

67.9(4.Укр)401  
Б90

Міністерство освіти і науки України  
ІВАНО-ФРАНКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ ТЕХНІЧНИЙ  
УНІВЕРСИТЕТ НАФТИ І ГАЗУ

БУЛГАКОВ Ігор Миколайович



67.9(4.Укр)401 +  
67.9(4.Укр)405-1  
УДК 351.78

Б90

**СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК  
СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯМ  
ПРОМИСЛОВОЇ БЕЗПЕКИ, ОХОРОНИ ПРАЦІ ТА ГІРНИЧОГО  
НАГЛЯДУ В УКРАЇНІ**

25.00.01 – теорія та історія державного управління

**АВТОРЕФЕРАТ**

дисертації на здобуття наукового ступеня  
кандидата наук з державного управління



Дисертацією є рукопис.

Робота виконана в Одеському регіональному інституті державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

**Науковий керівник** – кандидат наук з державного управління, доцент **КОЛІСНІЧЕНКО Наталія Миколаївна**, Одеський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, доцент кафедри регіональної політики та публічного адміністрування.

**Офіційні опоненти:** доктор наук з державного управління, професор **ЛАХИЖА Микола Іванович**, Полтавський національний технічний університет імені Ю. Кондратюка, завідувач кафедри державного управління і права;  
кандидат наук з державного управління **КЛИМЕНКО Наталія Григорівна**, Національна академія державного управління при Президентові України, доцент кафедри глобалістики, євроінтеграції та управління національною безпекою.

Захист відбудеться *10 липня 2015 року об 11 годині* на засіданні спеціалізованої вченої ради К 20.052.07 Івано-Франківського національного технічного університету нафти і газу за адресою: 76010, м. Івано-Франківськ, вул. Короля Данила, 13, к. 12-21.

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Івано-Франківського національного технічного університету нафти і газу за адресою: 76019, м. Івано-Франківськ, вул. Карпатська, 15.

Автореферат розісланий *9 червня 2015 року*.

**Учений секретар  
спеціалізованої вченої ради**

**А.В. Мазак**



## АГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

ь теми. У Конституції України і в загальних принципах міжнародного права визначено, що людина, її життя і здоров'я, недоторканність і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю, кожен має право на належні, безпечні і здорові умови праці. Таким чином, держава зобов'язана забезпечити безпеку всім громадянам у процесі трудової діяльності. Загальні принципи державної політики у сфері промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду визначені законодавством України, узгоджуються з приписами конвенцій Міжнародної організації праці, директивами Європейського Союзу та спрямовані на створення належних, безпечних і здорових умов праці, запобігання промисловим аваріям, нещасним випадкам та професійним захворюванням,

Відповідно до цього в Україні побудовані основи державної системи забезпечення промислової безпеки та охорони праці, а також гірничого нагляду з метою реалізації державної політики у цій сфері. Проте, сьогодні зазначена система не є цілісною та ефективною, про що свідчить статистика промислових аварій та промислового травматизму. Послаблення відповідних механізмів державного управління у цій сфері, що відбувалося протягом останніх десятиріч, призвело до порушення вертикалі державного управління, зниженню ефективності та координації діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади щодо запобігання промислових аварій, створення безпечних і здорових умов праці. Практично не здійснюється планування та реалізація заходів з промислової безпеки та охорони праці на регіональному рівні.

Підвищенню ефективності реалізації державної політики в сфері промислової безпеки та охорони праці можуть сприяти ретроспективні дослідження. Вивчення еволюції системи забезпечення промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду в Україні актуальне в трьох аспектах: науково-теоретичному (майже повна відсутність відповідних досліджень у науковій літературі), нормотворчому (необхідність вдосконалення сучасного законодавства, що регламентує діяльність системи забезпечення промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду) та практично-управлінському (вироблення конкретних пропозицій щодо вдосконалення діючої системи забезпечення промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду на основі виявлення відповідних традіцій та тенденцій).

В основу дисертаційного дослідження покладені наукові здобутки вітчизняних та зарубіжних авторів, які займалися науковою розробкою методологічних питань державного управління (роботи В. Авер'янова, О. Андрійко, В. Атаманчука, В. Бакуменка, І. Залюбовської, М. Іжі, В. Корженка, П. Надолішнього, Л. Приходченко, А. Мельник, С. Присухіна, Ю. Сурміна), проблем безпекового простору (праці Ю. Азарова, Г. Балюк, Д. Беззубова, В. Горбуліна, О. Данільяна, О. Дзьобаня, А. Качинського, Н. Клименко, В. Ліпкана, В. Могилевського, Н. Нижник, Г. Ситника, Л. Шипілової, А. Яцика), загальних аспектів промислової безпеки та охорони праці (дослідження В. Батлук, М. Гандзюка, Д. Зеркалова, Ю. Івчук, В. Москальової, С. Сторчака, Н. Ткачука), у тому числі деяким проблемам управління у цій сфері (роботи Н. Воропаєвої, С. Гур'єва, С. Засунька, Н. Ткачука, А. Деркача, В. Доманського, І. Криничної,

К. Пасинчука, О. Труша). Деякі близькі до предмету дослідження історичні аспекти висвітлювалися в працях Н. Єрошкіна, В. Ковалінського, М. Лахижі, Я. Радиша. Поряд із цим, аналіз літератури з предмету дисертаційного дослідження свідчить, що ретроспективне дослідження механізмів забезпечення промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду у вітчизняній літературі фактично відсутнє.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Дисертаційне дослідження було виконане у межах комплексного наукового проекту Національної академії державного управління при Президентіві України "Державне управління та місцеве самоврядування" (державний реєстраційний № 0199U002827) і пов'язане з темою науково-дослідної роботи кафедри регіональної політики та публічного адміністрування Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України "Розробка концептуальних засад реформування системи регіонального управління", де автор, як виконавець, опрацював модель реформування територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади у системі регіонального урядування.

**Мета і завдання дослідження.** *Метою* дисертаційного дослідження є визначення перспектив і шляхів вдосконалення системи державного управління забезпеченням промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду на основі її ретроспективного відтворення на різних етапах розвитку України. Відповідно до зазначеної мети в дисертації були поставлені і розв'язані такі наукові *завдання*:

- проаналізувати методологічні аспекти державного управління забезпеченням промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду;
- здійснити аналіз передумов виділення функції забезпечення промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду у системі державного управління;
- визначити основні етапи розвитку системи забезпечення промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду в Україні;
- виявити спільність цілей, завдань, наступності компетенції із здійснення державних функцій у сфері забезпечення промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду в різні періоди розвитку системи державного управління в Україні;
- реконструювати історичний досвід функціонування системи забезпечення промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду;
- на основі ретроспективного аналізу розробити конкретні пропозиції щодо вдосконалення системи державного управління забезпеченням промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду у системі державного управління.

