємств та організацій відповідно до груп ризику для здоров'я працівників та Державного реєстру професійних захворювань.

Організовує формування та ведення інформаційної бази для прогнозування та проведення аналізу тенденцій забезпечення прав людини відповідно до компетенції Держпраці.

Формує державне замовлення на науково-дослідні роботи з питань охорони праці, гігієни праці, промислової безпеки, безпечного ведення робіт, здійснення державного гірничого нагляду, поводження з вибуховими матеріалами промислового призначення, об'єктами підвищеної небезпеки, контролює виконання державного замовлення.

Формує та фінансує державне замовлення на підготовку кадрів з питань гігієни праці [36].

Забезпечує **оприлюднення інформації про стан дотримання законодавства з питань, що належать до її компетенції**, про свою діяльність, бере участь у проведенні соціального діалогу та взаємодії із всеукраїнськими професійними спілками і організаціями роботодавців з питань, що належать до її компетенції.

Вживає заходів до створення та розвитку інформаційних систем і ресурсів Держпраці.

Забезпечує роботодавців і працівників інформацією та роз'ясненнями щодо ефективних засобів дотримання законодавства та запобігання можливим його порушенням.

Здійснює розгляд звернень громадян з питань, пов'язаних з діяльністю Держпраці, її територіальних органів, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери її управління.

Складає у випадках, передбачених законом, протоколи про адміністративні правопорушення, розглядає справи про такі правопорушення і накладає адміністративні стягнення.

Зупиняє, припиняє, обмежує експлуатацію підприємств, окремих виробництв, цехів, дільниць, робочих місць, будівель, споруд, приміщень та інших виробничих об'єктів, виготовлення та експлуатацію машин, механізмів, устаткування, транспортних та інших засобів виробництва, виконання певних робіт, у тому числі пов'язаних із користуванням надрами, застосуванням нових небезпечних речовин, реалізацію продукції шляхом видачі відповідного розпорядчого документа у передбачених законодавством випадках, до усунення порушень, які створюють загрозу життю та здоров'ю працівників.

Анулює видані дозволи та ліцензії з підстав, визначених законами України, та у разі застосування до суб'єкта господарювання санкції, передбаченої пунктом 6 частини першої статті 4 Закону України "Про санкції", в порядку, визначеному Законом України "Про санкції".



Здійснює фіксацію процесу проведення перевірок інспекційних відвідувань з використанням засобів аудіо-, фото- та відеотехніки.

Накладає у випадках, передбачених законом, штрафи за порушення законодавства, невиконання вимог посадових осіб Держпраці.

Здійснює методологічне забезпечення державного контролю за додержанням законодавства про працю та зайнятість населення.

Перевіряє на відповідність вимогам законодавства про працю та зайнятість населення рішення, прийняті центральним органом виконавчої влади під час здійснення повноважень, визначених частиною другою статті 259 Кодексу законів про працю України.

Проводить моніторинг у сфері оплати праці в частині своєчасної і не нижче визначеного державою мінімального розміру оплати праці [36].

8.3 Закон України «Про використання ядерної енергії і радіаційну безпеку»

Цей Закон [37] встановлює пріоритет безпеки людини та навколишнього природного середовища, права і обов'язки громадян у сфері використання ядерної енергії, регулює діяльність, пов'язану з використанням ядерних установок та джерел іонізуючого випромінювання, встановлює також правові основи міжнародних зобов'язань України щодо використання ядерної енергії.

Стаття 4. Радіаційний захист під час використання ядерної енергії базується на таких основних принципах:

не може бути дозволена жодна діяльність, пов'язана з іонізуючим випромінюванням, якщо кінцева вигода від такої діяльності не перевищує заподіяної нею шкоди;

величина індивідуальних доз, кількість осіб, які опромінюються, та ймовірність опромінення від будь-якого з видів іонізуючого випромінювання повинні бути найнижчими з тих, що їх можна практично досягти, враховуючи економічні і соціальні фактори;

опромінення окремих осіб від усіх джерел та видів діяльності у підсумку не повинно перевищувати встановлених дозових меж [37].

