

**НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ПРИ  
ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ**

**Одеський регіональний інститут державного управління**

На правах рукопису

**БУЛГАКОВ Ігор Миколайович**



УДК 351.78

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

25.00.01 – теорія та історія державного управління

Дисертація

на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління

*Ідентифікація змісту дисертації  
щодо подання до спеціалізації  
академіками заводу.*

*Головний секретар  
спеціалізації К 20*



Науковий керівник:  
Колісниченко Н. М.,  
к.держ.упр., доцент

Одеса-2015

d549

## З М І С Т

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ .....	4
ВСТУП .....	6
РОЗДІЛ 1 СТАНОВЛЕННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯМ ПРОМИСЛОВОЇ БЕЗПЕКИ, ОХОРОНИ ПРАЦІ ТА ГІРНИЧОГО НАГЛЯДУ У СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ .....	13
1.1. Теоретико-методологічні засади дослідження ретроспективних явищ в науці державного управління .....	13
1.2. Гірничий нагляд в урядовому механізмі на теренах України в XIX – початку XX ст. ....	42
1.3. Організаційні форми державного управління забезпеченням безпеки та охорони праці у XIX – на початку XX ст.....	66
Висновки до розділу 1.....	81
РОЗДІЛ 2 РОЗВИТОК СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯМ ПРОМИСЛОВОЇ БЕЗПЕКИ, ОХОРОНИ ПРАЦІ ТА ГІРНИЧОГО НАГЛЯДУ В УМОВАХ КОМАНДНО-АДМІНІСТРАТИВНОЇ СИСТЕМИ .....	84
2.1. Забезпечення промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду в умовах формування радянської системи державного управління .....	84
2.2. Державне управління забезпеченням промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду в середині 50-х – 80-х рр. XX ст. ....	104
Висновки до розділу 2.....	122
РОЗДІЛ 3 УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯМ ПРОМИСЛОВОЇ БЕЗПЕКИ, ОХОРОНИ ПРАЦІ ТА ГІРНИЧОГО НАГЛЯДУ В ПЕРІОД НЕЗАЛЕЖНОСТІ УКРАЇНИ .....	124

3.1. Становлення національної моделі державного управління забезпеченням промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду .....	124
3.2. Розвиток системи державного управління промисловою безпекою, охороною праці та гірничим наглядом у період адміністративних реформ 2010-х рр. ....	137
3.3. Удосконалення системи державного управління забезпеченням промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду засобами екстраполяційного моделювання .	162
Висновки до розділу 3 .....	189
ВИСНОВКИ.....	192
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ ТА ЛІТЕРАТУРИ .....	200
ДОДАТКИ .....	232

## ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

ВЦРПС –	Всесоюзна Центральна Рада Професійних Спілок
ГН –	Гірничий нагляд
Держгірпромнагляд	Державна служба гірничого нагляду та промислової безпеки України
ЗП –	Збірник постанов і розпоряджень Уряду Української РСР
ЗУ –	Зібрання узаконень і розпоряджень Робітничо-Селянського Уряду України і Уповноважених РСФРР
КМУ –	Кабінет Міністрів України
НКТ –	Народний комісаріат праці
ОП –	Охорона праці
ПБ –	Промислова безпека
ПСЗ –	Полное Собрание Законов Российской империи
СЗ –	Свод законов Российской империи
СЗ СССР –	Собрание законов и распоряжений <input type="checkbox"/> рабоче-крестьянского правительства СССР (с 1937 г. – Собрание постановлений правительства СССР)
СУ –	Собрания узаконений и распоряжений правительства, издаваемые при Правительствующем Сенате

- СУ РСФСР – Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства РСФСР
- СУ СССР – Собрание законов и распоряжений  рабоче-крестьянского правительства Союза Советских Социалистических Республик
- ЦОВВ – Центральні органи виконавчої влади

## ВСТУП

*Актуальність 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 традицій 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 [1; 2; 63], О. Андрійко [6], В. Атаманчука [7], В. Бакуменка [8; 116], І. Залюбовської [79], М. Іжі [65], В. Корженка [317], П. Надолішнього [122], Л. Приходченко [220], А. Мельник [62], С. Присухіна [219], Ю. Сурміна [314]), проблем безпекового простору (праці Ю. Азарова [4], Г. Балюк [9], Д. Беззубова [12], В. Горбуліна [48], О. Данільяна [60], О. Дзьобаня [70; 71], А. Качинського [93], Н. Клименко [94], В. Ліпкана [106; 107], В. Могилевського [119], Н. Нижник [135], Г. Ситника [306], Л. Шипілової [331], А. Яцика [333]), загальних аспектів промислової безпеки та охорони праці (дослідження В. Батлук [10], М. Гандзюка [46], Д. Зеркалова [82], Ю. Івчук [89], В. Москальової [120], С. Сторчака [331], Н. Ткачука [186]), у тому числі деяким проблемам управління у цій сфері (роботи Н. Воропаєвої [41], С. Гур'єва [56], С. Засуняка [81], Н. Ткачука [186], А. Деркача [68], В. Доманського [73], І. Криничної [103], К. Пасинчука [188], О. Труша [319]). Деякі близькі до предмету дослідження історичні аспекти висвітлювалися в працях Н. Єрошкіна [77], В. Ковалинського [96], П. Надолішнього [121], Я. Радиша [293], М. Лахижі [108]. 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 врядування.

*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 безпеці, 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, сформувані 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 Президентові 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.

## РОЗДІЛ 1

СТАНОВЛЕННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯМ  
ПРОМИСЛОВОЇ БЕЗПЕКИ, ОХОРОНИ ПРАЦІ ТА ГІРНИЧОГО НАГЛЯДУ У  
СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

У відповідності до мети та завдань дослідження, розділ спрямований на дослідження становлення державної системи забезпечення промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду на теренах України в колоніальний період вітчизняної історії у ХІХ – на початку ХХ ст. У зв'язку із неповною визначеністю місця ретроспективного методу в науці державного управління, що взятий в якості методологічної основи дослідження становлення та розвитку системи забезпечення промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду, досліджуються ознаки методу ретроспекції та його зв'язок з іншими методами науки державного управління. Визначається науково-категорійний апарат сфери забезпечення промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду.

## 1.1. Теоретико-методологічні засади дослідження ретроспективних явищ в науці державного управління

Будь-яке наукове дослідження не може обійтися без понятійно-категорійного апарату та відповідної методології дослідження. Відтак, на початку нашого дослідження, перш за все з'ясуємо поняття "промислова безпека", на підставі чого введемо в науковий обіг визначення "державне управління забезпеченням промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду".

На думку В. Хромова, "безпека – стан захищеності життєво важливих інтересів особи, суспільства і держави від зовнішніх і внутрішніх загроз. Система безпеки охоплює такі основні елементи: наукову теорію (філософію), доктрину (концепцію), політику, стратегію і тактику забезпечення безпеки; сукупність міжнародних, державних і громадських (недержавних) інститутів та організацій, які забезпечують безпеку особи, суспільства, держави; засоби, способи і методи

забезпечення безпеки. Розрізняють різні типи безпеки: за масштабом (міжнародна, регіональна, локальна); за суб'єктами (особиста, суспільна, національна, колективна); за суспільними сферами (політична, економічна, військова, екологічна, радіаційна тощо). В Україні забезпечення її безпеки регулюється Конституцією, іншими законами й правовими актами, а також системою відповідних державних органів і об'єднань громадян" [327, С. 207].

Різке посилення уваги до проблем безпеки вітчизняних промислових об'єктів сталося після Чорнобильської катастрофи. Великі катастрофи техногенного характеру, що відбулися у 80-90-х рр. проявили недоліки в державному управлінні промисловою безпекою. Зростання аварійності розглядається як закономірний підсумок особливостей розвитку вітчизняної промисловості, яка знаходиться в стадії занепаду внаслідок виснаження радянського потенціалу та відсутності оновлення основних фондів.

"Промислова безпека" порівняно нове у вітчизняному науковому тезаурісі, систематично це словосполучення стало з'являтися в науковій літературі на початку 80-х рр. ХХ століття. На рівні нормативних актів воно вперше згадується у сер. 90-х рр., значною мірою замінює категорію "охорона праці". У цей період зустрічалися його неоднозначні тлумачення, так як чіткі визначення в той час були відсутні, і тому в ряді випадків виникала термінологічна невизначеність. Так, для позначення одного і того ж поняття могли використовуватися такі вирази, як "промислова безпека", "безпека промисловості", "безпека в промисловості".

На наш погляд, промислова безпека – це система, в яку входять сім компонентів: технічний, політико-правовий, організаційний, соціально-політичний, економічний, освітній, інформаційний.

Технічний компонент промислової безпеки включає: вибір процесу і технології; матеріали; апаратне оформлення; системи захисту; проектування; розміщення об'єкта; експлуатацію; знос устаткування (моніторинг, ремонт, залишковий ресурс).

Політико-правовий компонент об'єднує: національну політику України у сфері промислової безпеки; законодавство України; акти центральних органів

виконавчої влади в галузі промислової безпеки; нормування промислової безпеки; методики оцінки небезпеки, шкоди від аварій; відповідальність за порушення вимог промислової безпеки.

Організаційний компонент промислової безпеки складається з: адміністративного нагляду; розміщення небезпечних об'єктів; ліцензування; декларування; сертифікації обладнання; дозволу на використання обладнання; експертизи; виробничого контролю; самоконтролю; оповіщення та готовності до локалізації аварій.

Соціально-політичний компонент промислової безпеки містить: залучення громадськості; охорону праці; людський фактор; тероризм.

Економічний компонент промислової безпеки складають: інтереси інвестора, регіону, громади; квоти; платежі; страхування; фонди; пільги; компенсація збитку.

Освітній компонент промислової безпеки складається з освіти (загальної середньої, середньо-спеціальної, вищої); виробничого навчання, атестації на виробництві (персоналу, керівників); автоматизованої системи навчання (тренажери).

Інформаційний компонент промислової безпеки передбачає: повноту інформації про об'єкт; банки даних небезпечних виробництв, властивостей небезпечних речовин, типових методів і засобів захисту, алгоритми дій при аваріях, нещасних випадках, ліквідації збитку від аварій; рівний доступ громадян, громадськості та засобів масової інформації до інформації; поширення об'єктивної інформації про небезпеки, аварії; інформування та оповіщення населення про аварії [82, С 141].

