

О. В. Жадан,
к.е.н., доц., доцент кафедри управління персоналом
і економіки праці ХарРІ НАДУ

СТРУКТУРНО-ФУНКЦІОНАЛЬНИЙ ПІДХІД ДО ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СОЦІАЛЬНО- ТРУДОВИХ ВІДНОСИН

Здійснено структурно-функціональну характеристику механізмів державного регулювання соціально-трудо­вих відносин. Визначено взаємозв'язки та взаємозалежності їх елементів, склад та особливості застосування властивих їм державно-управлінських інструментів.

Ключові слова: механізм; соціально-трудо­ві відносини; державне регулювання.

Згідно з існуючим у державно-управлінській науці структурно-функціональним підходом до вивчення механізмів державного управління, досліджуючи це явище, основну увагу акцентують не тільки на організаційній основі його побудови, але й на його динаміці, реальному функціонуванні. Цей підхід є особливо актуальним по відношенню до соціально-трудо­вих відносин, оскільки у загальному плані визначає механізм державного регулювання як організацію практичного здійснення державного впливу в цій сфері.

Вивченню проблем формування та розвитку механізмів державного регулювання соціально-трудо­вих відносин присвячені наукові праці численних вітчизняних і зарубіжних вчених, зокрема Н. Волгіна, А. Гірник, О. Грішнєвої, Р. Колосової, А. Колота, Г. Мелік'яна, С. Мельника, Г. Осового та ін. Мінливість та динамічність соціально-трудо­вих відносин вимагають постійного оновлення науково-методичного забезпечення їх державного регулювання.

Метою статті є визначення структурно-функціонального змісту механізмів державного регулювання соціально-трудо­вих відносин, взаємозв'язків та взаємозалежностей їх елементів, складу та особливостей застосування властивих їм державно-управлінських інструментів.

Розглядаючи механізми державного регулювання соціально-трудо­вих

відносин з позицій структурно-функціонального підходу [4], до його складу можна віднести такі самостійні механізми:

- організаційно-правовий механізм – охоплює відповідні норми Конституції України, міжнародних угод та відповідних ратифікованих Україною конвенцій МОП, Кодекс законів про працю України та інші нормативно-законодавчі акти, що регламентують функціонування соціально-трудова відносин, а також органи законодавчої влади (Верховна Рада України, комітети Верховної Ради України);

- інституціональний механізм – включає міністерства, державні комітети, Державну службу зайнятості, інші органи центральної та місцевої виконавчої влади, місцевого самоврядування та ін.;

- методично-інформаційний механізм – складається із наукових розробок методичного та інформаційного спрямування щодо функціонування і розвитку соціально-трудова відносин, системи моніторингового та аналітичного забезпечення тощо;

- організаційно-економічний механізм – включає соціально орієнтовані бюджети усіх рівнів, державні соціальні стандарти, систему загальнообов'язкового державного соціального страхування;

- соціально-комунікативний механізм – включає багатосторонні представницькі органи соціального діалогу на загальнодержавному та регіональному рівні, Національну службу посередництва і примирення тощо.

Конституція України проголошує соціальні права своїх громадян та обов'язки держави щодо їх забезпечення. В Основному Законі України соціально-гуманітарне спрямування визначається 12 статтями, але найважливішою, зокрема стосовно гарантії соціального захисту, є ст. 46 [2].

До нормативно-правового забезпечення соціально-трудова відносин слід також віднести закони України “Про зайнятість населення” (1991 р.), “Про пенсійне забезпечення” (1992 р.), “Про колективні договори і угоди” (1993 р.), “Про оплату праці” (1995 р.), “Про охорону праці” (1997 р.), “Про профспілки, їх права та гарантії діяльності” (1999 р.), “Про загально-

обов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності” (1999 р.), “Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії” (2000 р.), “Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування України на випадок безробіття” (2001 р.), “Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими похованням”, “Про організації роботодавців” (2001 р.), “Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування” (2003 р.), “Про недержавне пенсійне забезпечення” (2003 р.), “Про соціальний діалог в Україні” (2011 р.), “Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи” (2011 р.).