*Об'єкт дослідження* – система державного управління у сфері забезпечення промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду в Україні.

*Предмет дослідження* – становлення та розвиток системи державного управління забезпеченням промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду в Україні (XIX – поч. XXI ст.).

*Методи дослідження.* Теоретичною і методологічною основою дисертаційного дослідження є фундаментальні положення сучасних теорій державного управління, наукові праці вітчизняних і зарубіжних учених з питань державного управління, проблем безпеки та комплекс взаємопов'язаних,

взаємодоповнюючих загальнонаукових і спеціальних методів дослідження, спрямованих на отримання об'єктивних та достовірних результатів. У процесі аналізу й узагальнення наукових концепцій, розробок та пропозицій провідних вітчизняних і зарубіжних учених з тематики наукового дослідження використовувалися абстрактно-логічний і системно-аналітичний методи; ретроспективний аналіз і методи проспективного дослідження – для визначення еволюції цільових, функціональних, організаційних та інших складових механізмів державного управління у сфері забезпечення промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду в Україні. Застосування методології системного підходу дало змогу, зокрема, систематизувати емпіричну інформацію, проаналізувати становлення та розвиток системи державного управління у сфері забезпечення промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду в Україні, виділити складові цієї системи, принципи їх взаємодії, а також визначити понятійно-категорійний апарат. Завдяки методу функціонально-структурного аналізу простежено причинно-наслідкову зумовленість структурних елементів системи державного управління у сфері забезпечення промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду. Історичний метод дозволив дослідити процес становлення і розвитку системи державного управління у сфері забезпечення промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду в Україні, особливості конкретних періодів.

Емпіричною основою дослідження стали нормативно-правові акти, що регулювали статус та функції органів державного управління у сфері забезпечення промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду на різних етапах історії України, архівні джерела, довідкові та статистичні матеріали, особисті спостереження автора, що були отримані в процесі багаторічного перебування на державній службі в органах державного управління з забезпечення промислової безпеки та охорони праці.

**Наукова новизна одержаних результатів** обумовлена тим, що дисертаційна робота є першим у вітчизняній науці державного управління ретроспективним дослідженням системи державного управління забезпеченням промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду в Україні. У роботі на основі вивчення вітчизняного досвіду вирішене актуальне наукове завдання щодо теоретико-методологічного обґрунтування розвитку традицій та загальних тенденцій забезпечення промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду в Україні та розроблено екстраполяційну модель, яка забезпечує ефективність реалізації повноважень органів публічної влади в Україні. У результаті проведеного дослідження отримані нові наукові й практичні результати:

*вперше*

– розкрито генезис, процес формування та розвиток системи державного управління промисловою безпекою, охороною праці та гірничого нагляду в Україні у період ХІХ – початку ХХІ ст., що дозволило розробити наукову періодизацію та виявити провідні тенденції її розвитку;

– досліджено статус органів державного управління промисловою безпекою, охороною праці та гірничого нагляду в Україні у системі урядування в історичній ретроспективі, що забезпечило виявлення спільності цілей, завдань, наступності компетенції із здійснення державних функцій у цій сфері на різних

етапах розвитку системи державного управління в Україні;

*удосконалено*

– визначення промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду як одного із напрямів сучасної державної політики, спрямованої на створення належних, безпечних і здорових умов праці, запобігання нещасним випадкам та професійним захворюванням;

– загальну наукову картину розвитку державного управління безпековим простором в Україні, зокрема виділено й актуалізовано вітчизняний внесок у формування державницько-громадівського підходу щодо промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду;

– систему управлінських зв'язків поміж органами, що реалізують державну політику у сфері промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду та з'ясовано процедури прийняття відповідних управлінських рішень, що дозволило виробити практичні рекомендації щодо вдосконалення механізмів їх здійснення;

*набули подальшого розвитку*

– структурно-функціональна характеристика органів державної влади та управління відповідно до нормативно-правової бази певного періоду в історії України;

– дослідження функцій (координація, планування, організація, контроль, партнерство); закономірностей процесу (зумовленість процесу розвитку системи державного управління особливостями соціально-економічного, соціально-політичного розвитку України); тенденцій (централізації, децентралізації, деконцентрації, професіоналізації, структурної гармонізації), залежностей (від мети, змісту, методів діяльності, умов, результатів) системи державного управління.

**Практичне значення одержаних результатів** полягає в тому, що розроблено теоретичні та практичні положення, які в сукупності дають змогу підвищити ефективність функціонування механізмів державного управління у сфері забезпечення промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду в Україні, сформувати дієві інструменти реалізації функцій органів Державної служби гірничого нагляду та промислової безпеки України. Впровадження результатів дисертаційного дослідження в практику діяльності органів публічної влади підтверджено актами про впровадження Державної служби гірничого нагляду та промислової безпеки України від 21.09.2014 р., Територіального управління Держгірпромнагляду України в Одеській області від 21.09.2014 р..

**Особистий внесок здобувача.** Дисертаційна робота виконана автором самостійно, всі наукові результати та науково-практичні рекомендації, отримані на базі особистих досліджень еволюції системи державного управління у сфері забезпечення промислової безпеки та охорони праці в Україні.

**Апробація результатів дисертації.** Дисертацію виконано на кафедрі регіональної політики та публічного адміністрування Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президенті України та обговорено на розширеному засіданні кафедри (протокол від 16 грудня 2014 р. № 6). Основні положення дослідження висвітлено в доповідях на науково-практичних конференціях і семінарах, а саме: "Сучасні тенденції розвитку публічного управління: теорія та практика" (Одеса, 2012),

"Європейський проект та Україна" (Одеса, 2012), "Державне управління в Україні: історія державотворення, виклики та перспективи" (Одеса, 2013, 2014), "Актуальні проблеми та перспективи розвитку публічного управління" (Одеса, 2013), "Європейська інтеграція в контексті світових глобалізаційних процесів" (Одеса, 2014), "Актуальні проблеми європейської інтеграції та євроатлантичного співробітництва України" (Дніпропетровськ, 2014), "Регіональна політика та регіональний розвиток в Україні" (Одеса, 2014), "Реформування публічного управління: теорія, практика, міжнародний досвід" (Одеса, 2014).