Викладене дозволяє зробити справедливий висновок про значущість промислової безпеки як всеохоплюючої полівалентної державно-управлінської категорії. Промислова безпека є складовою частиною національної безпеки України і означає стан захищеності виробничих об'єктів, що досягається технічними, правовими, організаційними заходами й засобами, які забезпечують 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 і т. ін.).

Промислова безпека тісно пов'язана з поняттям "охорона праці", яке розвивається, насамперед, в межах трудового права. За найбільш широким визначенням охорона праці є сукупністю правових норм, що регулюють відносини з охорони життя, здоров'я та працездатності шляхом встановлення безпечних і здорових умов праці. До неї входять норми, що встановлюють загальні вимоги охорони праці; профілактичні норми, спрямовані на попередження виникнення виробничого травматизму і професійних захворювань; норми, що встановлюють обов'язки роботодавців та працівників з питань охорони праці; норми, що містять додаткові заходи охорони праці окремих категорій працівників [318, С. 235].

Охорона праці має за мету забезпечити здоров'я працівників від виробничого впливу негативних факторів і небезпеки та забезпечити їм здорові умови праці. Здорові умови праці зберігають сили працівників, сприяють високій продуктивності праці. Разом із тим здорові умови праці забезпечують працівників від перевтоми, що сприяє їх активному способу життя і соціальній активності. Враховуючи це, важливе значення мають організаційно-правові форми забезпечення охорони праці.

Таким чином, охорона праці є більш вузьким явищем, відносно промислової безпеки та фактично її інструментальним вираженням. На відміну від охорони праці, яка є системою заходів та засобів, спрямованих на збереження життя і здоров'я людей під час трудової діяльності (тобто тоді, коли вони знаходяться у трудових відносинах з роботодавцем), промислова безпека розглядається як система, що забезпечує збереження життя і здоров'я людей незалежно від того, знаходяться вони у трудових відносинах з власником об'єкту, який наніс їм шкоду, чи ні. Якщо зважити на те, що в рамках охорони праці досить ґрунтовно і чітко закріплені правові, соціальні, технічні та інші аспекти взаємовідносини держави, роботодавця і працівника, то промислова безпека, як окрема підсистема державного управління, повинна так само чітко і ґрунтовно визначати взаємовідносини держави, власників об'єктів підвищеної небезпеки та громадян.



Ще одне питання в межах нашого дослідження, яке потребує свого теоретичного з'ясування стосується розуміння гірничого нагляду, адже він визначається в якості окремого елементу державної політики з забезпечення промислової безпеки та охорони праці. Державне управління забезпеченням промислової безпеки та охорони праці за визначенням включає до себе питання контролю та нагляду у зазначених сферах. Але у такому випадку не є зрозумілим, чому гірничий нагляд виділений окремо у системі забезпечення промислової безпеки, адже він є його складовою. На наш погляд, пов'язане це з рядом об'єктивних та суб'єктивних чинників.

По-перше, гірнича сфера є однією з найбільш розвинених галузей промисловості України, до того ж найбільш аварійно небезпечною. Тому фіксація гірничого нагляду як окремого елементу промислової безпеки підкреслює цей чинник.

По-друге, як буде з'ясоване нижче, система державного управління забезпеченням промислової безпеки та охорони праці почалася з гірничого нагляду. Саме тому, особливо у гірничій промисловості, гірничий нагляд ототожнюється з самою системою промислової безпеки та охорони праці.

По-третє, виділення гірничого нагляду як окремої підсистеми, власне й дозволило віднести Держгірпромнагляд до відання Міністерства енергетики та вугільної промисловості України.

Таким чином, вважаємо, що гірничий нагляд – це діяльність спрямована на виявлення причин і умов, що створюють небезпеку на гірничому виробництві та сприяють завданню шкоди гірничому виробництву, їх попередження, вжиття заходів щодо усунення шкоди та притягнення порушників до встановленої законом відповідальності. Наглядова діяльність у гірничій сфері здійснюється з метою: отримання об'єктивної та достовірної інформації про стан гірничого виробництва; застосування заходів щодо попередження правопорушень; надання, за можливості, допомоги відповідним підприємствам та організаціям у поновленні нормального стану гірничого виробництва; встановлення причин і умов, які сприяють

порушенню вимог норм права; вжиття заходів щодо притягнення винних осіб до відповідальності.

Г. В. Атаманчук зазначає, що державне управління – це практичний, організуючий вплив держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її впорядкування, збереження або перетворення, який спирається на її владну силу [7, С. 38]. У свою чергу, на думку В. Б. Авер'янова під державним управлінням потрібно розуміти особливий та самостійний різновид діяльності держави, що здійснює окрема система спеціальних державних органів – органів виконавчої влади [63, С. 6]. Інші науковці визначають державне управління як специфічну діяльність держави, що дістає вияв у функціонуванні її органів, які безперервно, планомірно, владно і в рамках правових установлень, впливають на суспільну систему з метою її вдосконалення відповідно до державних інтересів [98, С. 16].

На тлі зазначеного можна зробити висновок, що державне управління забезпеченням промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду – це складний багатоаспектний та багатоплановий процес. Державне управління забезпеченням промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду має стати впливом на систему, на її окремі підсистеми, блоки та елементи з метою забезпечення збереження їх якісної специфіки, нормального функціонування, удосконалення та розвитку для створення та підтримки в країні мінімального рівня промислової небезпеки та високого рівня охорони праці. Таким чином, 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.

Визначивши загальний тезаурус нашої роботи, більш ґрунтовно зупинимося на вихідній методології дослідження. Проблеми методології та методів науки державного управління, так само як і проблеми науково-теоретичного знання, є предметом пильної уваги вітчизняних дослідників. Інша справа, що багато-які питання, що виникають в процесі осмислення цієї проблеми, трактуються по-різному. Перш ніж розглядати конкретну роль ретроспективного методу у науці державного управління, треба, на наш погляд, зупинитися на характеристиці наукового методу у цілому, адже саме він за думкою Ю. Сурміна є конкретним засобом оперування існуючими науковими знаннями та отримання нових знань [314, С. 8].

Як відомо, науковою дисципліною, яка опікується загальним вивченням пізнання, як феномену суспільної діяльності є гносеологія. "Наукова теорія пізнання є особливим видом рефлексії над знанням й має своїм завданням виявити необхідні умови будь-якого пізнання та виявити загальні пізнавальні норми" [300, С. 43]. Теорія наукового пізнання (епістемологія) – провідний розділ в гносеології, яка, зокрема, опікується питаннями наукового методу.

Труднощі із визначенням сутності наукового методу в науці державного управління пов'язані із надзвичайним розмаїттям як методів самої науки державного управління, так і методів практичної державно-управлінської діяльності. Будь-який метод має складну, таку, що змінюється, структуру, застосовується у сукупності з іншими методами й може відігравати різну роль на різних стадіях дослідження (при постановці проблеми, на емпіричній стадії виявлення та систематизації фактів, при тлумаченні фактів та виявленні закономірностей тощо) [115, С. 12]. Серед наукових методів розрізняють методи, що спрямовані на оперування існуючим науковим знанням та методи, які використовуються для отримання нового знання, адже саме тут вирішуються різні пізнавальні завдання.

Однак вказані ускладнення не виключають можливості визначити сутність наукового методу. "Метод є певною послідовністю дій, прийомів, операцій, виконання яких необхідно для досягнення заздалегідь поставленої мети" [118, С. 62]. В інших аналогічних дефініціях підкреслюється системність методу,

узгодженість та нормативний характер процедур, який він передбачає [307, С. 85]. Таким чином, науковий метод є сукупністю шляхів та принципів, вимог та норм, правил та процедур, засобів та інструментів, які використовуються з метою вирішення поставленого дослідницького завдання.

Для того, щоб остаточно вирішити питання про місце методу у системі пізнавальної діяльності, треба розглянути його співвідношення із іншими елементами цієї діяльності. Іноді метод наукового пізнання ототожнюють із засобом пізнання. Ці поняття дійсно однотипні, але не тотожні.

Засіб – це пізнавальний важіль, який не має ані чіткого обґрунтування, ані суворого цільового призначення, ані певної послідовності пізнавальних процедур. Загалом, засіб – це стихійний, практично-емпіричний спосіб пізнання. Метод – також спосіб пізнання, але у порівняння із засобом його "відрізняє висока спеціалізованість, його функціональні можливості завжди чітко визначені, він є формою теоретичного освоєння дійсності" [88, С. 71]. Отже, метод – це науково-обґрунтований пізнавальний спосіб.

Оскільки дослідницький процес включає до себе певні операції та процедури, то метод іноді ототожнюють із сукупністю останніх. Безперечно, метод включає до себе відповідні операції та процедури, але не обмежується ними. Самі ж поняття "операція" та "процедура" також не є однозначними. Операція – це певна досить проста дія, процедура ж є сукупністю певних операцій [114, С. 96].

Основою для вироблення методів дослідження є наукова теорія. Категорії, закони, ідеї тієї чи іншої теорії та інші складові будь-якої теорії є основою для вироблення методу [116, С. 127]. З іншого боку, метод збагачує, розвиває та підтверджує теорію.

Методологічно важливим є питання про правильність методу та його спроможність приводити до об'єктивних знань. У зв'язку із зазначеним треба згадати досить важливу думку: "Внаслідок того, що метод заснований на об'єктивно-істинній теоретичній системі, він по суті не може бути неправильним. Неправильним може бути практичне використання методу суб'єктом, зокрема поширення сфери дії методу за межі предмету, закономірності якого закріплені в

теоретичній системі, що лежить в основі даного методу" [101, С. 512-513]. Тобто неправильний метод є можливим лише як помилка у його використанні або як неефективний метод.

Вирішення наукової проблеми, навіть якщо вона пов'язана із вивченням дещо обмеженої сфери дійсності, вимагає застосування цілої сукупності методів. Будь-який метод є системою певних компонентів та має свою внутрішню структуру. Перш за все метод включає до себе засадничі передумови, які утворюють його основу та характеризують його сутність. Такими передумовами є підхід та принцип. Підхід визначає основний шлях вирішення поставленого дослідницького завдання. Він розкриває стратегію цього вирішення. "Видається логічним та доцільним поняття підходу пов'язувати у першу чергу з фіксацією певної спрямованості, орієнтації наукового дослідження" [54, С. 148]. Таким чином, підхід, визначаючи основний ракурс дослідження об'єкту у руслі поставленого завдання, визначає лише загальну особливість того чи іншого методу. Конкретний зміст методу виражають принципи, які є притаманними конкретному підходу. Принцип є основоположним началом вирішення тієї чи іншої наукової проблеми, його зміст має вираз у певних вимогах, дотримання яких – необмінна умова успішного застосування того чи іншого методу [88, С. 75].