Найвищою ланкою інституціонального механізму державного регулювання соціально-трудових відносин є Кабінет Міністрів України який, згідно із п. 9 ст. 116 Конституції України спрямовує та координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади. До системи центральних органів виконавчої влади України входять міністерства, державні комітети (державні служби) та центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом. Міністерства є провідними органами у системі центральних органів виконавчої влади із забезпечення впровадження державної політики в певній сфері діяльності [3, с. 173]. Відповідальним за розроблення заходів і впровадження основних завдань соціальної політики держави виступає Міністерство соціальної політики України, яке є багатопрофільним комплексом, що включає Державний центр зайнятості, десятки регіональних центрів зайнятості, Державну інспекцію України з питань праці та головні управління праці та соціального захисту населення тощо. Крім того, до його складу входять понад 2700 районних (сільських, районних у містах) тощо центрів (відділів і відділень) зайнятості, управлінь (відділів) праці та соціального захисту населення, інспекцій з контролю за дотриманням трудового законодавства, установ соціального спрямування тощо. Майже всі центральні органи виконавчої влади, які реалізують основні завдання соціальної політики, також мають своїх міс-

цевих представників – відповідні підрозділи, підпорядковані місцевим державним адміністраціям, міськ- (рай) виконкомом тощо.

Структуру методично-інформаційного механізму утворюють Державна служба статистики України, науково-дослідні установи та організації, які готують матеріали методичного і нормативного характеру, звіти, меморандуми, огляди, програми, стратегії, моделі тощо.

Державна служба статистики України розробляє методичне забезпечення моніторингу соціально-трудої сфери, здійснює координацію діяльності органів державної влади, установ і організацій, що забезпечують його проведення. Вона готує щоквартальні звіти про стан соціально-трудої сфери, щорічно випускає збірники аналітичних та соціологічних матеріалів за результатами моніторингу та збірники за окремими напрямками моніторингу.

До складу науково-дослідних установ, що працюють в цій сфері, входять Національний науково-дослідний інститут охорони праці (м. Київ), Центр перспективних соціальних досліджень Мінсоцполітики та НАН України (м. Київ), Науково-дослідний інститут праці й зайнятості населення Мінсоцполітики України та НАН України (м. Київ), Український науково-дослідний інститут протезування, протезобудування та відновлення працездатності (м. Харків), Державна установа Науково-дослідний інститут соціально-трудоих відносин (м. Луганськ), Центр продуктивності (м. Краматорськ, Донецької області). Зазначені наукові установи, окрім першої, прямо підпорядковано Мінсоцполітики України. Окремо слід виділити Раду з вивчення продуктивних сил НАН України, Інститут демографії та соціальних досліджень НАН України, Інститут регіональних досліджень НАН України (м. Львів), Інститут економіки промисловості НАН України (м. Донецьк), Інститут економіко-правових досліджень НАН України (м. Донецьк), Національний інститут стратегічних досліджень, Міжнародний центр перспективних досліджень, Представництво Міжнародної організації праці в Україні, Інститут відкритого суспільства тощо. Низка міжнародних проектів, які висвіт-

люють та аналізують різні аспекти соціально-трудоного розвитку України, виконується під егідою ПРООН, МОП, Світового банку реконструкції та розвитку, TACIS, урядів багатьох країн тощо [4].

Організаційно-економічний механізм включає джерела фінансування, засоби стимулювання до нагромадження та процедури розподілу коштів на реалізацію соціальної політики. Основним джерелом є прямі бюджетні трансферти, тобто прямі виплати юридичним та фізичним особам. Традиційно прямі бюджетні трансферти бувають трьох видів: бюджетні дотації, бюджетні субсидії та бюджетні субвенції.

Законодавчо встановлюючи необхідний мінімум соціальних стандартів, держава робить обов'язковим їх забезпечення для виконавчої влади на всіх рівнях, а також для роботодавців і підприємців усіх форм власності. Таким чином формується базовий рівень соціального забезпечення та встановлюються об'єктивні співвідношення між розмірами соціальних виплат окремим категоріям громадян.

Соціальне страхування розглядається в двох аспектах: в економічному – це спосіб створення необхідних економічних передумов для збереження працездатності економічно активної частини населення, а в необхідних випадках – матеріального забезпечення у разі втрати працездатності, старості, втрати годувальника; в правовому – це встановлена державою і регульована нормами права система соціального захисту громадян при страхових випадках, передбачених законодавством.

Загальнообов'язкове державне соціальне страхування можна класифікувати за такими видами:

- пенсійне страхування;
- страхування на випадок безробіття;
- страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та втратами, обумовленими народженням і похованням;
- страхування від нещасного випадку на виробництві і професійного захворювання, що спричиняє втрату працездатності;

- медичне страхування [8].