**Публікації.** За темою дослідження опубліковано 16 наукових праць, у тому числі 5 – у наукових фахових виданнях України та 1 – у зарубіжному науковому виданні.

**Структура й обсяг дисертації.** Дисертаційна робота складається зі вступу, трьох розділів (вісім підрозділів), висновків, списку використаних джерел та додатків. Повний обсяг дисертаційної роботи становить 265 сторінок, з яких 199 сторінок основного тексту. У роботі вміщено 12 рисунків та 5 таблиць. Список використаних джерел містить 338 найменувань.

## ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У *вступі* обґрунтовано актуальність теми, вказано на зв'язок роботи з темами наукових досліджень ОРІДУ НАДУ при Президентіві України; визначено мету, задачі, об'єкт, предмет дослідження; охарактеризовано використані методи, ступінь наукової новизни одержаних результатів, їх теоретичне й практичне значення; наведено дані щодо апробації та впровадження в практику результатів дослідження, а також кількості публікацій за темою дисертації.

У *першому розділі* – *"Становлення системи державного управління забезпеченням промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду у системі державного управління"* – показано розвиток загальної методології дослідження з державного управління, обґрунтовано проблематику забезпечення промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду як об'єкту науки державного управління. У розділі визначений науково-категорійний апарат сфери забезпечення промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду, взаємозв'язок з іншими категоріями державного управління. У зв'язку із неповною визначеністю місця ретроспективного методу в науці державного управління, що покладений в основу роботи, досліджено ознаки методу ретроспекції та його зв'язок з іншими методами науки державного управління.

Доведено, що промислова безпека є складовою частиною національної безпеки України і означає стан захищеності небезпечних виробничих об'єктів, що досягається технічними, правовими, організаційними заходами й засобами; вона характеризується якістю і надійністю устаткування та механізмів, які поряд з виконанням необхідних функцій забезпечують у процесі їх експлуатації зниження ймовірності заподіяння шкоди людям, навколишньому природному середовищу, суспільству і державі від впливу несприятливих факторів (радіації, вибухів, пожеж, руйнувань, тиску, температури, токсичності середовища, електричної напруги й т. ін.). До складових системи промислової безпеки входять технічний,

політико-правовий, організаційний, соціально-політичний, економічний, освітній, інформаційний елементи.

В розділі обґрунтовано, що охорона праці є сукупністю правових, соціально-економічних, санітарно-гігієнічних, організаційно-технічних і лікувально-профілактичних заходів та засобів, спрямованих на збереження життя, здоров'я, працездатності людини у процесі трудової діяльності. Охорона праці, входить до складу промислової безпеки та є її інструментальним вираженням. У свою чергу гірничий нагляд – це діяльність відповідних органів державної влади, яка спрямована на виявлення причин і умов, що створюють небезпеку на гірничому виробництві та сприяють завданню шкоди гірничому виробництву, попередження названих причин, вжиття заходів щодо усунення шкоди та притягнення порушників до встановленої законом відповідальності. Гірничий нагляд є складовою промислової безпеки, що відокремлюється в її складі завдяки специфічності наглядового об'єкту та інструментарію, що використовується в межах наглядової діяльності.

На основі дослідження онтологічних засад державного управління доведено, що державне управління забезпеченням промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду – це діяльність суб'єктів державно-владних повноважень, яка в межах чинного законодавства та із залученням наявного у її розпорядженні потенціалу (матеріального, фінансового, інтелектуального), здійснює розробку й реалізацію владних, регулюючих, координуючих, контролюючих та нормативних державно-управлінських впливів (рішень) на об'єкти промисловості та робочі місця з метою прогнозування, своєчасного виявлення, запобігання та нейтралізації існуючих загроз функціонування промислових об'єктів та дотримання прав громадян на безпечні умови праці.

Встановлено, що ретроспективний підхід у науці державного управління покликаний надати уявлення про організацію здійснення тієї чи іншої системи (підсистеми) державного управління через розвиток її форм та характеристик в часі. Ретроспективний підхід дозволяє виявити існуючі тенденції та закономірності у розвитку системи (підсистеми) державного управління. Спрямованість відповідних досліджень та орієнтація практичних дій на основі ретроспективного підходу дозволяє адекватно сприйняти генезу, передісторію існуючих державно-управлінських проблем з метою їх розуміння, знаходження шляхів вирішення та прогнозування розвитку.

Доведено, що в XIX ст. в якості самостійного напрямку та функції державної політики виділилося забезпечення промислової (технічної) безпеки та охорони праці як система заходів, спрямованих на створення безпечних та здорових умов праці й життя людей. Необхідність забезпечення промислової безпеки була наслідком таких явищ, як промислова революція, поширення фабрично-заводської форми промислового виробництва та розвиток робітничого руху. Доведено, що система забезпечення промислової безпеки в Україні історично виникла у формі так званого гірничого нагляду, тобто утворилася в межах гірничого виробництва та пов'язаних із ним галузей промисловості.

На підставі аналізу вдалося встановити, що забезпечення промислової безпеки здійснювалось у XIX – на початку XX ст. за складною та ієрархічно побудованою структурою, до якої належали органи гірничого нагляду, фабричні



інспекції, відомчі підрозділи, у цій роботі також брали участь громадські організації. Обґрунтовано, що в діяльності органів, які забезпечували промислову безпеку, сумішалися не лише функції технічного нагляду, але й функції нагляду за трудовим та санітарним законодавством, безпосереднього управління підвідомчими підприємствами, нормативного регулювання відповідних відносин, а також фіскальні та дозвільні функції. Зазначене не сприяло ефективності забезпечення промислової безпеки.

*У другому розділі – "Розвиток системи державного управління забезпеченням промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду в умовах командно-адміністративної системи"* – у відповідності до завдань дисертації досліджено генезу радянської системи забезпечення промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду та її еволюцію у радянський період вітчизняної історії. В розділі розглядаються особливості забезпечення промислової безпеки на теренах сучасної України.

Доведено, що система забезпечення промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду в радянський період вітчизняної історії у цілому розвивала тенденції, що були закладені у дорадянський період, зокрема щодо розділення на дві паралельно існуючі підсистеми – промислової безпеки (разом із гірничим наглядом) та охорони праці.