Дослідницький підхід та принцип тісно взаємопов'язані та переплетені, а також можуть обмінюватися місцями. Так, генетичний підхід, що визначає суть ретроспективного методу заснований на принципі історизму. Ретроспективний підхід, навпаки, вимагає генетичного принципу розгляду явища. Взяті разом підхід та принцип є основою методу, його теорією.

Принципи отримання нового знання, що обґрунтовані теорією методу, практично реалізуються у сукупності правил та процедур, прийомів та операцій, які дозволяють на практиці реалізувати ідеї та вимоги принципу (або принципів), на яких заснований метод, утворюють методіку відповідного методу. Методіка такий самий структурний елемент методу, як і його теорія.

Нарешті, правила та процедури, прийоми та операції (тобто сама методіка) можуть бути приведені у дію за наявності певних інструментів. Їх сукупність

складає третій структурний компонент наукового методу – техніку дослідження [317, С. 341].

Правильно обраний метод – це половина справи на шляху вирішення поставленої наукової проблеми. У межах нашого дослідження стоїть завдання моделювання процесу забезпечення промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду, хоча модель не є самоціль, моделювання є лише способом, який дозволяє побачити прояв рушійних сил цього процесу й тим самим зафіксувати їх. Таким чином, метод повинен містити ряд достатньо своєрідних прийомів, які дозволяють, по-перше, оперувати цілісним процесом забезпечення промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду; по-друге, вільно орієнтуватися в межах даного цілісного процесу, здійснюючи різноманітні операції співставлення, виявлення причинно-наслідкових зв'язків, відстеження закономірностей тощо для того, щоб виявити саме ті взаємодії, які здійснювали та здійснюють вирішальний вплив на розвиток системи забезпечення з боку держави промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду.

Найбільшими можливостями для дослідження розвитку системи забезпечення промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду, на наш погляд, володіє ретроспективний підхід. Ретроспекція - це своєрідне бачення ситуації та явищ сучасності через своєрідний фільтр минулого, тобто через призму накопичених за попередній розвиток досвіду та знань. Ретроспективний підхід є методологічним принципом вивчення сучасного державно-управлінського буття, який дозволяє адекватно сприйняти його генезу, висвітлити передісторію існуючих державно-управлінських проблем й тим самим отримати краще їх розуміння.

Ретроспективний метод недостатньо вивчений в науці державного управління. На жаль, дослідники з державного управління ще не завжди використовують переваги ретроспективного методу. Крім цього, часто плутають його з історичним методом. Більше того, іноді навіть при нагальній необхідності вписування явищ та процесів, що розглядаються у загальній часовий діапазон їх історії, обмежуються лише їх аналізом у той чи іншій період (див., напр.: 110; 293).

Ретроспективний підхід помилково ототожнювати з синдромами консерватизму мислення як налаштованості на стійкі форми державно-управлінської діяльності. Він є способом дії, при якому береться до уваги вже набутий досвід, знання закономірностей, історичні паралелі та парадигми, які можуть бути систематизовані та сформульовані у вигляді певних норм та правил, які регулюють ту чи іншу підсистему державного управління. Інакше кажучи, ретроспективний підхід в державному управлінні має місце тоді, коли при вирішенні сучасних проблем беруться до уваги прецеденти. Такий підхід доповнює системний підхід, який є визнаним критерієм науковості, що додається не до статички, а до динаміки управлінських процесів на відрізку "минуле – сучасність". Власно кажучи, відрізок "сучасність – минуле" й є об'єктом застосування ретроспективного підходу.

Сутність ретроспективного методу полягає у тому, що ми дивимося у минуле, намагаючись зрозуміти процес, свідками якого ми не були. Позиція "погляд у минуле з сьогодення" вимагає побачити за різноманітними формами сутність явища (це, по-перше) та представити первинну форму даного явища (це, по-друге). Ретроспективний метод спрямовує пізнання державно-управлінських явищ з сучасності у минуле, від наслідків до причини. Це надає пізнанню свої плюси, але припускає й можливі мінуси. "Плюси ретроспективного підходу полягають у тому, що досліджуване минуле є "минулим сьогодення", що мало своє минуле і майбутнє, які також відомі (або можуть бути відомі) досліднику" [328, С. 19]. Це дозволяє розглядати досліджувані державно-управлінські явища і процеси в їх ретроспективі та перспективі, тобто враховуючи їх попередній і наступний стан, і тим самим вивчати всі їх сторони, всі зв'язки і взаємовідносини не тільки в синхронно-просторовому, але і діахронному аспекті, що, безсумнівно, сприяє більш поглибленому їх пізнанню. Такий підхід особливо важливий при аналізі динамічних процесів на тому чи іншому відрізку або в той чи інший момент.

Особливо слід підкреслити можливість використання ретроспективних досліджень для відпрацювання принципів і методів прогнозування (проспекції) ходу розвитку державно-управлінських явищ і процесів та побудови прогностичних

моделей цього розвитку. Вивчаючи той чи інший державно-управлінський процес, можна побудувати модель, яка імітує його подальший розвиток. Результати цієї імітації можуть співвідноситися з реальним підсумком розвитку, оскільки він відомий досліднику. Наявні розбіжності можуть стати основою для вдосконалення моделей. Тим самим розробка теоретико-методологічних і конкретно-наукових принципів і методів прогнозування "минулого майбутнього", виходячи з "минулого сьогодення", буде сприяти розробці методів прогнозування подальшого ходу сучасного розвитку системи державного управління, а тим самим і підвищувати роль науки державного управління у вирішенні завдань сучасності. Але поки-що це тільки потенційна, на жаль, не використана дослідниками з державного управління, можливість.

Як можна побачити, ретроспективний характер досліджень з державного управління містить у собі ряд позитивних, можна навіть сказати, сильних сторін. Поряд із тим, ретроспективний характер пізнання державно-управлінських явищ стикається з певними труднощами й припускає можливість певних прорахунків.

Головна складність ретроспективного аналізу полягає в тому, що дослідник, виходячи з сучасної йому дійсності з притаманними їй рисами, закономірностями і тенденціями функціонування і розвитку, а також з певними потребами та інтересами, завданнями та ідеалами, уявленнями, установками і т.ін., повинен пізнати ту чи іншу минулу дійсність, яка у всіх зазначених відносинах так чи інакше (а найчастіше радикально) відрізнялася від сьогодення. Це означатиме, що дослідник повинен в поняттях та уявленнях і мовою своєї епохи адекватно відобразити не лише зовнішні прояви досліджуваного минулого, але і його внутрішній об'єктивний зміст і значення. Цього неможливо зробити, не розуміючи досліджуваної епохи зсередини, виходячи з неї самої. Дослідник повинен вникнути у внутрішнє життя досліджуваної епохи з усіма її проявами та уявленнями. Це – складне завдання, бо на дослідника весь час впливає його власна епоха. З іншого боку, дослідник пізнає досліджувану минулу дійсність на основі джерел, творцями яких були люди цієї дійсності. Але добре відомо, що сучасники далеко не завжди можуть адекватно зрозуміти свою епоху. Досить часто помисли епохи видаються



сучасниками за її реальність, не кажучи вже про те, що внутрішній зміст подій та їх об'єктивне значення часто виявляються прихованими від них.

Для подолання ілюзій сучасників треба послідовно дотримуватися того добре відомого принципу, що про реалії епохи треба судити не за її словами, а за її справами. В цілому ж адекватне розуміння державно-управлінських явищ і процесів відповідної історичної епохи вимагає, крім загального конкретного знання цієї епохи, їх широкого просторового і часового розгляду.

Слабкою стороною ретроспективного характеру пізнання державно-управлінських явищ та процесів є те, що не виключається можливість архаїзації або модернізації при трактуванні суті досліджуваних явищ минулого [134, С. 5]. Це впливає з того, що існує небезпека розкриття суті явищ та процесів на даній стадії, виходячи з попереднього або наступного їх стану. У першому випадку буде мати місце архаїзація, у другому – модернізація досліджуваних явищ. При вивченні складних явищ і процесів, до яких, зокрема, належать державно-управлінські, особливо на початкових або перехідних стадіях їх розвитку, а також у тих випадках, коли одна і та ж форма явища в різних умовах може мати неоднакове сутнісно-змістовне наповнення, ймовірність ненавмисної архаїзації або модернізації особливо зростає, причому без будь-якого умислу з боку дослідника. Зрозуміло, від цього їх наукове значення не стає меншим. Але бувають випадки і свідомого ігнорування неправомірності перенесення сутностей з одних явищ на інші.

Вочевидь, що гарантією від небезпеки архаїзації та модернізації суті державно-управлінських явищ у минулому може бути лише послідовне виявлення стадіальності певних державно-управлінських процесів, типології тих чи інших систем тощо.

Отже, користь від застосування ретроспективного підходу в науці державного управління, на наш погляд, полягає у такому:

по-перше, будь-яке пізнання явищ минулого цікаве саме по собі, адже воно збагачує особистість та суспільство, історичне знання не лише розвиває управлінську ерудицію та інтелект, але і є досить прагматичною цінністю;

по-друге, відновлюється історична справедливість відносно низки ідей, положень, практичних нововведень щодо їх внеску в розвиток суспільства;

по-третє, знання, якими володіли попередники, навіть далекі, у багатьох випадках зберігає своє прикладне за методичним змістом значення сьогодення. Поміж тим, досить часто у державному управлінні зустрічаються випадки показового незнання навіть тих закономірностей управлінської системи, якими фахівці начебто опікуються;

по-четверте, ряд ідей та пропозицій, що були висловлені раніше, залишилися не сприйнятими або непоміченими сучасниками, а отже залишилися невідомими нащадкам, незважаючи на їх потенціал та користь;

по-п'яте, розуміння минулого – управлінська пам'ять, допомагає краще зрозуміти сучасне. Незнання минулого не лише зашкоджує пізнанню сучасного, але й ставить під загрозу будь-яку спробу діяти у сучасному, адже втрата минулого означає втрату шкали для порівняння;

по-шосте, знання минулого допомагає передбачити майбутнє. Щоб побачити тенденцію розвитку, необхідно з'ясувати зв'язки поміж, як мінімум, двома точками або групами точок. Кожна точка – це так би мовити конкретний момент або зріз ситуації, яка характеризує конкретне значення у даний час певного показника, ознаки, функції, які є мінливими у часі. Одні з точок, які можна відслідковувати за управлінською діаграмою, ближчі за часом до сучасного й показують, де ми є. Інші точки знаходяться далі й показують, де ми були. З'єднавши зазначені точки лінією та продовжуючи її, ми можемо екстраполювати майбутнє. Зрозуміло, у державному управлінні не все так схематично просто – лінія може бути непрямою, виражати нелінійну залежність, іноді тут виникають "стрибки", але все ж таки ретроспекція дозволяє цілком зробити проспекцію у державному управлінні;