Основою соціально-комунікативного механізму є концепція соціального діалогу як частина принципів, що формують так звану Європейську соціальну модель, що ґрунтується на високих економічних показниках, високому рівні соціального захисту і освіти та соціальному діалозі. В Європі концепція діалогу між урядом, організаціями роботодавців і працівників загально визнана як невід'ємна складова успішного управління, навіть якщо її модальність та сфера охоплення значно відрізняються залежно від країни і часто чутливі до циклічності виборів.

Концепція соціального діалогу порівняно нова і є феноменом ХХ ст. Заснування Міжнародної організації праці, діяльність якої ґрунтується на принципі трипартизму, сприяло визнанню та загальному поширенню цієї концепції. Питання трипартизму та соціального діалогу неодноразово порушувалися МОП протягом всього періоду її діяльності, востаннє на Міжнародних конференціях праці 1996 р. (під час загального обговорення на тему “Тристоронніх консультацій на національному рівні з питань економічної та соціальної політики”) та 2002 р., коли була ухвалена резолюція про трипартизм та соціальний діалог [11].

Основними елементами соціально-комунікативного механізму є:

- постійний переговорний процес між представниками інститутів соціального партнерства, тобто профспілок, об'єднань роботодавців (підприємців) та владних структур;
- постійно діючі органи (тристоронні комісії) з регулювання соціально-трудових відносин;
- встановлення й дотримання процедур узгодження інтересів і позицій сторін;
- кодифікація відносин соціального діалогу в законах України, нормативних документах органів державного управління;
- системи контролю за виконанням ухвалених договорів і угод;

– робота експертів партнерських відносин з аналізу стану та перспектив розвитку системи соціального діалогу.

Органи соціального діалогу в Україні складаються із Національної тристоронньої соціально-економічної ради, адміністративно-територіальних (регіональних), галузевих, районних (міських) та сільських (селищних) рад соціального партнерства. Соціальне партнерство (діалог) є найбільш оптимальним та ефективним шляхом активізації громадян, об'єднання демократичних сил для здійснення реформи державного управління, передавання прав регіонам, проведення збалансованої соціальної політики та досягнення добробуту населення тощо.

Характерною рисою сучасного етапу розвитку соціально-трудова відносин в європейських країнах є децентралізація та розвиток неформальних механізмів участі працівників, поширення соціального діалогу на рівень підприємств і всередині фірм. При цьому характерним є зміщення тематики діалогу з площини чисто соціальної до проблем діяльності підприємства та його економічної ефективності. Ця фаза притаманна постіндустріальному суспільству та корпораціям, які пов'язані з інформативною революцією та новими технологіями.

Важливим практичним кроком щодо реалізації ідеї соціального діалогу в нашій країні стало набуття чинності 18 січня 2011 р. Закону України “Про соціальний діалог в Україні” [9]. При загальній позитивній оцінці даного закону, йому властиві істотні недоліки, які викликали занепокоєність вітчизняних організацій соціальних партнерів та Міжнародної організації праці. На локальному рівні законом не передбачені ні органи соціального діалогу, ні порядок їх створення та діяльності, ні повноваження, що, не сприятиме порозумінню на найбільш відповідальному та відчутному для кожного працівника рівні – первинної ланки виробництва. На думку МОП, статті 5 та 6 закону визначають критерії репрезентативності організацій профспілок і роботодавців, які поодиночі або разом можуть завадити новим та зростаючим організаціям брати участь у соціальному діалозі та колективних переговорах.

У загальному вигляді під механізмом ми розуміємо систему упорядкування, що визначає порядок будь-якого виду діяльності [7, с. 181]. Поряд із цим механізм державного регулювання соціально-трудових відносин слід визначати як взаємодію соціальних структур, інститутів, суб'єктів, за допомогою яких здійснюється її функціонування.

Виходячи із викладеного вище, механізм державного регулювання соціально-трудових відносин необхідно трактувати як сукупність послідовних інституціональних, правових, організаційних, економічних управлінських заходів і заходів регуляторного впливу (нормативно-цільових, прогностичних, обліково-інформаційних, аналітично-діагностичних, фінансово-економічних, соціально-комунікативних, ресурсно-розподільчих, контрольних-ревізійних та інших) з метою досягнення необхідного рівня якості трудового життя, забезпечення інтелектуального зростання та духовного збагачення громадян, досягнення в суспільстві соціальної злагоди та стабільності.

Функціонування соціально-трудових відносин включає вироблення та реалізацію регулюючих, організуючих і координуючих впливів на її всі складові та елементи. Зазначені процеси лежать в основі управлінської діяльності.