Встановлено, що діяльність із забезпечення промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду у радянські часи характеризується численними організаційними перетвореннями в межах двох достатньо чітко визначених періодів. У перший із них (20-і – середина 50-х рр. ХХ ст.) домінуючою була децентрована модель управління сферою промислової безпеки. Проте позавідомчий гірничий нагляд на той час не повною мірою відповідав логіці побудови радянської системи управління. У другий період (середина 50-х – кінець 80-х рр. ХХ ст.) перевага була надана у цілому концентрованій моделі управління. У підсумку державний механізм забезпечення промислової безпеки до кінця 80-х рр. ХХ ст. значною мірою перетворився у неконцентровану та розбалансовану систему, яка багато в чому відтворила численні організаційні недоліки 30-х – першої половини 50-х рр.

Аналіз взаємовідносин, що складалися у сфері забезпечення промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду у радянські часи дозволив довести, що єдина за своєю природою функція держави із забезпечення промислової безпеки та охорони праці виявилася штучно розділеною на дві паралельно існуючі системи: промислової безпеки (у тому числі гірничого нагляду), нагляд за якою здійснювався в межах державного механізму та охорони праці, нагляд за якою здійснювався поза державним механізмом – на рівні профспілкових комітетів.

У розділі на тлі аналізу численних джерел доведено, що сфера забезпечення промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду у радянський період вітчизняної історії була переважним чином предметом регулювання та управління на рівні союзного центру. Органи УРСР щодо забезпечення промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду були або відсутні, або володіли обмеженим впливом на зазначену сферу.

*У третьому розділі – "Удосконалення системи державного управління забезпеченням промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду в період*

*незалежності України*" – досліджені основні етапи розвитку національної системи забезпечення промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду в незалежній Україні, а також розглянуті особливості її генезису.

Доведено, що становлення та розвиток національної моделі забезпечення промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду безпосередньо були пов'язані із змінами, що відбувалися у системі виконавчої влади незалежної України. На першому етапі (1991-1993 рр.) відбулося формування самостійних органів управління промисловою безпекою, охороною праці та гірничого нагляду через зміну статусу відповідних органів з органів Союзу РСР в органи незалежної України без принципових змін їх функцій, повноважень та структури. На другому етапі (1993-1998 рр.) реорганізація органів із забезпечення промислової безпеки відбувалася внаслідок запозичення та компіляції аналогічних систем із пострадянських країн, у першу чергу з Російської Федерації. Лише період, який почався з 1998 р. характеризувався пошуком моделі забезпечення промислової безпеки та охорони праці, яка б відповідала специфіці об'єкту управління в Україні та вітчизняним традиціям врядування.

Визначено, що основними організаційними формами, яких набували органи із забезпечення промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду, були державний комітет (центральный орган виконавчої влади, функціонування якого передбачало здійснення ним міжгалузевої діяльності, координації та контролю й забезпечення через це єдності роботи інших центральних органів виконавчої влади, підприємств і установ, які не були підпорядковані держкомітетам), державний департамент (урядовий орган державного управління, який не належить до центральних органів виконавчої влади та є безпосередньо підпорядкованим певному міністерству або центральному органу зі спеціальним статусом) та державна служба (центральный орган виконавчої влади, який здійснює функції з контролю, нагляду й надання державних послуг у встановленій сфері діяльності).

Обґрунтовано, що система забезпечення промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду, що склалася за наслідками її еволюції у період незалежності, характеризувалася послабленням механізму державного управління у зазначеній сфері, що призвело до порушення вертикалі державного управління, зниження ефективності та координації діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади щодо створення безпечних і здорових умов праці.

Визначено, що забезпечення промислової безпеки, охорони праці, гірничого нагляду є функцією багатьох органів державної влади, органів місцевого самоврядування. Зазначена система є досить розгалуженою і включає в себе органи, для яких функція у даній сфері є однією зі складових усієї сукупності інших наданих функцій або ж належить до основної функції. Основними складовими системи забезпечення промислової безпеки, охорони праці, гірничого нагляду є підсистема вироблення політики та забезпечення політичного контролю за її впровадженням (Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, міністерства) та підсистема реалізації політики та спеціального контролю за її впровадженням (державні служби, агентства, інспекції, фонди тощо). Система забезпечення промислової безпеки, охорони праці, гірничого нагляду містить також центральний, місцевий та виробничий рівень

територіальної організації.

Здійснено прогностичний аналіз розвитку організаційного механізму державного управління промисловою безпекою, охороною праці та гірничого нагляду, а також визначені перспективи вдосконалення деяких технологій забезпечення промислової безпеки та охорони праці. Обґрунтовано, що основними недоліками діючої державної системи забезпечення промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду є ігнорування принципів здійснення промислової безпеки та охорони праці, а також принципів державного управління забезпеченням промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду; суміщення функцій з формування державної політики, нормативно-правового регулювання, надання державних послуг з функціями здійснення контрольного-наглядових заходів в діяльності відповідних органів державної влади, що опікуються промисловою безпекою та охороною праці; розпорошеність функцій забезпечення промислової безпеки та охорони праці серед кількох органів державної влади та відсутність ефективної координації поміж ними; неповнота правового регулювання державної системи забезпечення промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду.

У розділі доведено, що перспективна модель забезпечення промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду передбачає перехід до концентрованої моделі у вигляді Державної служби технологічного нагляду як центрального органу виконавчої влади у сфері забезпечення промислової безпеки та охорони праці (рис. 1).

## ВИСНОВКИ

У дисертації вирішено наукове завдання щодо теоретико-методологічного обґрунтування розвитку традицій та загальних тенденцій державного управління забезпеченням промислової безпеки, охорони праці й гірничого нагляду в Україні. Проведене дослідження дає підстави для висновку, що реформування системи державного управління у сфері забезпечення промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду в Україні вимагає врахування еволюції функціонування зазначеної системи з метою встановлення відповідних традицій та тенденцій, що склалися у цій сфері. Результати дослідження мають теоретичне й практичне значення та відзначаються науковою новизною.