по-сьоме, історичні парадигми мають численні паралелі з проблемами сучасності. Невипадково в західній теорії державного управління виникла емпірична школа управління, яка робить наголос на вивченні діяльності видатних державних діячів або ситуацій, які призвели до прориву в управлінській діяльності. Ситуації або проблеми, які знаходяться далеко одна від одної в часі й які

розглядаються з точки зору притаманних їм управлінських відносин, мають багато спільного, надаючи дивні неочікувані аналогії. Причини, що породжують такого роду подібності знаходяться, на наш погляд, в наявності історичної симетрії у законів державного управління. Повторюваність подій в історичному процесі може пояснюватися наявністю циклів розвитку державного управління (наприклад по лінії "централізація – децентралізація"), яким підлеглі ритми функціонування держави;

по-восьме, внаслідок властивості симетрії в часі, що притаманно, на наш погляд, законам будь-якої соціальної організації, у тому числі державному управлінню, об'єктивні дослідження історичного процесу відкривають повторюваність подій. У той самий час без вивчення процесів, що повторюються, навряд чи можливе встановлення закономірності. У нещодавньому нашому минулому теорія "історичного кола" не визнавалася саме внаслідок абсолютизації повторюваності та наступності. Так званий конкретно-історичний підхід, який домінує у вітчизняній науці, знецінює досвід попередників, чим ускладнює життя сучасників, адже примушує їх шукати альтернативи, які були раніше відомі. Практичним наслідком такого, а не ретроспективного підходу є незнання керівниками (що де-факто рівнозначно їх професійній некомпетентності) того, до чого призводили раніше аналогічні ті чи інші заходи. Відповідно, їх управлінська діяльність, тим більше така, що здійснюється в нестаціонарних умовах перманентного реформування та змін, не може розцінюватися по-іншому як спроба управляти соціальними, економічними, політичними тощо процесами без використання у широкому часовому діапазоні зворотних зв'язків. І найбільш гірким є те, що подібну ж некомпетентність виявляють і деякі вчені, які пропонують начебто нові підходи, які насправді є "добре забудим минулим";

по-дев'яте, кожен державний службовець, який хоче вважати себе сучасним фахівцем, повинен мати певний рівень освіти, а отже й певний обсяг історичних знань. До них повинні входити знання щодо походження своєї держави, уявлення про ретроспективу розвитку тієї сфери, якою він професійно опікується. При втрачанні власної історії неминуче втрачається повага до тієї справи, якій присвятив себе державний службовець;

по-десяте, історичні парадигми можуть бути натхненниками для сучасних державних службовців, націлювати їх на нові досягнення;

по-одиннадцяте, елементи сучасності, нехай і в нерозвиненому, примітивному та/або неявному, ембріональному вигляді, виявляється колись вже мали місце у минулому. Співставлення теперішніх та колишніх перемінних дає знання того, які чинники раніше сприяли успіху справи, а які, навпаки, об'єктивно заважали. Інакше кажучи, це дозволяє виявити які дії або нововведення, що розглядаються з висоти накопиченого сучасниками досвіду, можуть вважатися історично виправданими, а які ні.

До ключових характеристик методу ретроспекції в системі державно-управлінських знань можна віднести наступне:

1) реконструювання ідеальної фактичності, що передбачає моделювання виокремленого з багатоваріантного еволюційного контексту ідеального образу процесу або явища, що спирається, тим не менш, на фактичну реальність;

2) об'єктивне дистанціювання, яке передбачає своєрідне бачення процесу з двох зустрічних позицій – з кінця до початку й навпаки;

3) цілісність сприйняття, що передбачає постійне оперування цілісним образом державно-управлінського процесу або явища, які реконструюються, що дозволяє зануритися в "тканину" процесу, побачити особливий характер зв'язку поміж компонентами його розвитку [334, Р. 396].

Охарактеризуємо, який комплекс методичних процедур передбачає кожна з перелічених характеристик методу ретроспекції.

Реконструювання ідеальної фактичності віддзеркалює як зміст методу, так і певною мірою його результат. Термін "реконструювання" означатиме, що має місце спроба відновлення реального перебігу подій, закономірним результатом чого повинна стати деяка модель досліджуваного процесу [72, С. 11]. Слово "ідеальний" підкреслює, що відновлюється реальність не у всьому розмаїтті, що мало місце, а лише в її певних позиціях – стосовно до еволюції тієї чи іншої підсистеми державного управління (у нашому випадку підсистема забезпечення промислової

безпеки, охорони праці та гірничого нагляду), тобто відбувається спрощення, ідеалізація реального досить різноманітного та дуже складного процесу.

Ідеалізація є досить важливим прийомом. Державно-управлінський процес або явище, що досліджується, виокремлюється з "тканини" минулого, погляд дослідника абстрагується від різноманітних і численних варіантів, які, мабуть, мали місце на кожному витку становлення нової реальності. Окрім цього, даний процес був вписаний до ряду більш великих державно-управлінських комплексів, кожна його частина була пов'язана не лише з тими елементами, які разом формували нове явище чи процес, але й з іншими, що мали зворотній або нейтральний вплив як на рух самого процесу, так і на становлення його складових. Дослідник створює певною мірою ідеальний образ державно-управлінського процесу або явища, який його цікавить, причому робить це свідомо. Це є необхідним для виділення внутрішньої лінії розгортання процесу, для проникнення у його внутрішні закономірності [338, Р. 263].

Дослідник конструює ідеальну реальність для того, щоб яскравіше висвітлити становлення того державно-управлінського феномену, який цікавить його, а також, щоб побачити схований за численними взаємодіями мінливий чинник, що формує зазначений феномен. Таким чином, наукова абстракція, яка створює ідеальний образ досліджуваного державно-управлінського явища або процесу – необхідний прийом для реалізації ретроспективного методу.

З іншого боку, цей ідеальний образ процесу, який створюється дослідником, заснований на фактах, він не є абсолютно умоглядним, оскільки спирається на реальну дійсність, що була колись у минулому і яка знайшла своє продовження в сьогоденні.

Об'єктивне дистанціювання можна назвати дистанціюванням, яке прагне до об'єктивності. Для того, щоб ідеальна модель процесу, що реконструюється, дійсно відображала об'єктивну дійсність минулого, що вже не відтвориться, метод ретроспекції передбачає ряд прийомів.

По-перше, це така дистанційованість, яка дозволяє побачити весь процес загалом, тобто направляти погляд ззовні, отримуючи можливість вільно

співвідносити будь-який момент процесу, як з його початком, так і з його кінцем. Тільки маючи можливість, так би мовити, відокремитися, усунутися від процесу, можна побачити та зафіксувати іноді абсолютно невловимі моменти початку і кінця розвитку процесу. Адже якщо ми виберемо більш близьку "дистанцію" – будемо зіставляти сусідні явища, то, швидше за все, і не побачимо різниці, причому різниці кардинального порядку, яка повинна відрізняти, наприклад, моменти початку і кінця розвитку державно-управлінського процесу – адже будь-яке (навіть глобальне) починання на самому своєму початку невиразне, як і в самому кінці, де тільки один який-небудь штрих надає закінченість "твором". Погляд на процес "ззовні" доповнюється поглядом "зсередини": зануренням у сам процес, в простір між виділеними початком і кінцем розвитку державно-управлінського процесу [338, Р. 265].

Така двоїста дистанційованість по відношенню до процесу і його складових створює особливу дослідницьку ситуацію: погляд "з кінця", тобто від готової стабільної основи, що є для даного процесу завершеним станом, і зустрічний йому погляд "від початку", тобто від витоків майбутнього кінця. Цей погляд задає зв'язок між етапами, і не просто зв'язок, а зв'язок з приводу чогось визначеного, тобто каналізує погляд дослідника. При цьому відкривається можливість розкрити внутрішні взаємозв'язки даного процесу, оскільки погляд дослідника знаходиться в постійному русі від кожного нового стану явища або його складових до наступного нового і назад до етапу, що вже минув. Тому ретроспективний метод є найбільш прийнятним для розкриття складних, багатолінійних, багато порядкових процесів, рух яких залежить не стільки від зовнішнього впливу, скільки від внутрішніх закономірностей.

Другий момент, що характеризує об'єктивне дистанціювання, передбачає певну відстороненість від конкретних проявів державно-управлінського процесу чи явища, що розгорталися в ході розвитку, тобто деяку схематичність етапів розвитку [338, Р. 269]. Це необхідно, тому що занурення у дрібниці конкретних процесів сприяло б вирішенню інших дослідницьких завдань, але цілісного бачення не виникло б, а разом з ним і можливості розкриття поставленої проблеми.

Формуючи уявлення про процес розвитку державно-управлінського процесу чи явища, дослідник повинен виявити незмінну його сутність, ту основу, яка не змінюється протягом такого розвитку. Ця основа і є результатом еволюції державно-управлінського процесу чи явища, є первинною реальністю. Це означає, що разом із виділенням стабільного ядра необхідно визначити і самий початковий варіант нової, такої, що формується, реальності, причому ця реальність має спорідненість з сучасною для дослідника реальністю. Формування образу початкової реальності відбувається багато в чому способами зіставлення сучасного стану державно-управлінської реальності і зафіксованого первісного стану, а потім "відлущування", тобто відокремлення від реальності конкретних її індивідуальних проявів. У результаті з'являється відмежована від безлічі нащарувань, деталей та інших моментів частина загальної кінцевої цілісності, що володіє двома якостями: по-перше, включає до себе таке узагальнене ядро нової реальності, яке має властивості стабільної сутності, здатної до саморозвитку; по-друге, проявляє себе завжди в певних конкретних станах, що мають тимчасовий характер, і ніколи не виступає в якомусь "чистому" вигляді [334, Р. 340]. У такий спосіб формується уявлення про певний початковий комплекс, що ототожнюється з початком розвитку нової реальності.

На основі виділеного початкового комплексу починається рух від готової форми до її ядра тим же способом "відлущування", або "відсіювання", можливих нащарувань і перетворень, пошук тим самим необхідного і достатнього стану в минулому вихідної якості. Виявлена вихідна якість, яку можна назвати вихідним комплексом, означає початок еволюції державно-управлінського процесу чи явища.