8.4 Положення про Державну інспекцію ядерного регулювання України

Держатомрегулювання відповідно до покладених на нього завдань [38]:

погоджує проекти державних і галузевих стандартів з питань ядерної та радіаційної безпеки і охорони праці;

погоджує стандарти, технічні умови та інші документи на засоби праці і технологічні процеси в частині забезпечення ядерної та радіаційної безпеки;



затверджує вимоги щодо управління якістю діяльності з використання ядерної енергії в частині ядерної та радіаційної безпеки [38].




Контрольні питання за темою 8

1. Назвіть повноваження Держпраці, визначені статтею 33 Закону України Про охорону праці.
2. Назвіть завдання Держпраці, спрямовані на формування державної політики у сферах промислової безпеки, охорони праці, гігієни праці.
3. Назвіть завдання Держпраці, пов'язані з додержанням законодавства про працю.
4. У яких випадках інспектори Держпраці беруть участь у розслідуванні нещасних випадків на виробництві?
5. В чому полягають особливості державного нагляду у сфері гігієни праці?
6. В чому полягають особливості державного гірничого нагляду?
7. У яких випадках Держпраці погоджує навчальні плани і програми?
8. Які дозволи (ліцензії) у передбачених законодавством випадках видає Держпраці?
9. Які основні пріоритети визначає Закон України «Про використання ядерної енергії і радіаційну безпеку»?



Список літератури за темою 8

1. Основи охорони праці: підручник / Желібо Є.П., Гандзюк М.П., Халімовський М.О. – Київ : Каравела, 2018. – 384 с.
2. <https://zakon.rada.gov.ua>
3. <https://dsp.gov.ua/category/diyalnist/administratyvni-posluhy/>
4. <https://dsns.gov.ua/uk/diyalnist-sluzhbi>
5. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/39/95-вр#Text>



ТЕМА 9. ЦЕНТРАЛЬНИЙ ОРГАН ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ, ЩО РЕАЛІЗУЄ ДЕРЖАВНУ ПОЛІТИКУ З ПИТАНЬ НАГЛЯДУ ТА КОНТРОЛЮ ЗА ДОДЕРЖАННЯМ ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРАХ ПОЖЕЖНОЇ І ТЕХНОГЕННОЇ БЕЗПЕКИ

9.1 Кодекс цивільного захисту України.

9.2 Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій.

9.3 Закон України Про систему громадського здоров'я

9.1 Кодекс цивільного захисту України

Кодекс цивільного захисту України [39] регулює відносини, пов'язані із захистом населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій, реагуванням на них, функціонуванням єдиної державної системи цивільного захисту.

Класифікація надзвичайних ситуацій (ст. 5)

Надзвичайні ситуації класифікуються за характером походження, ступенем поширення, розміром людських втрат та матеріальних збитків. Залежно **від характеру походження подій**, що можуть зумовити виникнення **надзвичайних ситуацій** на території України, визначаються такі види надзвичайних ситуацій:

- 1) техногенного характеру;
- 2) природного характеру;
- 3) соціальні;
- 4) воєнні.

Залежно **від обсягів заподіяних надзвичайною ситуацією наслідків**, обсягів технічних і матеріальних ресурсів, необхідних для їх ліквідації, визначаються такі **рівні надзвичайних ситуацій**:

- 1) державний;
- 2) регіональний;
- 3) місцевий;
- 4) об'єктовий.

Основні принципи здійснення цивільного захисту

1) гарантування та забезпечення державою конституційних прав громадян на захист життя, здоров'я та власності, а також виконання у воєнний час норм міжнародного гуманітарного права;

2) комплексного підходу до вирішення завдань цивільного захисту;

3) пріоритетності завдань, спрямованих на рятування життя та збереження здоров'я громадян;

4) максимально можливого, економічно обґрунтованого зменшення ризику виникнення надзвичайних ситуацій;

5) централізації управління, єдиначальності, підпорядкованості, статутної дисципліни оперативно-рятувальної служби цивільного захисту, аварійно-рятувальних служб;



6) гласності, прозорості, вільного отримання та поширення публічної інформації про стан цивільного захисту, крім обмежень, встановлених законом;

7) добровільності - у разі залучення громадян до здійснення заходів цивільного захисту, пов'язаних з ризиком для їхнього життя і здоров'я;

8) відповідальності посадових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування за дотримання вимог законодавства з питань цивільного захисту;

9) виправданого ризику та відповідальності керівників сил цивільного захисту за забезпечення безпеки під час проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт [39].