1. Промислова безпека, охорона праці та гірничий нагляд – це стан захищеності промислових об'єктів, копалин та найманих працівників від надзвичайних ситуацій виробничого характеру, при якому забезпечується своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних та потенційних загроз, а при їх наявності або виникненні виключається можливість заподіяння шкоди від них. Промислова безпека, охорона праці та гірничий нагляд передбачають створення системи соціально-економічних, управлінських, технічних, санітарно-лікувальних та профілактичних заходів і засобів, спрямованих на захист небезпечних промислових об'єктів та зниження вірогідності нанесення шкоди життю, здоров'ю і працездатності людини в процесі трудової діяльності. Промислова безпека, охорона праці та гірничий нагляд мають чітко структуровані

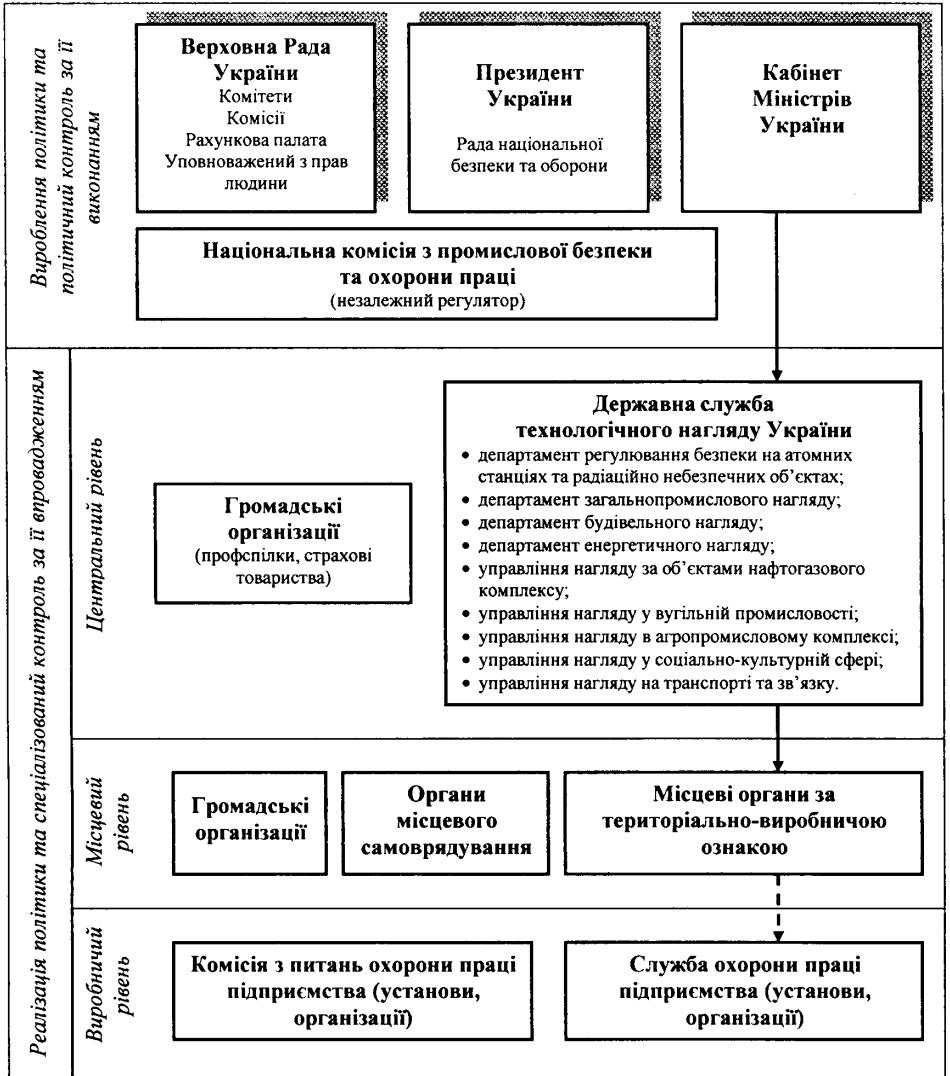


Рис. 1 – Екстраполяційна модель державного управління у сфері забезпечення промислової безпеки та охорони праці

зв'язки з іншими видами громадської безпеки спрямованої на захист населення, об'єктів економіки, національного надбання від згубного впливу надзвичайних ситуацій техногенного, природного або іншого характеру й є невід'ємною складовою системи забезпечення національної безпеки України.

2. Забезпечення належного захисту промислових та гірничодобувних об'єктів та найманих працівників від факторів, які породжують небезпечні явища виробничого характеру, неможливе без належного державного регулювання,

державного управління та державного контролю. Створення спеціальних державних органів щодо забезпечення промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду в Україні пов'язано, як і у західних країнах, з процесом переходу до індустріального способу виробництва. В процесі його розвитку виник новий, такий що не існував раніше, вид суспільних відносин – виробничі відносини, що склалися між роботодавцями та працівниками з приводу забезпечення безпечних умов праці. Зазначені нові відносини неминуче викликали появу специфічної функції держави, спрямованої на забезпечення гармонізації цих відносин, що отримало відображення у відповідному правовому регулюванні. Виникнення трудового законодавства, у свою чергу, призвело до необхідності здійснення нагляду за виконанням означеної функції, тобто формування відповідної системи державних органів із забезпечення промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду.

3. Розвиток системи забезпечення промислової безпеки та охорони праці в Україні поділяється на три етапи, в основу виділення яких був покладений аналіз завдань, принципів, структури, змісту, функцій, внутрішніх зв'язків у системі державного управління забезпеченням промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду, соціально-політичних та соціально-економічних та політичних процесів, що відбувалися в Україні. Перший (імперський) період (початок XIX – кінець 10-х рр. XX ст.) – діяльність кількох самостійних систем – гірничого нагляду, фабричної інспекції, котлонагляду та їх місцевих органів. У свою чергу, кожна із зазначених систем у цей період пройшла ряд етапів. Другий (радянський) період (кінець 10-х рр. XX ст. – 1991 р.) – діяльність органів промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду в умовах командно-адміністративної системи. Третій період (1991-2014 рр.) – функціонування органів із забезпечення промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду в умовах незалежності. У різні періоди розвитку системи державного управління в Україні забезпечення промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду характеризувалося спільністю цілей, завдань та наступності компетенції. Управлінський механізм забезпечення промислової безпеки, охорони праці й гірничого нагляду в різні періоди був обумовлений рівнем розвитку і станом адміністративної системи в Україні, соціально-економічною зрілістю держави й суспільства, ступенем розвитку безпекової свідомості та безпекової культури.