Подібне ж відволікання від деталей або конкретних проявів відбувається і при виявленні та характеристиці компонентів цілого, при розкритті їх ключових характеристик або складових частин. Такий підхід сприяє більшій об'єктивності, незважаючи на ідеальність і певну схематичність моделі, що конструюється, оскільки дозволяє здійснювати численні взаємоперевірки шляхом постійного зіставлення різних її частин в межах досліджуваної цілісності. Оперування

сутнісними характеристиками явищ, що формуються, дає можливість простежити основні лінії їх становлення, не відволікаючись на дрібниці.

Можна побачити, що усвідомлена відокремленість, відстороненість дослідника від об'єкту вивчення, яка дозволяє створити специфічне бачення процесу, нерозривно пов'язана з деякою схематичністю сприйняття цього об'єкту і його складових частин, без якої неможливо було б досягти даного бачення. Об'єктивне дистанціювання, що є найважливішою характерною особливістю ретроспективного методу, дозволяє вивчати становлення явища в його неповторних особливостях, розкриває процес творення, виявляючи його внутрішні закономірності.

Третьою характерною особливістю методу 'ретроспекції' є цілісність сприйняття. Реконструюючи модель, дослідник виокремлює процес розвитку державно-управлінського явища чи процесу з контексту загального розвитку системи державного управління і весь час утримує в полі зору образ процесу чи явища як цілого, що має чітко визначені початок і кінець. Звичайно, спочатку дане ціле є лише початком і кінцем явища (як нами було зазначено раніше – це вихідний і початковий комплекси), що виявлені завдяки прийомам об'єктивного дистанціювання. Лише поступово внутрішній простір заповнюється змістом – становленням компонентів. Але саме цілісне бачення дозволяє дослідницькій думці вільно переміщатися всередині виділеного нею еволюційного процесу, причому проводити порівняння не лише сусідніх моментів процесу, а й таких, що далеко віддалені один від одного. Це дає можливість простежити різні лінії руху в ході процесу, побачити взаємозв'язки між ними.

Рушійні сили складають основу процесу розвитку державно-управлінського процесу або явища. Відтак, хоча моделюється процес, але ж метою є не він, а його рушійні сили [334, Р. 342]. Це означатиме, що моделювання процесу є метод, спосіб пізнання його рушійних сил, його основи. Для цього досліднику необхідно уявити весь процес, причому, побачити його з будь-якої точки всередині нього (осмислюючи будь-яку позицію як точку всередині процесу, як його частину), а також побачити весь процес цілком, визначаючи місце кожного його моменту в



цілому. Таким чином, необхідно весь час тримати в полі зору весь державно-управлінський процес чи явище, адже вивчаючи їх частинами, рушійні сили не побачити і не зрозуміти, вони проявляються лише при постійному співвіднесенні кожного моменту процесу з його цілісним рухом.

Отже, кожен етап розвитку системи державного управління розглядається як певний момент у становленні цілісності, і, відповідно, кожен етап трактується як ціле, що містить комплекс взаємопов'язаних процесів і в силу цього отримує здатність до подальшого саморозвитку. Формування кожного компоненту ув'язується з процесом нарощування-становлення цілісності. Порушення або розпадання цілісності означає відпадання від лінії становлення нової реальності і вони не розглядаються ретроспективним методом і не включається у зміст процесу розвитку державно-управлінського явища чи процесу.

Розробка методу ретроспекції винятково важлива для пізнання рушійних сил державно-управлінських процесів. Але ретроспективне дослідження з державного управління не виключає використання спеціальних наукових методів, до яких, зокрема, належать генетичний, порівняльний, типологічний та історичний методи.

Генетичний метод належить до числа найбільш поширених в ретроспективних дослідженнях з державного управління. "Суть його полягає у послідовному розкритті властивостей, функцій і змін досліджуваної реальності в процесі її руху, що дозволяє найбільшою мірою наблизитися до відтворення реальної історії об'єкту дослідження" [326, С. 281]. Цей об'єкт відображається в найбільш конкретній формі. Пізнання йде послідовно від одиничного до особливого, а потім – до загального. За своєю логічною природою генетичний метод є аналітично-індуктивним, а за формою подання інформації про досліджуване державно-управлінське явище чи процес – описовим. Зрозуміло, це не виключає використання кількісних показників. Але останні виступають як елемент опису властивостей об'єкту, а не як основа для виявлення його якісної природи і побудови його сутнісно-змістовної і формально-кількісної моделі.

Генетичний метод дозволяє показати безпосередні причинно-наслідкові зв'язки і закономірності розвитку, а події охарактеризувати в їх індивідуальності та

образності. Разом з тим йому притаманна й обмеженість, що може призводити до певних витрат при його абсолютизації. Генетичний метод спрямований насамперед на аналіз розвитку. Тому при недостатній увазі до статичності, тобто до фіксування якоїсь тимчасової даності державно-управлінських явищ і процесів, може виникати небезпека релятивізму. Останній, абсолютизуючи динамічну природу об'єктивної реальності, заперечує можливість отримання істинного знання про неї [39, С. 28]. Це означає, що при використанні генетичного методу необхідно поєднувати показ змін і руху з фіксуванням меж якісної стійкості досліджуваної реальності.

Далі, генетичний метод за надмірної уваги до конкретності і детальності може призводити до випинання індивідуального і неповторного тп затушовування загального і закономірного. У такому випадку в процесі дослідження, як кажуть, за деревами може зникнути ліс. Тому в завершеному вигляді генетичний метод повинен органічно включати характеристику одиничного, особливого і загального. Зрозуміло, це не означає, що аналіз окремого повинен завжди містити розгорнуту і конкретну характеристику особливого і загального. Мова йде про те, що суть одиничного може бути адекватно виявлена лише при його розгляді у зв'язку з особливим і загальним.

Генетичний метод тяжіє до описовості, фактографізму і емпіризму. Це більшим чином обумовлюється тим, що в ретроспективних дослідженнях з державного управління дуже часто потрібні великі зусилля і витрати часу на виявлення, збір і первинну систематизацію та обробку конкретно-фактичних даних. У результаті або виникає ілюзія, що в цьому і полягає головне завдання дослідження, або не залишається достатнього часу на ретельний теоретичний аналіз виявлених фактів. Щоб запобігти фактографізму і емпіризму, слід виходити з того, що, скільки б не було фактів і якими б яскравими вони не були, "емпіричне спостереження саме по собі ніколи не може довести достатнім чином необхідність" [317, С. 297], тобто закономірність того чи іншого державно-управлінського явища або процесу. Це можна зробити лише на основі теоретичного аналізу фактів.

Нарешті, генетичний метод при всій давності і широті застосування не має розробленої та чіткої логіки і понятійного апарату. Тому його методика, а отже і

техніка, є досить розпливчастими і невизначеними, що ускладнює зіставлення і зведення воедино результатів окремих досліджень.

Порівняльний метод також застосовується при здійсненні ретроспективних досліджень з державного управління. Взагалі порівняння – важливий і, мабуть, самий широко поширений метод наукового пізнання. По суті без порівняння не відбувається жодного наукового дослідження з державного управління. Об'єктивною основою для порівнянь є те, що розвиток державного управління є повторюваним, внутрішньо обумовленим, закономірним процесом. Багато його проявів тотожні чи схожі за своєю внутрішньою суттю і відрізняються лише просторовою або часовою варіацією форм, а одні й ті ж або подібні форми можуть виражати різний зміст [219, С. 92]. Тому в процесі порівняння і відкривається можливість для пояснення розглянутих фактів, розкриття сутності досліджуваних явищ. У цьому полягає основне пізнавальне значення порівняння як методу наукового пізнання.

Таким чином, порівняльний метод дає можливість розкривати сутність досліджуваних державно-управлінських явищ та процесів за подібністю і за відмінністю притаманних їм властивостей, а також проводити порівняння у просторі й часі, тобто по горизонталі і вертикалі. Логічною основою порівняльного методу в тому випадку, коли встановлюється подібність сутностей, є аналогія.

Аналогія – це загальнонауковий метод пізнання, який полягає в тому, що на основі подібності одних ознак об'єктів, що порівнюються, робиться висновок про подібність інших ознак [15, С. 75]. Зрозуміло, що при цьому коло відомих ознак державно-управлінського явища або процесу, з яким проводиться зіставлення, повинно бути ширше, ніж у досліджуваного об'єкту.

В цілому порівняльний метод володіє широкими пізнавальними можливостями в науці державного управління. По-перше, він дозволяє розкривати суть досліджуваних явищ в тих випадках, коли вона неочевидна, на основі наявних фактів; виявляти загальне і повторюване, необхідне і закономірне, з одного боку, і якісно відмінне – з іншого. Тим самим заповнюються прогалини і дослідження доводиться до завершеного вигляду. По-друге, порівняльний метод дає можливість

виходити за межі досліджуваних явищ і на основі аналогій приходити до широких узагальнень і паралелей. По-третє, він є значно менш описовим ніж генетичний метод [136].

Успішне застосування порівняльного методу, як і всякого іншого, вимагає дотримання ряду методологічних вимог. Насамперед порівняння повинно ґрунтуватися на конкретних фактах, які відображають істотні ознаки державно-управлінського явища або процесу, а не їх формальній подібності. При цьому необхідно враховувати і загальний характер періодів, в яких протікали події, що порівнюються, стадійність їхнього розвитку і типологічну суть порівнюваних державно-управлінських явищ і процесів.

Порівнювати можна державно-управлінські процеси і явища як однотипні, так і різнотипні, такі, що знаходяться на одних і тих самих або на різних стадіях розвитку. Але в одному випадку сутність буде розкриватися на основі виявлення подібностей, а в іншому – відмінностей.

Але і цей метод, звичайно, має певний діапазон найбільш ефективної дії. Це – насамперед вивчення державно-управлінського процесу чи явища в широкому просторовому і часовому аспектах, а також тих менш широких явищ і процесів, суть яких не може бути розкрита шляхом безпосереднього аналізу через їхню складність, суперечливість і незавершеність. Цей метод в цілому не спрямований на розкриття державно-управлінського процесу чи явища, що розглядається. За його допомогою пізнається насамперед корінна сутність реальності у всьому її різноманітті, а не її конкретна специфіка [317, С. 306]. Складно застосовувати порівняльний метод також при вивченні динаміки суспільних процесів.