Функція планування включає вибір цілей, визначення політики, програм, способу дій та методів їх реалізації. За допомогою планування уряд прагне встановити основні напрями зусиль і вироблення сукупності рішень, які забезпечать єдність мети всіх суб'єктів соціально-трудових відносин на всіх їх рівнях. Планування, за своєю суттю, є процесом, за допомогою якого держава пристосовує свої ресурси до змін зовнішніх і внутрішніх умов [10, с. 400–432].

Реалізація будь-якого плану або програми вимагає виконання функції організації. Результатом процесу організації з урахуванням усього ресурсного комплексу держави є консолідація сил і засобів для виконання розроблених планів (програм) [5]. Виходячи із системних принципів, можна визначити, що функція організації є найважливішою. Це пов'язано, по-перше, зі спе-

ціалізацією та розподілом праці у межах організаційної структури; по-друге, із різноманітністю цілей, що стоять перед елементами та складовими механізми; по-третє, із необхідністю адаптації до постійних змін як внутрішнього, так і зовнішнього середовища.

Реалізуючи процеси планування та організації, уряд прагне, по-перше, встановити основні напрями зусиль, ухвалити рішення, які мають забезпечити єдність мети для всіх підпорядкованих структур, по-друге, об'єднати всі ресурси (людські, матеріальні, фінансові та інші) таким чином, щоб ці структури змогли виконувати розроблені плани та досягти зрештою поставлених перед ними цілей [4].

Наступною функцією, що лежить в основі управлінської діяльності, є мотивація до праці. Під мотивацією в організаційному управлінні розуміють процес заохочення виконавців до діяльності, яка передбачає досягнення цілей. Таким чином, функцію мотивації спрямовано на розв'язання завдань, пов'язаних із стимулюванням діяльності виконавців відповідно до обов'язків, що делегуються їм згідно із планом [6].

Для реалізації розроблених планів (програм) необхідна ефективна система контролю. Контроль – це функція, що дозволяє не лише виявляти, але й уникати помилок і недоліків як в управлінській діяльності виконавчої влади, так і у діяльності безпосередніх виконавців.

Слід відзначити, що застосовується як попередній (здійснюється через реалізацію проекту), так і апостеріорний контроль, який застосовується для оцінювання досягнення мети функціонування або реалізації проектів.

В Україні до виконання відповідних контрольних функцій залучено співробітників Державної податкової адміністрації, Державної інспекції України з питань праці, Пенсійного фонду, інших фондів соціального страхування, Державної служби зайнятості, КРУ, Генеральної прокуратури України, інших державних установ.

У той же час поряд із майже абсолютним контролем над дрібними витратами відсутній дієвий контроль за стратегічно важливими напрямками, на-

приклад, незадовільним є контроль за ефективністю бюджетних витрат, управлінням державною власністю [1, с. 275].

Процес вироблення та реалізації регулюючих, організуючих та координуючих впливів на соціально-трудові відносини має забезпечувати виконання зазначених вище функцій у повному обсязі. Для цього, на думку С. Мельника, у своєму складі він (процес) має складатися з таких етапів:

- пошук, збір, оброблення та аналіз інформації про стан зовнішнього та внутрішнього середовища;
- встановлення мети;
- ухвалення загального рішення, спрямованого на досягнення мети;
- послідовна конкретизація рішення у вигляді планування (програмування, проектування);
- вироблення часткових рішень на основі завдань, встановлених суб'єктам соціально-трудової сфери, які беруть участь у реалізації проекту;
- організація виконання загального рішення;
- керівництво діяльністю соціально-трудової сфери щодо виконання рішення;
- контроль за цією діяльністю [4].

Інструментами механізму регулювання соціально-трудових відносин є:

- система соціальних гарантій (фіксатори взаємних обов'язків і відповідальності держави та громадян, а також партнерство, згода між владою і населенням з питань співвідношення між споживанням і накопиченням, темпами зростання оплати та продуктивності праці тощо);
- соціальні стандарти (засоби забезпечення конституційних прав громадян у сфері соціальних гарантій, необхідних для визначення фінансових нормативів);
- споживчі бюджети (законодавчо визначені обсяги гарантованих соціальних послуг, які надаються на безкоштовній або пільговій основі);
- інші граничні соціальні обмежувачі (граничні значення показників обсягів фінансування науки, освіти, культури, охорони здоров'я) [12].