4. З метою запобігання та ліквідації надзвичайних ситуацій виробничого характеру та через тривалу еволюцію, в Україні склалася система суб'єктів забезпечення промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду, яку складають державні інститути, що володіють відповідним положенням в адміністративній системі – державна система і громадські формування, об'єднання, громадяни – громадська система. Державна система забезпечення промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду з часу свого створення мала чотири рівні: загальнодержавний, регіональний, місцевий та об'єктовий. У системі органів забезпечення промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду провідне місце належало спеціальним органам державного управління, підприємствам, організаціїм і установам, що від імені держави в обсязі наданих повноважень на основі наявних матеріальних, технічних трудових ресурсів організовували роботу із забезпечення промислової безпеки, охорони праці та

гірничого нагляду на території, що обслуговується, у підвідомчій сфері діяльності, у відповідній галузі, на довірених об'єктах і несли відповідальність за досягнення поставлених цілей у встановленому законом порядку.

5. У процесі тривалого розвитку в Україні склалася багаторівнева система забезпечення промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду, функціональними ланками якої є відповідні структури публічної влади різних рівнів, управлінські структури підприємств і організацій, а також громадських організацій. Регулятивна функція зазначеної підсистеми полягає у створенні відповідного нормативного середовища на основі суспільних потреб й покладена на Верховну Раду України та Кабінет Міністрів України. Управління промисловою безпекою, охороною праці та гірничим наглядом полягає у визначенні потреби в необхідних ресурсах і їх джерел, в оперативному прийнятті управлінських рішень з профілактики небезпечних ситуацій в галузі, на конкретному виробництві та робочому місці, в організації і забезпеченні виконання прийнятого рішення. Управління промисловою безпекою, охороною праці та гірничим наглядом здійснюється міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади, місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування, адміністраціями підприємств. Контроль та нагляд за станом промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду спрямований на виявлення відхилень від вимог норм і правил промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду, перевірку виконання (за обсягами і термінами) запланованих профілактичних заходів, а окремими працівниками, функціональними службами – своїх обов'язків із забезпечення безпечного проведення робіт, реалізації прийнятих рішень, рекомендацій з поліпшення умов праці, своєчасного прийняття необхідних заходів щодо усунення виявлених недоліків. Контрольно-наглядові функції у зазначеній сфері здійснюють спеціально уповноважений державний орган з нагляду за промисловою безпекою, охороною праці та гірничого нагляду; спеціально уповноважений державний орган з питань радіаційної безпеки; спеціально уповноважений центральний орган з питань пожежної безпеки; спеціально уповноважений центральний орган з питань гігієни праці, а також інституції громадського контролю.

6. До вітчизняних традицій організації і функціонування державної системи забезпечення промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду, правомірно віднести:

- традицію виокремлення функції забезпечення промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду у самостійну організаційну ланку державного управління;
- традицію відділення державної системи забезпечення промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду від державної системи забезпечення трудових (юридичних) прав громадян;
- традицію адаптивності, гнучкості державної системи забезпечення промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду в пристосуванні до суспільно-політичних та економічних змін;
- традицію здорового консерватизму через збереження внутрішньої структури та сутності державної системи забезпечення промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду;

- традицію централізації державної системи забезпечення промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду через організацію діяльності адміністративного апарату на принципах: субординації, підзвітності та відповідальності;

- традицію залучення громадських організацій до забезпечення промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду.

7. Ретроспективний аналіз розвитку державної системи забезпечення промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду дозволяє виокремити основні тенденції у цій сфері: впровадження міжвідомчої співпраці; долання проблеми дублювання та конкуренції в роботі різних відомств; тенденція інституційної реорганізації державних контролюючих органів через розмежування функцій розробки політики, адміністрування та контролю; перегляду законодавчої бази щодо актів регулювання сфери забезпечення промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду; децентралізації (регіоналізації) шляхом передачі функцій із забезпечення промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду на місцевий рівень; відкритості та активного залучення громадськості; активізації роботи з підприємницьким співтовариством для встановлення зворотного зв'язку та моніторингу; делегування частини державних функцій недержавним організаціям; реінжинірингу – перебудові на сучасній інформаційній і технологічній основі управлінської діяльності; зменшення адміністративного навантаження на суб'єктів господарювання від контролюючої і наглядової діяльності держави; впровадження нових форм і методів у процедури призначення та проведення перевірок, скорочення кількості та термінів проведення перевірок; зменшення кількості форм звітності, а також оптимізація вимог про надання інформації за допомогою даних форм; активізації використання таких форм нагляду, як консультування; запровадження системи вимірювання й оцінки роботи органів влади і управління та конкретних посадових осіб (державних менеджерів) на основі фактично досягнутих результатів; впровадження методології оцінки ризиків та принципу управління ризиками в організацію державної контролюючої і наглядової діяльності.

8. Основними закономірностями (стійкими взаємозв'язками) процесу та системи забезпечення промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду на основі аналізу історичного досвіду є

- залежність ефективності державної системи забезпечення промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду від особливостей зовнішнього середовища (міжнародного, національного, регіонального);

- відповідність механізмів управління у системі забезпечення промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду загальнодержавним механізмам державного управління;

- залежність ефективності системи забезпечення промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду від оптимального співвідношення управлінських впливів, самоорганізації і саморегулювання;

- залежність якості системи забезпечення промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду від надійності й достатності інформаційного забезпечення;

- закономірність цілісності всіх функцій системи забезпечення промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду в кожному з управлінських циклів;
- закономірність поєднання централізації та децентралізації у сфері забезпечення промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду.

9. Аналіз історичного досвіду розвитку системи забезпечення промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду свідчить про необхідність вдосконалення діючої системи на основі традицій, що склалися. В узагальненому вигляді можна виділити дві основні цілі, для досягнення яких мають здійснюватися реформи у цій сфері: з одного боку, створення гнучкої і необтяжливої для бізнесу системи контролю і нагляду, яка забезпечує безпеку людей і промислових об'єктів при менших фінансових і трудових витратах у порівнянні з традиційною системою контролю; з іншого боку – підвищення спроможності державних органів найбільш повно і точно виявляти можливі загрози промисловим об'єктам, працівникам, а також події, які можуть призвести до виникнення загроз. Побудова належної системи промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду потребує зміцнення державної системи забезпечення промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду. Для цього необхідно:

по-перше, відділити функцію формування державної політики у сфері забезпечення промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду від функцій її реалізації та контролю за нею;

по-друге, здійснити формування спеціалізованого центрального органу виконавчої влади у сфері забезпечення промислової безпеки та охорони праці у вигляді Державної служби технологічного нагляду;