Типологічний метод, як і всі інші методи в межах ретроспективного аналізу державно-управлінських явищ, має свою об'єктивну основу. Вона полягає в тому, що в процесі розвитку системи державного управління, з одного боку, розрізняються, а з іншого, тісно взаємопов'язані одиничне, особливе і загальне. Тому важливим завданням в пізнанні державно-управлінських явищ, розкритті їх сутності стає виявлення того єдиного, яке було притаманне різноманіттю тих чи інших поєднань індивідуального (одиничного).

Державне управління у всіх його проявах – безперервний динамічний процес. Він є не просто послідовним перебігом подій, а зміною одних якісних станів іншими, має свої істотно відмінні стадії. Виділення цих стадій також є важливим завданням в пізнанні розвитку процесів державного управління. Виявлення загального в просторово-одиничному і виділення стадіально-однорідного в безперервно-часовому вимагають особливих пізнавальних засобів. Таким засобом є метод типологічного аналізу. Типологізація як метод наукового пізнання має своєю метою розбиття (упорядкування) сукупності об'єктів або явищ на певні типи (класи) на основі притаманних їм загальних істотних ознак [310, С. 117]. Спрямованість на виявлення сутнісно-однорідних в просторовому або часовому аспектах сукупностей об'єктів і явищ відрізняє типологізацію від класифікації та групування в широкому сенсі, при яких може і не ставитися завдання виявлення належності об'єкту як цілості до тієї чи іншої якісної визначеності. Розбиття тут може обмежуватися угрупованнями об'єктів за тими чи іншими ознаками і в цьому плані виступати як спосіб упорядкування і систематизації конкретних даних про державно-управлінські явища і процеси. Типологізація ж, будучи за формою різновидом класифікації, є методом сутнісного аналізу.

Отже, виявлення якісної визначеності державно-управлінських процесів і явищ, що розглядаються, необхідне для виділення певних типів, які утворюють цю сукупність, а знання сутнісно-змістовної природи типів – неодмінна умова визначення тих основних ознак, які притаманні цим типам і які можуть бути основою для конкретного типологічного аналізу, тобто для розкриття типологічної структури досліджуваної державно-управлінської реальності.

Нарешті, порівняємо ретроспективний метод з історичним, тим більше, що, на перший погляд, вони є подібними. Проте це не так.

Історичний метод, що виник у ХІХ ст., почав застосовуватися майже у всіх суспільних науках, у тому числі у науці державного управління. Розгляд історичного методу слід вести в рамках його застосування при вивченні історичної дійсності. Тут, дійсно, виявляється певна спільність його з ретроспективним методом.

В обох випадках зовнішня характеристика фактів служить відправним моментом для проникнення в сутність явища. Для історика – це насамперед осягнення мотивів і причин людських вчинків, звідси і відповідні прийоми: "вживання", усвідомлення, яке збагачене певним світосприйняттям, досвідом, знаннями, що сформовані в тій історичній реальності, з якої вийшов історик. Звідси і критичність сприйняття відновлюваної історичної реальності, спрямованість у майбутнє (масштаб в історії проводиться "завжди у живому зв'язку з формуванням майбутнього"), і принципова незавершеність історії, адже масштаб завжди з сьогодення, а воно весь час змінюється, значить, змінюється і минуле, тому змінюється масштаб [104, С. 96]. Всі ці характеристики підкреслюють вагому частку суб'єктивності у використанні історичного методу.

Для ретроспективного методу важлива насамперед усвідомлена відокремленість від об'єкту дослідження, при цьому історичний момент, з якого дослідник споглядає процес розвитку того чи іншого державно-управлінського явища чи процесу, не має значення, адже він оперує ідеальними, значною мірою схематичними об'єктами. Цим багато в чому досягається об'єктивність розуміння, що в нашому випадку досить суттєво, адже мова йде про об'єктивний процес, а не про мотиви вчинків осіб, які беруть у ньому участь.

При осягненні історичної реальності вихідний матеріал (факти) є досить суб'єктивним, оскільки вчений має справу з вчинками людей або продуктами їх дій, люди ж завжди мають певну свободу вибору, навіть якщо діють в жорстких обставинах. Тому настільки важливим в історичному методі є прийом "вживання", який сам теж є суб'єктивним, оскільки дослідник, здійснюючи його, керується власним світовідчуттям, знаннями, уявленнями [104, С. 99]. З цієї маси суб'єктивності історик прагне вивести об'єктивні закономірності історичного розвитку, відокремити їх від суб'єктивних рішень людей в історії, використовуючи це для осягнення власної реальності і проектування майбутнього.

Ретроспективний метод, навпаки, спочатку спирається на об'єктивність у сприйнятті досліджуваної реальності. Для осягнення явищ державно-управлінського характеру суб'єктивний прийом "вживання і співпереживання" зовсім не підходить,

потрібний інший метод – по можливості, найбільшій об'єктивності у сприйнятті та вивченні процесу чи явища. Така об'єктивність – складова ретроспективного методу.

Таким чином, історичний та ретроспективний методи, які прагнуть до більш повного знання в осягненні своїх об'єктів, ріднить проблема об'єктивності і масштабів оцінки. Але якщо в історичному методі на перший план виходить конкретність історичного явища і пошук спільності не тільки в загальній основі минулих і сучасних подій, але і в їх індивідуальних проявах, то ретроспективний метод робить наголос на пошук загальних підстав, відволікаючись, по можливості, від конкретних проявів історичного. Отже, історичний метод не дозволяє адекватно дослідити проблему рушійних сил розвитку системи державного управління, але в силу унікальності процесу, результатом чого стала сама історична дійсність, частина прийомів даного методу є дуже корисними і в рамках методу ретроспективного аналізу.

Ретроспективний метод передбачає ряд дослідницьких технік, методик та інструментів. Одним з найважливіших джерел інформації про минуле є історичні документи. Документ – це конкретний текст, матеріалізований у мовно-знаковій системі, котра містить певні відомості чи дані (матеріали) і служить для фіксації, передачі чи збереження інформації про явища, процеси та їх характеристики [76, С. 31]. Методики аналізу документів у ретроспективних дослідженнях є найбільш інформативними з так званого кількісного й якісного забезпечення емпіричного матеріалу, безпосередньо пов'язаного зі своєю епохою та суб'єктами державного управління. Такими історичними документами є державні документи, праці істориків, мислителів, учасників чи свідків подій, літературно-художні та публіцистичні твори, архівні, статистичні, дані преси, особисті документи тощо. Доповнити цю інформацію можна через аналіз предметів матеріальної культури та побуту, адже, наприклад, ряд робочих інструментів фабричного інспектора ХІХ ст. (про цю посаду буде йти мова у другому розділі) дає можливість для розробки досить вірогідних гіпотез про систему соціальних відносин, управлінські норми тощо.

За наявності певного масиву документів можна використовувати контент-аналіз, котрий дає не лише якісну, а й кількісну інформацію про управлінські явища певної доби (управлінські установки та орієнтації автора тексту, ставлення до певних цінностей та норм, виявлення їх змісту і т. ін.) [317, С. 352].

Аналіз документів дає різнобічну інформацію про управлінські норми, цінності, структуру, систему управлінських відносин у певному суспільстві чи його підсистемах тощо, що дає змогу розробити систему індикаторів та управлінських показників, через які можна виявити інші – латентні управлінські явища, не згадувані в документі, створювати масиви вторинної інформації. Водночас при роботі з документами слід враховувати рівень їх надійності, звести до мінімуму наявні елементи суб'єктивізму чи неточності через контроль і перевірку повідомлених даних і тим самим гарантувати об'єктивність і достовірність емпіричного матеріалу, на основі якого аналізуватимуться відповідні державно-управлінські явища.

У реконструкції державно-управлінських феноменів минулого істотне значення мають методи експертних опитувань, які допомагають доповнити брак емпіричного матеріалу та позбутися професійної однобічності при їх аналізі. Експертні опитування компетентних спеціалістів (істориків, державних діячів, культурологів, психологів, представників інших галузей науки і практики), що досліджують розвиток різноманітних сфер людської життєдіяльності, дають змогу подивитися на проблеми під іншим кутом зору, генерувати нові ідеї, гіпотези, напрями пошуків, знаходити нові засоби, принципи та шляхи їх вирішення [55, С. 34].

Методики ретроспективного передбачення належать до найбільш ефективних засобів пізнання управлінських явищ минулого. По суті, це техніка прогнозування майбутнього, розгорнута і адаптована відповідно на дослідження минулого. Знання закономірностей та істотних характеристик об'єктів дає змогу передбачати їх розвиток у майбутньому, а отже, методологічно на цій підставі можливим є й "протилежний" варіант: використання цих методів для дослідження минулого, тобто як методів ретроспективного передбачення. Ці методики досить складні за своєю



структурою й інтегрують методи і техніку досліджень багатьох наук. Наприклад, дослідження минулого шляхом екстраполяції (перенесення висновків чи характеристик з однієї частини явищ на іншу чи на всю їх систему [74]) або моделювання (створення певного зразка управлінського явища – моделі оригінала, його детальне дослідження [8, С. 239]), котре за певних умов може дати більш повні знання про конкретний державно-управлінський об'єкт, що вивчався як модель. До методик ретроспекції також належить реконструкція [104, С. 109], коли на основі певних уривків, частин чи фрагментів дослідник уявно чи реально відтворює цілісний об'єкт (теоретична реконструкція системи управлінських відносин, управлінських норм, управлінських цінностей минулого тощо).

Реверсивні методики полягають у тому, що на основі достовірного знання про стан та особливості певного державно-управлінського явища в даний час, дослідник, враховуючи його відповідні параметри, переносить ці характеристики та тенденції з зафіксованого часу в минулий, більш ранній. Це дає змогу простежити розвиток даного явища в часі і просторі. Тобто гносеологічна сутність інструменту реверсивності полягає у зворотному відтворенні генезису явища від сучасного до минулого.

Методика превентивного ретроспективного передбачення дає змогу досліднику управлінських процесів минулого перевіряти гіпотези щодо можливих чи вірогідних форм діяльності управлінських суб'єктів за умов і обставин, що складались у межах визначеного історичного часу і простору в суспільстві, його підсистемах, конкретних спільнотах та ін.

Звичайно, розглянуті методики ретроспективного аналізу в державному управлінні не вичерпують всієї її методико-технологічної системи, проте слід зазначити, що у вітчизняній літературі з державного управління вони практично не розробляються і залишаються поза увагою спеціалістів, що займаються проблемами методології, методики і техніки державно-управлінських досліджень чи управлінського прогнозування. А тим часом звернення до вивчення управлінських явищ минулого, у тому числі і в історії державного управління в Україні, конче

потребує досконалих, надійних і ефективних інструментів ретроспективних державно-управлінських досліджень.