Забезпечення реалізації **державної політики у сфері цивільного захисту** здійснюється **єдиною державною системою цивільного захисту**, яка складається з функціональних і територіальних підсистем [39].

Завдання і обов'язки суб'єктів господарювання (ст. 20)

1. До завдань і обов'язків суб'єктів господарювання у сфері цивільного захисту належить:

1) забезпечення виконання заходів у сфері цивільного захисту на об'єктах суб'єкта господарювання;

2) забезпечення відповідно до законодавства своїх працівників засобами колективного та індивідуального захисту;

3) розміщення інформації про заходи безпеки та відповідну поведінку населення у разі виникнення аварії;

4) організація та здійснення під час виникнення надзвичайних ситуацій евакуаційних заходів щодо працівників та майна суб'єкта господарювання;

5) створення об'єктових формувань цивільного захисту відповідно до цього Кодексу та інших законодавчих актів;

6) створення диспетчерських служб відповідно до цього Кодексу та інших законів, необхідних для забезпечення безпеки об'єктів підвищеної небезпеки;

7) проведення оцінки ризиків виникнення надзвичайних ситуацій на об'єктах суб'єкта господарювання, здійснення заходів щодо неперевикнення прийнятних рівнів таких ризиків;

8) здійснення навчання працівників з питань цивільного захисту, у тому числі правилам техногенної та пожежної безпеки;

10) розроблення планів локалізації та ліквідації аварій та їх наслідків на об'єктах підвищеної небезпеки;

11) проведення об'єктових тренувань і навчань з питань цивільного захисту;



12) забезпечення аварійно-рятувального обслуговування суб'єктів господарювання відповідно до вимог статті 133 цього Кодексу;

13) здійснення за власні кошти заходів цивільного захисту, що зменшують рівень ризику виникнення надзвичайних ситуацій;

14) забезпечення безперешкодного доступу посадових осіб органів державного нагляду, працівників аварійно-рятувальних служб, з якими укладені угоди про аварійно-рятувальне обслуговування суб'єктів господарювання, для проведення обстежень на відповідність протиаварійних заходів планам локалізації і ліквідації аварій та їх наслідків на об'єктах підвищеної небезпеки, сил цивільного захисту – для проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт у разі виникнення надзвичайних ситуацій;

15) забезпечення дотримання вимог законодавства щодо створення, зберігання, утримання, використання та реконструкції захисних споруд цивільного захисту;

16) здійснення обліку захисних споруд цивільного захисту, які перебувають на балансі (утриманні);

19) розроблення заходів щодо забезпечення пожежної безпеки, впровадження досягнень науки і техніки, позитивного досвіду із зазначеного питання;

20) розроблення і затвердження інструкцій та видання наказів з питань пожежної безпеки, здійснення постійного контролю за їх виконанням;

21) забезпечення виконання вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки, а також виконання вимог приписів, постанов та розпоряджень центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері цивільного захисту;

22) утримання у справному стані засобів цивільного та протипожежного захисту, недопущення їх використання не за призначенням;

23) здійснення заходів щодо впровадження автоматичних засобів виявлення та гасіння пожеж і використання для цієї мети виробничої автоматики;

24) своєчасне інформування з питань цивільного захисту відповідних органів управління цивільного захисту за формою та у строки, встановлені центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері цивільного захисту [39].