по-третє, позбавити центральний орган виконавчої влади у сфері забезпечення промислової безпеки та охорони праці від функцій, які не пов'язані безпосередньо із функцією промислової безпеки та охорони праці;

по-четверте, провести організаційні зміни в органах публічної влади, зокрема потрібно відновити структурні підрозділи (управління, відділи, сектори тощо) у штатах галузевих міністерств, місцевих державних адміністрацій та органах місцевого самоврядування для координації роботи, методичного та інформаційного забезпечення заходів з охорони праці роботодавців, здійснення контролю за їх своєчасністю і повнотою проведення, за атестацією робочих місць за умовами праці, усуненням або істотним зменшенням негативної дії шкідливих виробничих факторів на робочих місцях;

по-п'яте, забезпечити ефективну координацію між органами державної влади та місцевого самоврядування з питань промислової безпеки та охорони праці, у тому числі через створення регламентів взаємодії;

по-шосте, з метою використання ресурсів громадянського суспільства, використання ресурсу саморегулюючих організацій у сфері промислової безпеки та охорони праці слід законодавчо закріпити за технічною інспекцією праці профспілок частину повноважень державного нагляду за охороною праці на підприємствах;

по-сьоме, вдосконалити нормативну основу здійснення промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду, у тому числі шляхом прийняття законів України "Про промислову безпеку" та "Про організаційні засади проведення аудиту з промислової безпеки і охорони праці".



10. Ретроспективний аналіз системи забезпечення промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду дозволяє сформулювати ряд настанов щодо впровадження зазначених кроків – здійснення перетворень в межах підсистеми в органічній єдності і взаємозв'язку з політичною, адміністративною, економічною та іншими реформами через забезпечення їх синхронності; наукової обґрунтованості запропонованих перетворень завдяки врахуванню сукупності внутрішніх і зовнішніх чинників, що впливатимуть на хід реформування, прогнозування управлінських, політичних, соціально-економічних та інших наслідків здійснюваних заходів; забезпечення динамічності перетворень та послідовності процесу реформування з метою створення ефективної системи забезпечення промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду.

## **СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ**

### *Праці, які відображають основні наукові результати дисертації*

1. Булгаков І. М. Організаційно-правові засади функціонування територіального управління Державної служби гірничого нагляду та промислової безпеки України (на прикладі Одеської області) / І. Булгаков // Актуальні проблеми державного управління. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2013. – № 2 (54). – С. 40–44.
2. Булгаков И. Н. Пути совершенствования управления горного надзора и промышленной безопасности Украины / И. Булгаков // Вестник государственного и муниципального управления. – Орел, 2013. – № 4. – С. 61–67.
3. Булгаков І. М. Гірничий нагляд в урядовому механізмі на теренах України у ХІХ – початку ХХ ст. / І. М. Булгаков // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ "Магістр", 2014. – Вип. 1 (44). – С. 59–66.
4. Булгаков І. М. Механізм управління промисловою безпекою в Україні з середини до кінця ХХ ст. / І. М. Булгаков // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2014. – Вип. 1 (57). – С. 13–16.
5. Булгаков І. М. Принципи державного управління забезпеченням промислової безпеки та охорони праці / І. М. Булгаков // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. – Л. : ЛРІДУ НАДУ, 2014. – Вип. 40. – С. 245–254.
6. Булгаков І. М. Становлення та розвиток системи державного управління промисловою безпекою в Україні / І. М. Булгаков // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2014. – Вип. 4 (60). – С. 52–57.

### *Праці, які додатково відображають наукові результати дисертації*

7. Булгаков І. М. Досвід організації держнагляду з охорони праці в зарубіжних країнах / І. М. Булгаков // Сучасні тенденції розвитку публічного управління: теорія та практика : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю ; 2 листопада 2012 р. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2012. – С. 13–15.

8. Булгаков І. Безпека життя і здоров'я працівників у ЄС: унормування системи забезпечення / Ігор Булгаков // Європейський проект та Україна : матеріали наук.-практ. конф. 21 грудня 2012 р. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2013. – С. 69–71.

9. Булгаков І. Модернізація моделі управління гірничого нагляду та промислової безпеки України: проблеми і перспективи / Ігор Булгаков // Державне управління в Україні: історія державотворення, виклики та перспективи : матеріали IV-ої Міжнар. наук. конф. аспірантів та докторантів з державного управління (14 червня 2013 р.). – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2013. – С. 11–15.

10. Булгаков І. М. Основні проблемні питання Територіального управління Держгірпромнагляду в Одеській області та заходи з їх подолання / І. М. Булгаков // Актуальні проблеми та перспективи розвитку публічного управління : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю ; 25 жовтня 2013 р. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2013. – С. 13–15.

11. Булгаков І. М. Людська безпека: поняття та характеристики у вітчизняному та світовому вимірах / І. М. Булгаков // Європейська інтеграція в контексті світових глобалізаційних процесів : матеріали науково-практичної конференції ; Одеса, 19 грудня 2013 р. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2014. – С. 110–121.

12. Булгаков І. М. "Людська безпека" як зовнішньополітична стратегія країн світу / І. М. Булгаков // Матеріали XI регіональної науково-практичної конференції "Актуальні проблеми європейської інтеграції та євроатлантичного співробітництва України" (Дніпропетровськ, 15 травня 2014 р.). – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2014. – С. 178–180.

13. Булгаков І. Становлення системи гірничого нагляду в Україні (XIX – початок ХХ ст.) / І. Булгаков // Державне управління в Україні: історія державотворення, виклики та перспективи : матеріали V Міжнар. наук. конф. аспірантів та докторантів з державного управління, 15 травня 2014 р. [Електронний ресурс]. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2014. – С. 11–16. – Режим доступу : <http://www.oridu.odessa.ua/7/1/doc/2014-05-27-Konf%202014.pdf>

14. Матеріали I-го ВЕБ-семінару "Регіональна політика та регіональний розвиток в Україні" (15 червня 2013 р., ОРІДУ НАДУ) / [учасник ВЕБ-семінару І. М. Булгаков та ін.] [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.oridu.odessa.ua/7/11/file/rez\\_wb.pdf](http://www.oridu.odessa.ua/7/11/file/rez_wb.pdf)

15. Булгаков І. Виникнення системи промислової безпеки та гірничого нагляду в механізмі державного управління / І. Булгаков // Матеріали ВЕБ-семінару кафедри регіональної політики і публічного адміністрування ОРІДУ НАДУ (Одеса, 22 травня 2014 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.oridu.odessa.ua/news/golovna/Data/rez.pdf>

16. Булгаков І. Механізми та форми забезпечення промислової безпеки та охорони праці на рівні регіону / Ігор Булгаков // Реформування публічного управління: теорія, практика, міжнародний досвід : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю ; 31 жовтня 2014 р. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2012. – С. 21–23.