Ефективність вивчення державно-управлінських проблем минулого залежить від комплексного використання різних методик ретроспективного аналізу. Це уможливорює розкриття генетичних ендогенних та екзогенних витоків досліджуваних управлінських об'єктів, їх унікальність чи зміну в результаті дифузійних процесів взаємодії різних управлінських культур, дає змогу простежити їх розвиток від первинних форм до утворення складних систем і т. ін.

1.2. Гірничий нагляд в урядовому механізмі на теренах України у ХІХ – початку ХХ ст.

Становлення державної системи забезпечення промислової безпеки в Україні відбулося у формі так званого гірничого нагляду, в межах гірничого виробництва та пов'язаних з ним галузей промисловості.

Гірниче виробництво є традиційною галуззю господарства України. Розвитком гірництва опікувалися ще гетьмани України. Так, відомо щонайменше 14 Універсалів Івана Мазепи про виділення українській шляхті та козацькій старшині земель під устаткування копалень, селітряних заводів, ковальських цехів. До нашого часу дійшли також окремі Універсали щодо рудень гетьманів Д. Многогрішного, І. Самойловича, Г. Гуляницького та інших [43, С. 41].

В другій половині ХVІІІ ст. були відкриті промислові родовища залізної руди в Криворізькому басейні [44, С. 88]. Початком індустріального Донбасу слід вважати будівництво Луганського гірничого (ливарного) заводу (1795-1807 рр.), який започаткував розробку у 1795 р. вугільних родовищ поблизу Лисичого Байраку (зараз м. Лисичанськ) [173, С. 341]. Окрім вугільної та металургійної, в ХІХ ст. в Україні стрімко розвиваються інші гірничі галузі. Вже з ХVІІІ ст. великі роботи проводилися на соляних озерах та копалинах Бахмута (сьогодні м. Артемівськ) [194, С. 32]. У ХІХ ст. розробляються Микитівське ртутне і Нікопольське марганцеве родовища.

Зрозуміло, що бурхливому розвитку гірництва відповідало прагнення держави якимось чином впорядкувати зазначену діяльність, що призвело до формування масиву правових актів та утворення спеціальних органів управління та нагляду за зазначеною сферою.

Ще у 1719 р. у складі органів державного управління Російської імперії Петром I був утворений Берг-колегіум, який "власть и мощь дали единым судиею быти над всеми к тому принадлежащими делами и особами, чтоб никаким образом губернаторы, воеводы, ниже прочие поставленные начальники в рудокопныя дела вступали и мешались, разве оной Берг-коллегиум, или от онаго определенные к тому служители какия помощи от них требовать будут "для ведения в оном дел о рудах и минералах" [182]. Діяльність Берг-колегії була спрямована на створення належних умов для розвитку гірничої справи. Відповідно до Берг-привілею [13] та Берг-Регламенту [14], Берг-колегія володіла різними функціями, включно з адміністративними та судовими. Місцевій адміністрації (губернаторам) заборонялося втручатися у справи гірничої промисловості. Важливо відзначити, що до компетенції Берг-колегії належало надання технічної допомоги власникам заводів та копалин при їх будівництві та експлуатації, а також розгляд скарг на власників заводів [108, С. 14].

З метою виконання функцій Берг-колегії був утворений спеціальний урядовий апарат – "Кто новые металлы и минералы изобрещет и охоту будет иметь ко устройению заводов, тем являться в Санкт-Петербурге в Берг-коллегии; в Москве же, в Сибири и в Казани определенным от Берг-коллегии берг-офицерам, которые должныствуют оным добрым советом вспомошествовать" [182].

Зазнавши низку організаційних змін протягом XVIII ст., Берг-колегія в процесі здійснення адміністративної реформи початку XIX ст. в Російській імперії та переходу до т.зв. міністеріальської системи управління [77, С. 163] була ліквідована. У зв'язку із цим для управління гірничою справою у 1806 р. був утворений Гірничий департамент, який був віднесений до відання Міністерства фінансів. Гірничому департаменту були доручені загальний нагляд за гірничозаводською промисловістю, керівництво казенними копалинами та металургійними заводами, контроль за

діяльністю приватних гірничих заводів, зібрання гірничих податей. До 1861 р. Гірничий департамент також опікувався справами державних та кріпосних гірничозаводських селян. У 1811 р., після передачі соляної справи з Міністерства внутрішніх справ до Міністерства фінансів зазначений департамент отримав назву Департаменту гірничих та соляних справ [168].

У 1834 р. відбулася досить важлива реформа у вищій гірничій адміністрації, а саме гірниче відомство отримало військову організацію – був утворений Корпус гірничих інженерів, міністр фінансів отримав звання головнокомандувача цим корпусом й при ньому була утворена посада начальника штабу корпусу гірничих інженерів [201].

У 1862 р. соляна справа була передана в Департамент податків та зборів Міністерства фінансів та зборів й знову утворений Гірничий департамент, до якого влився Корпус гірничих інженерів. У 1874 р. Гірничий департамент перейшов до складу Міністерства державного майна (з 1894 р. – Міністерство землеробства та державного майна), а у 1905 р. він опинився у складі Міністерства торгівлі та промисловості й саме у такій якості проіснував до 1918 р. коли й був ліквідований в процесі революційних змін.

Організація Гірничого департаменту протягом його існування перетерпіла ряд змін, але у загальному вигляді він очолювався директором та складався з колегіального органу – Гірничої ради для розгляду "учредительных, законодательных, ученых и искусственных дел" та робочого апарату – Гірничої експедиції для вирішення суто адміністративних та господарських справ. Департамент спочатку складався з двох відділень – Казенних гірських заводів та Приватних гірських заводів. Згодом у зв'язку із розширенням функцій до них додавалися інші відділення, зокрема відділення добичі солі та мінералів. При департаменті існувало ряд лабораторій, наукова установа – Геологічний комітет, видавався "Гірничий журнал", а також був утворений спеціальний навчальний заклад – Гірничий кадетський корпус (з 1833 р. – Гірничий інститут).

Гірнича рада під головуванням міністра фінансів складалася з директора департаменту, керуючого Гірничою експедицією, двох радників, начальників

відділень Гірничої експедиції, командувача та інспектора Гірничого корпусу, крім цього, берг-інспектори та гірничі начальники вважалися членами Гірничої ради під час їх перебування в С-Петербурзі. Також при Гірничої раді знаходився секретар з помічником (рис. 1.1.).

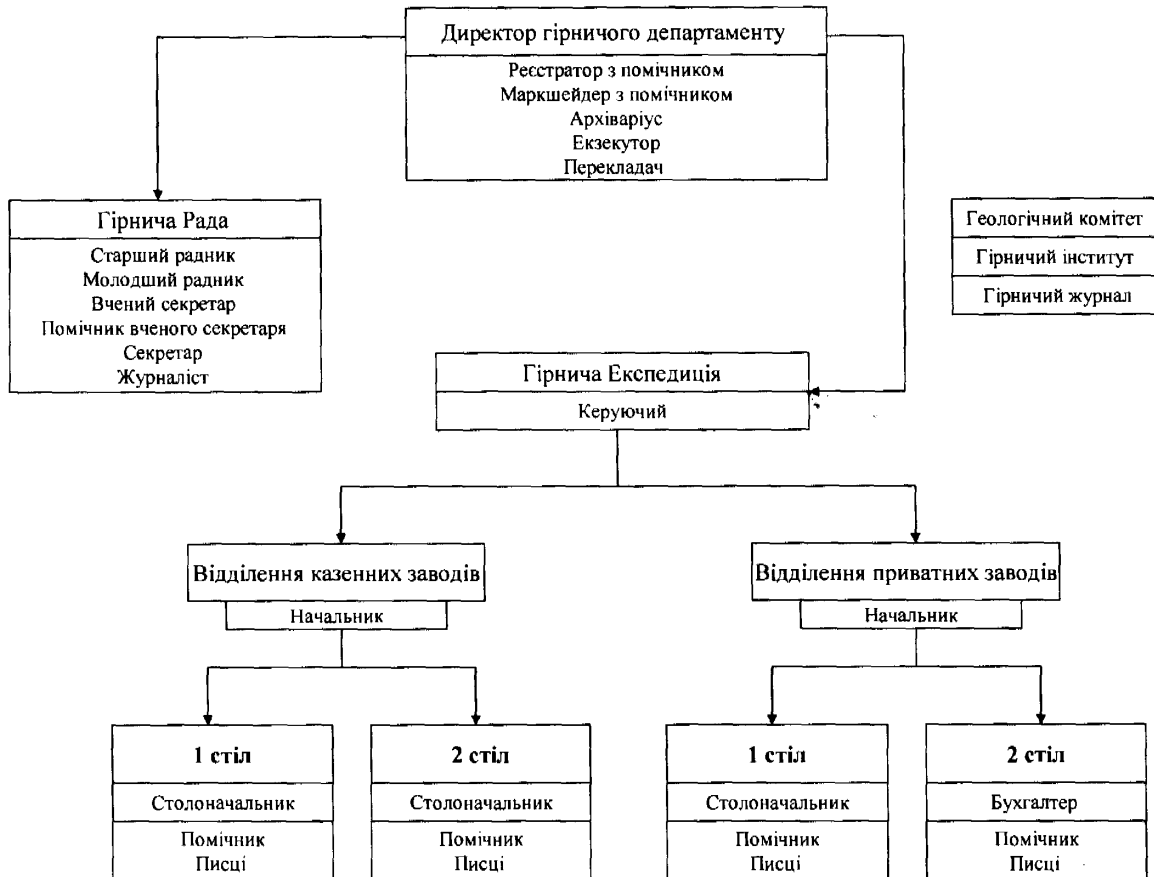


Рис. 1.1. Центральний апарат Гірничого департаменту у 1806 р.

З метою впорядкування гірничої справи поступово розвивалося й гірниче законодавство. У 1806 р. був затверджений проект Гірничого положення, яке передбачалося після перевірки на практиці затвердити через п'ять років в якості постійно діючого акту. Проте даний документ фактично діяв майже п'ятдесят років. Відповідно до нього закладалися нові принципи управління гірничою галуззю – гірничі населені пункти відділялися від інших й повинні були перебувати під управлінням особливих органів, усувалося "багатоначаліє" управління гірничою галуззю тощо. Але неповний характер цього документу вимагав його доповнення рядом норм, наприклад правилами управління Луганськими заводами [155]. У 1857 р. був прийнятий перший комплексний Гірничий Статут, який [303] у

подальшому доповнювався різноманітними правилами, інструкціями та циркулярами.