Організація заходів цивільного захисту суб'єкта господарювання здійснюється підрозділами (посадовими особами) з питань цивільного захисту, які створюються (призначаються) керівниками зазначених суб'єктів господарювання з урахуванням таких вимог:



у суб'єктах господарювання, віднесених до відповідних категорій цивільного захисту, з чисельністю працюючих **понад 3 тисячі осіб створюються підрозділи з питань цивільного захисту;**

у суб'єктах господарювання із загальною чисельністю працюючих **від 200 до 3 тисяч осіб** та у суб'єктах господарювання, віднесених до другої категорії цивільного захисту, **призначаються посадові особи з питань цивільного захисту;**

у суб'єктах господарювання з чисельністю працюючих **до 200 осіб призначаються особи з питань цивільного захисту** за рахунок штатної чисельності суб'єкта господарювання [39].

Порядок діяльності підрозділів з питань цивільного захисту або призначених осіб визначається відповідними положеннями про них або посадовими інструкціями. Положення про підрозділ (посадова інструкція працівника) з питань цивільного захисту затверджується керівником, що його створив (призначив), на підставі типового положення про такий підрозділ, що затверджується центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері цивільного захисту.

Аварійно-рятувальне обслуговування суб'єктів господарювання і територій


1. Суб'єкти господарювання та окремі території, на яких існує небезпека виникнення надзвичайних ситуацій, підлягають постійному та обов'язковому аварійно-рятувальному обслуговуванню на договірній основі аварійно-рятувальними службами, які пройшли атестацію в установленому порядку.

2. Аварійно-рятувальне обслуговування передбачає надання послуг з проведення відповідних робіт із запобігання виникненню надзвичайних ситуацій (профілактики), локалізації і ліквідації наслідків аварій, інших послуг відповідно до укладеної угоди.

3. Суб'єкти господарювання, галузі та окремі території, які підлягають постійному та обов'язковому аварійно-рятувальному обслуговуванню, а також порядок такого обслуговування визначаються Кабінетом Міністрів України [39].

9.2 Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій

Державна служба України з надзвичайних ситуацій (ДСНС) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ і який реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, рятувальної



справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, а також гідрометеорологічної діяльності [40].

Основними завданнями ДСНС є:

1) реалізація державної політики у сфері цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, запобігання їх виникненню, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, а також гідрометеорологічної діяльності;

2) здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням і виконанням вимог законодавства у сфері цивільного захисту, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб;

3) внесення на розгляд Міністра внутрішніх справ пропозицій щодо забезпечення формування державної політики у зазначених сферах;

4) реалізація в межах повноважень, передбачених законом, державної політики у сфері волонтерської діяльності;

5) виконання функцій компетентного органу у сфері діяльності, пов'язаної з об'єктами підвищеної небезпеки [40].

ДСНС здійснює державний нагляд (контроль) за:

вжиттям інженерно-технічних заходів цивільного захисту відповідно до закону;

діяльністю аварійно-рятувальних служб, станом їх готовності до реагування на аварії та надзвичайні ситуації, а також вживає заходів до зупинення діяльності неатестованих аварійно-рятувальних служб у порядку, визначеному законодавством;

дотриманням періодичності навчання керівного складу та фахівців, діяльність яких пов'язана з організацією і здійсненням заходів цивільного захисту, та вживає заходів для усунення виявлених недоліків [40].

ДСНС перевіряє наявність і готовність до використання в разі виникнення надзвичайних ситуацій промислових засобів захисту органів дихання від небезпечних хімічних речовин, засобів цивільного захисту, стан їх утримання та ведення обліку;

ДСНС складає акти перевірок, видає приписи, постанови, розпорядження про усунення порушень вимог законодавства у сфері цивільного захисту, пожежної та техногенної безпеки, а в разі встановлення порушень, що створюють загрозу життю та здоров'ю людей, звертається безпосередньо та через територіальні органи до адміністративного суду щодо застосування заходів реагування у вигляді повного або часткового зупинення до повного усунення порушень вимог законодавства у сфері цивільного захисту, пожежної та техногенної безпеки роботи підприємств, окремих виробництв, виробничих дільниць, агрегатів, експлуатації будівель, об'єктів, споруд, цехів, дільниць, окремих приміщень, а також машин, механізмів, устаткування, транспортних



засобів, зупинення проведення робіт, у тому числі будівельно-монтажних, випуску та реалізації пожежонебезпечної продукції, систем та засобів протипожежного захисту [40].