Від того, наскільки ефективно та повно буде запроваджено відповідні інструменти до практики управлінської діяльності, залежить результативність функціонування механізму регулювання соціально-трудова відносин у цілому. Слід також зазначити, що хоча граничні значення показників обсягів фінансування таких соціальних видів економічної діяльності, як наука, освіта, культура, охорона здоров'я тощо безпосередньо не впливають на трудове життя (мається на увазі використання робочої сили у трудовому процесі, на виробництві), їх слід враховувати, тому що підготовка кадрів на виробництві (професійне навчання), медичне, соціально-побутове обслуговування на вітчизняних підприємствах майже відсутні.

Інструментами механізму регулювання соціально-трудова відносин також виступають стратегічні та тактичні законодавчо-нормативні акти та документи управлінського характеру, різнотермінові прогнози соціально-економічного розвитку територій на перспективу, комплексні програми (стратегії) соціально-економічного розвитку регіонів, місцеві цільові (галузевої) програми тощо.

Отже, основи механізму державного регулювання соціально-трудова відносин в Україні закладено, однак концепція його подальшого розвитку здебільшого базується на удосконаленні інститутів соціального діалогу та формальних процедур його здійснення. Значний стримуючий вплив на розвиток соціально-трудова відносин мають патерналістські тенденції державного впливу на формування тристоронніх органів соціального діалогу. Подальші дослідження в цій сфері доцільно здійснювати в напрямку формування мотиваційного механізму саморозвитку та саморегулювання соціально-трудова відносин насамперед на базовому виробничому рівні.

Список використаних джерел

1. Гірник А. Роль контролю в державному управлінні та забезпечення прав найманих працівників: перспективи соціального партнерства в Україні / А. Гірник, В. Саламанов // Вісник УАДУ при Президентові України. – 1999. – № 2. – С. 269–275.
2. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // ВВР України. – № 30. – 1996.

3. *Коротич О. Б.* Державне управління регіональним розвитком України : [монографія] / О. Б. Коротич. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2006. – 220 с.
4. *Мельник С.* Реформування соціально-трудоної сфери: проблеми і напрями їх вирішення / С. Мельник. – Луганськ : ДУ НДІ СТБ, 2008. – 142 с.
5. *Нижник Н.* Системний підхід до керівництва організацією: організаційна функція / Н. Нижник, О. Машков, С. Носов // Вісник УАДУ при Президентіві України. – 1997. – № 2. – С. 22–27.
6. *Нижник Н.* Системний підхід до керівництва організацією: функція мотивації / Н. Нижник, О. Машков, С. Носов // Вісник УАДУ при Президентіві України. – 1998. – № 1. – С. 132–137.
7. *Осипов Г. В.* Социологический энциклопедический словарь / Г. В. Осипов. – М. : НОРМА (Издательская группа НОРМА-ИНФРА-М.), 2000. – 481 с.
8. Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування: Закон України від 14 січня 1998 р. № 16/98-ВР // ВВР України. – 1998. – № 23. – Ст. 121.
9. Про соціальний діалог в Україні : Закон України від 23 грудня 2010 р. № 2862-VI [Електрон. ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
10. *Райт Г.* Державне управління / Г. Райт ; [пер. з англ.]. – К. : Основи, 1994. – 432 с.
11. *Рихлі Л.* Соціальний діалог на національному рівні у країнах-кандидатах на вступ до Європейського Союзу / Л. Рихлі, Р. Прітцер. – Женева : Міжнародне Бюро Праці, 2003. – 54 с.
12. *Садова І. Я.* До проблеми управління соціальним розвитком регіону. Стратегічні пріоритети розвитку регіонів в системі економічної політики в Україні / І. Я. Садова. – Чернівці : ЧТЕУ, 2001. – С. 283–286.

Zhadan O. V. Structural-functional approach to forming of mechanism of the state adjusting of social-labour relations.

Structural-functional description of machineries of the state adjusting of social-labour relations is carried out. Intercommunications and interdependence of their elements, composition and features of application of incident to them state-administrative instruments are definite.

Key words: mechanism; social-labour relations; state adjusting.

Жадан А. В. Структурно-функциональный подход к формированию механизма государственного регулирования социально-трудовых отношений.

Дана структурно-функциональная характеристика механизмов государственного регулирования социально-трудовых отношений. Определены взаимосвязи и взаимозависимости их элементов, состав и особенности применения присущих им государственно-управленческих инструментов.

Ключевые слова: механизм; социально-трудовые отношения; государственное регулирование.