## АНОТАЦІЇ

**Булгаков І. М.** Становлення та розвиток системи державного управління забезпеченням промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду в Україні. – На правах рукопису.

*Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.01 – теорія та історія державного управління. – Івано-Франківський національний технічний університет нафти і газу. – Івано-Франківськ, 2015.*

У дисертаційному дослідженні здійснено вирішення актуального наукового завдання – визначення перспектив і шляхів вдосконалення системи державного управління забезпеченням промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду на основі її ретроспективного відтворення на різних етапах розвитку України. В роботі проведено аналіз методологічних засад державного управління забезпеченням промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду, а також розкрито особливості застосування ретроспективного методу в науці державного управління та принципи проспективного аналізу державно-управлінських явищ. Досліджені передумови виділення функції забезпечення промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду у системі державного управління та визначені основні етапи розвитку відповідної підсистеми державного управління в Україні. Встановлена спільність цілей, завдань, наступності компетенції із здійснення державних функцій у сфері забезпечення промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду в різні періоди розвитку системи державного управління в Україні. На основі реконструкції історичного досвіду розроблені конкретні пропозиції щодо вдосконалення системи державного управління забезпеченням промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду у системі державного управління.

**Ключові слова:** промислова безпека, охорона праці, гірничий нагляд, ретроспектива державного управління, компаративний аналіз.

**Булгаков И. Н.** Становление и развитие системы государственного управления обеспечением промышленной безопасности, охраны труда и горного надзора в Украине. – На правах рукописи.

*Диссертация на соискание ученой степени кандидата наук государственного управления по специальности 25.00.01 – теория и история государственного управления. – Ивано-Франковский национальный технический университет нефти и газа. – Ивано-Франковск, 2015.*

В диссертационном исследовании осуществлено решение актуальной научной задачи – определение перспектив и путей совершенствования системы государственного управления обеспечением промышленной безопасности, охраны труда и горного надзора на основе ее ретроспективного анализа на различных этапах истории Украины. В работе проведен анализ методологических основ государственного управления обеспечением промышленной безопасности, охраны труда и горного надзора, а также особенностей применения ретроспективного метода в науке государственного управления и принципов проспективного

анализа государственно-управленческих явлений. Исследованы предпосылки выделения функции обеспечения промышленной безопасности, охраны труда и горного надзора в системе государственного управления и определены основные этапы развития соответствующей подсистемы государственного управления в Украине. Установлена общность целей, задач, преемственности компетенции по осуществлению государственных функций в сфере обеспечения промышленной безопасности, охраны труда и горного надзора в разные периоды развития системы государственного управления в Украине. На основе реконструкции исторического опыта разработаны конкретные предложения по совершенствованию системы государственного управления обеспечением промышленной безопасности, охраны труда и горного надзора в системе государственного управления.

**Ключевые слова:** промышленная безопасность, охрана труда, горный надзор, ретроспектива государственного управления, компаративный анализ.

**Bulgakov I. M. Formation and Development of Public Administration in Industrial Safety, Labor Protection and Mining Supervision in Ukraine. - Manuscript.**

*Thesis for obtaining the candidate of sciences degree in public administration; specialty 25.00.01 – theory and history of public administration. – Ivano-Frankivsk National Technical University of Oil and Gas. – Ivano-Frankivsk, 2015.*

The research is carried out by solving actual scientific problem – determining the prospects and ways to improve public administration in providing industrial safety, labor protection and mining supervision on the basis of its retrospective reproduction at different stages of Ukraine's development. The work gives the analysis first, of methodological foundation in managing Industrial Safety, Labour Protection and Mining Supervision and also, second of the peculiarities of the retrospective method in the science of public administration as well as principles of prospective analysis of of public events. The preconditions for allocation of functions to ensure industrial safety, labor protection and mining supervision in public administration are researched and principal stages for the development of the corresponding subsystem of governance in Ukraine are defined. The mutual nature of goals, objectives, competences continuity in exercising public functions in the field of Industrial Safety, Labor Protection and Mining Supervision in different periods of development of public administration in Ukraine is disclosed. Based on the reconstruction of historical experience, concrete proposals to improve public administration in Industrial Safety, Labor Safety and Mining Supervision were developed.

It was proved that industrial safety, labor protection and mining supervision are a state of security of industrial entities, resources and employees in cases of emergencies of industrial nature, when the early detection, prevention and neutralization of real and potential threats are provided. It is proved that ensuring adequate protection of industrial and mining entities and employees from the factors that generate danger of industrial nature is impossible without proper government regulation, public administration and governmental control. Creating special national agencies on ensuring industrial safety, labor protection and mining supervision in Ukraine is connected, as in Western

countries, with the transition to industrial way of production.

It is determined that the development of the system of industrial safety and health in Ukraine is divided into three stages, which were based on the allocation of defined tasks, principles, structure, content, functions, internal communications in public administration in the sphere of industrial safety, labor health and Mining Supervision, as well as socio-political, socio-economic and political processes in Ukraine: the first (imperial) period – (beginning of XIX – the end of the 10's of XX centuries), second (Soviet) period (late 10's of XX century – 1991), third period (1991-2014) – functioning of authorities on industrial safety, labor protection and mining supervision in times of independence.

It is proved that in Ukraine there was formed the system of entities to ensure industrial safety, labor protection and mining supervision consisting of national institutions with relevant provision of administrative system that is governmental system and social groups, associations, citizens that is public system. Since its formation governmental system of industrial safety, labor protection and mining supervision, had four levels: national, regional, and local and of enterprises.

The analysis of the historical experience of industrial safety, labor protection and mining supervision system testified the need to improve the existing system based on established traditions. Two main purposes in this area were defined according to which the reform should be done: on the one hand, to create a flexible and affordable control and supervision for business, ensuring the safety of people and industrial entities with less financial and labor costs compared to traditional control system; on the other hand, to increase the capacity of government agencies enabling them to detect more fully and accurately potential threats to industrial entities, staff, and events that may lead to threats.

**Key words:** industrial safety, labor protection, mining supervision, retrospective method, comparative analysis.