ДСНС у разі звернення фізичних чи юридичних осіб **надає:**

інформацію щодо цивільного захисту, зокрема спрямовану на впровадження інженерно-технічних заходів цивільного захисту, забезпечення пожежної та техногенної безпеки;

методичні рекомендації щодо розроблення та підготовки положень, інструкцій, інших нормативних документів у сфері пожежної та техногенної безпеки, що діють на підприємствах, в установах, організаціях та на інших суб'єктах господарювання незалежно від форми власності [40].

9.3 Закон України Про систему громадського здоров'я

Закон [41] визначає правові, організаційні, економічні та соціальні засади функціонування системи громадського здоров'я в Україні з метою зміцнення здоров'я населення, запобігання хворобам, покращення якості та збільшення тривалості життя, регулює суспільні відносини у сфері громадського здоров'я та санітарно-епідемічного благополуччя населення.

Громадське здоров'я - сфера знань та організована діяльність суб'єктів системи громадського здоров'я щодо зміцнення здоров'я, запобігання хворобам, покращення якості та збільшення тривалості життя.

Основні завдання та оперативні функції системи громадського здоров'я визначено у статті 4 Закону України Про систему громадського здоров'я».

Основними завданнями системи громадського здоров'я є організація та забезпечення виконання оперативних функцій громадського здоров'я [41].

Оперативними функціями системи громадського здоров'я є:

1) епідеміологічний нагляд, а також оцінка, спостереження та контроль за показниками і чинниками, що впливають на здоров'я населення;

2) моніторинг, готовність і своєчасність реагування на небезпечні чинники, події та надзвичайні ситуації у сфері громадського здоров'я;

3) захист здоров'я населення;

4) зміцнення здоров'я населення, у тому числі вплив на детермінанти здоров'я;

5) розроблення, затвердження та імплементація процедур і політик, які позитивно впливають на детермінанти громадського здоров'я;

6) використання правових та управлінських інструментів для профілактики хвороб і покращення стану здоров'я населення;



- 7) ефективне запобігання виникненню хвороб та мінімізація їх випадків;
- 8) стратегічне керівництво в інтересах здоров'я та епідемічного благополуччя населення;
- 9) розбудова ефективної системи громадського здоров'я та її кадрове забезпечення;
- 10) організаційне та фінансове забезпечення системи громадського здоров'я, що передбачає рівний та справедливий доступ до послуг у сфері громадського здоров'я;
- 11) інформаційно-роз'яснювальна робота, комунікація та соціальна мобілізація в інтересах здоров'я та благополуччя населення;
- 12) наукове забезпечення системи громадського здоров'я;
- 13) підтримка реалізації ініціатив, що позитивно впливають на здоров'я населення, на місцевому рівні [41].



Контрольні питання за темою 9

1. Які відносини регулює Кодекс цивільного захисту України?
2. Назвіть класифікацію надзвичайних ситуацій в сфері цивільного захисту.
3. Назвіть та охарактеризуйте основні принципи здійснення цивільного захисту.
4. Назвіть завдання і обов'язки суб'єктів господарювання в сфері цивільного захисту.
5. В чому полягають особливості аварійно-рятувального обслуговування суб'єктів господарювання?
6. Охарактеризуйте основні завдання Державної служби України з надзвичайних ситуацій.
7. Яку інформацію надає Державна служба України з надзвичайних ситуацій у разі звернення фізичних чи юридичних осіб?



Список літератури за темою 9

1. Основи охорони праці: підручник / Желібо Є.П., Гандзюк М.П., Халімовський М.О. – Київ : Каравела, 2018. – 384 с.
- 2 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17#Text>

ПЕРЕЛІК ПОСИЛАНЬ

1. Державне управління : підручник : у 2 т / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. - Київ-Дніпропетровськ : НАДУ, 2012. - Т 1. - 564 с.
2. Державне та регіональне управління : навч. посіб. / О. Ю. Бобровська, Т. О. Савостенко, О. Ю. Матвеева, В. К. Лебедева. - 2-ге вид., доповн. - Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2018. - 160 с. ISBN 978-617-7139-35-42.
3. Introduction to public administration / edited by Goldfrey Edwards. Published by Library Press. NY 10001. 2018. ISBN: 978-1-9789-2619-6
4. Закон України Про адміністративну процедуру <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>
5. Закон України Про соціальні послуги <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2671-19#Text>
6. Теоретичні засади державного управління : навч. посіб. / В. Д. Бакуменко, Л. М. Усаченко, О. В. Червякова ; за заг. ред. Л. М. Усаченко. - К. : ТОВ «НВП «Інтерсервіс», 2013. - 174 с. ISBN 978-617-696-075-1
7. Конституція України <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>
8. Закон України Про охорону праці <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2694-12#Text>
9. Кодекс законів про працю України <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08#Text>
10. Науково-практичний коментар до Кодексу законів про працю України. Станом на 15 вересня 2021 р. Під редакцією Д. Журавльова, О. Обушенко. Видавництво Професіонал. 2021. 340 с.
11. Закон України Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1105-14#Text>
12. Основи законодавства України про охорону здоров'я <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801-12#Text>
13. Закон України Про колективні договори і угоди <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3356-12#Text>
14. Закон України Про об'єкти підвищеної небезпеки <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2245-14#Text>
15. Кодекс цивільного захисту України <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17#Text>
16. Кримінальний кодекс України <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text>
17. Цивільна безпека : навчальний посібник / Батир Халмурадов, Валерій Михайлюк. Видавництво: Центр навчальної літератури. 2019. - 158с.
18. Основи охорони праці: підручник / Желібо Є.П., Гандзюк М.П., Халімовський М.О. – Київ : Каравела, 2018. – 384 с.



19. Handbook of Occupational Safety and Health, Third Edition Editor: S. Z. Mansdorf. ISBN: 9781118947265 / Online ISBN: 9781119581482 DOI:10.1002/9781119581482. 2019. John Wiley & Sons, Inc.

20. Порядок проведення атестації робочих місць за умовами праці <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/442-92-п#Text>

21. Закон України Про технічні регламенти та оцінку відповідності <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/124-19#Text>

22. Порядок ідентифікації об'єктів підвищеної небезпеки та їх обліку <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1030-2022-п#Text>

23. Порядок видачі дозволів на роботи підвищеної небезпеки або на застосування машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1107-2011-п#Text>

24. Порядок проведення технічного огляду, випробування та експертного обстеження (технічного діагностування) машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/687-2004-п#Text>

25. Типове положення про порядок проведення навчання і перевірки знань з питань охорони праці (НПАОП 0.00-4.12-05) <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0231-05#Text>

26. Перелік робіт з підвищеною небезпекою <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0232-05#Text>

27. Порядок проведення медичних оглядів працівників певних категорій <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0846-07#Text>

28. Мінімальні вимоги безпеки і охорони здоров'я при використанні працівниками засобів індивідуального захисту на робочому місці <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1494-18#Text>

29. Закон України Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15#Text>

30. Проект Закону України Про безпеку та здоров'я працівників на роботі <https://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=8c876ee6-0cbb-4ecf-9585-e7b1d24c1335&title=ProektZakonuUkrainiproBezpekuTaZdoroviaPratsivnikivNaRoboti>

31. Закон України Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-20#Text>

32. Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16#Text>

33. «Положення про Міністерство охорони здоров'я України» затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 25 березня 2015 р. № 267 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/267-2015-п#Text>



34. «Положення про Міністерство соціальної політики України» затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 17 червня 2015 р. № 423 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/423-2015-п#Text>

35. Типове положення про діяльність уповноважених найманими працівниками осіб з питань охорони праці <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0316-07#Text>

36. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державну службу України з питань праці» <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/96-2015-п#Text>

37. Закон України «Про використання ядерної енергії і радіаційну безпеку» <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/39/95-вр#Text>

38. Положення про Державну інспекцію ядерного регулювання України <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/363-2014-п#Text>

39. Кодекс цивільного захисту України <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17#Text>

40. Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1052-2015-п#Text>

41. Закон України Про систему громадського здоров'я <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2573-20#Text>