Для здійснення місцевого управління гірничою справою Російська імперія поділялася на гірські округи, чисельність та межі яких постійно змінювалися. Зокрема, у 1806 р. серед 6 гірничих округів був утворений округ Олонецьких та Луганських заводів, до складу якого входила територія сучасної Східної України. У 1852 р. був утворений окремий Луганський гірничий округ, який став основою для утвореного пізніше Південноросійського гірничого округу. Наприкінці XIX ст. територіальна організація Гірничого відомства була дещо ускладнена. Були утворені гірничі області, які у свою чергу поділялися на гірничі округи.

Від самого початку до компетенції Гірничого відомства належало здійснення нагляду як за технічним станом копалин та гірничих заводів, так й за умовами безпеки праці. Зазначена функція обумовлювалася високим рівнем виробничого травматизму та численними аварійними ситуаціями, які супроводжували гірничу діяльність. І хоча статистика з цього приводу в XIX ст. не здійснювалася, однак архівні матеріали свідчать про численні випадки обвалів та вибухів на шахтах, а гірничу працю визнавалася однією із наднебезпечних серед робітничих професій того часу. Певною характеристикою технічного стану гірничих заводів є Проект гірничого положення 1806 р., який зазначав, що заводи "большею частию самые обветшалые до такой степени, что многия из них непрерывно более и более разваливаются, падают, или угрожают падением, часто с опасностью жизни работающих" [292, С. 459].

Функція гірничого нагляду та дотримання охорони праці покладалася на гірничих інженерів, а також на місцеві органи Гірничого департаменту. Так, у зв'язку із утворенням Корпусу гірничих інженерів до числа найважливіших обов'язків, покладених на начальника штабу Корпусу гірничих інженерів, належав огляд заводів. У 1837 р. при Корпусі гірничих інженерів був утворений гірничий аудиторіат, до якого передавалися усі справи, пов'язані із перевіркою технічного стану гірничих виробництв та матеріали розслідувань щодо суттєвих травм та загибелі людей. До складу аудиторіату входили члени Гірничої ради та інші

посадовці Гірничого департаменту. Головою гірничого аудиторіату призначався директор Гірничого департаменту або начальник штабу.

На місцевому рівні також був утворений урядовий механізм гірничого нагляду. Головною ланкою місцевої гірничої адміністрації відповідно до Проекту гірничого положення було гірниче правління, яке розміщувалося у центральному місті гірничого округу та якому підпорядковувалися низові органи гірничої адміністрації на чолі з гірничим начальником. Очолював гірниче правління берг-інспектор. Проте слід зазначити, що двохступенева система гірничого правління в межах округу Олонецьких та Луганських заводів, до якого, власне, й належала територія сучасної України, не було сформоване. Місцеве гірниче правління здійснювалося через гірничого начальника, при якому й було утворене гірниче правління й який безпосередньо знаходився у підпорядкуванні Гірничого департаменту.

Відповідно до Гірничого Статуту 1806 р. гірничий начальник "по всем частям и во всех отношениях, есть хозяин заводов, котрому на основании сего Положения, поручаются заводы в полное управление и распоряжение по части хозяйственной, по части икуственной и ученой, по части Гражданского благоустройства и по части судной" [292, Ст. 344]. Таким чином, функції гірничого начальника відносно підлеглих йому гірничих територій майже дорівнювалися функціям губернатора (Додаток А). У зв'язку із зазначеним гірничий начальник призначався міністром фінансів та затверджувався Російським імператором.

Першим гірничим начальником округу Оловецьких та Луганських та безпосереднім управляючим Луганського заводу заводів був Карл Гаскойн. Після смерті К. Гаскойна такого суміщення посад вже не спостерігається. Лише у 1852 р. у зв'язку з розвитком гірничої справи на території сучасної східної України був утворений окремий Луганський гірничий округ, а управитель Луганського заводу – Ф. І. Фелькнер призначений гірничим начальником [316, С. 183].

До численних функцій гірничого начальника належало "правильная разработка рудников", "присмотр за исправностью и устройством машин, всех строений и прочих принадлежностей заводских". У зв'язку із зазначеним, "Горный

начальник обязывается производить все строения, машины и пр., самые прочные сообразно мануфактурному порядку, от которого зависит не только поспешность в работе, но прочность и совершенство изделий и удобство для самих работающих" [292, Ст. 479]. Особливо зазначалося, що роботи на рудниках "производит Горный Начальник обязывается самым правильным образом, предпочитая всегда прочность временным блестящим вигодам" [292, Ст. 506]. В межах зазначених функцій гірничий начальник у сучасному розумінні здійснював забезпечення безпеки на гірничому виробництві.

Проте в умовах, коли гірничя промисловість користувалась працею кріпаків, забезпечення безпеки та охорони життя робітників не належало до провідних напрямів діяльності гірничої адміністрації. Однак, Проект гірничого положення містив ряд норм про необхідність облаштування на кожному заводі, який мав понад 200 робітників, лікарень.

У 1807 р. окремим законодавчим актом була закріплена функція гірничої адміністрації щодо забезпечення промислової безпеки: "в предупреждение несчастных случаев, бывающих с мастеровыми на рудниках вольных рудопромышленников или завододержателей от неправильности работ или худаго рудников укрепления, а также от неисправности машин и инструментов, постановит, чтобы горные начальники посредством заведенной полиции на основании ст. 512 статьи проекта Горного Положения, имели неослабное наблюдение за производством работ в рудниках и старались предупреждать всякую замеченную опасность настоятельным требованием от рудопромышленников или завододержателей исправления того, что может причинить вред работающим [138]". Гірничні начальники отримували право здійснювати слідство щодо аварій, пов'язаних із загибеллю людей, а у випадку невиконання приписів гірничого начальника відповідні посадові особи притягувались до суду. На власників заводів покладался обов'язок лікування робітників, а також утримання їх сімей у випадку загибелі.

На допомогу гірничому начальнику утворювався спеціальний апарат управління через який здійснювався гірничий нагляд (рис. 1.2). Так, в штаті



Олонецкого гірничого округу, який пізніше був поширений й на Луганський гірничий округ знаходилося 56 осіб [332] (Додаток Б).

Одним із важелів впливу гірничого начальника на підлеглі йому заводські території був відомчий поліцейський орган – т. зв. гірничя поліція. Хоча вона і не набула такого розвитку як на Уралі та Сибіру, все ж таки окремі її елементи були представлені й на території округу Луганських заводів. У Проекті Гірничого положення прямо вказувалося, що "к части гражданського благоустройства принадлежит полиция во всем ее пространственном значении, как внутренние заводские селения, так и внешняя по округам, заключающимся в отводах заводских. Сюда же относится устройство селений при заводах и содержание их в надлежащем порядке, снабжение жителей всем нужным, ободрение народной промышленности, истребление всякого насилия и обид [292, ст. 351]".

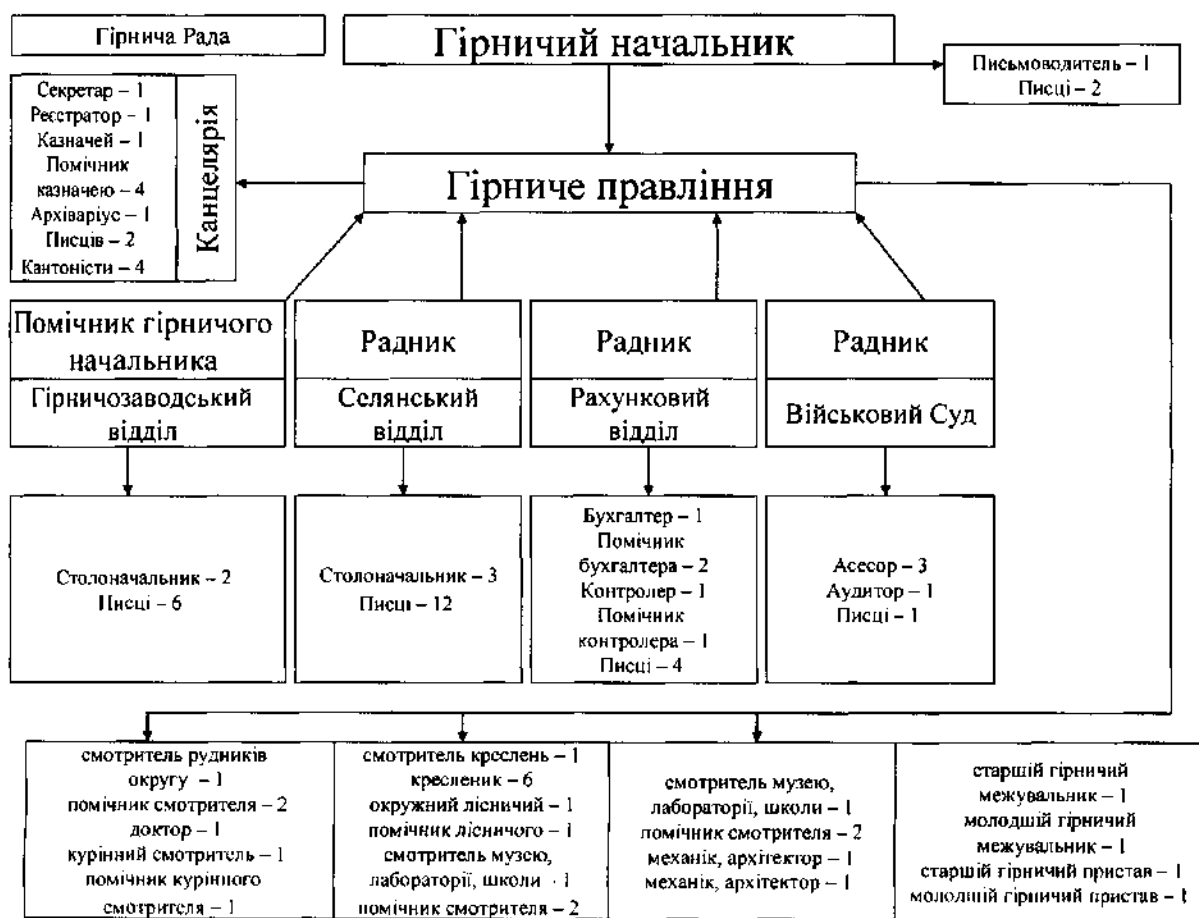


Рис. 1.2. Структура місцевого гірничого правління

Структура гірничої поліції представляла собою достатньо складну систему. Перш за все, при створенні гірничої поліції враховувалося існування державних та приватних гірничих заводів. Тому дана організація поділялась на поліцію при казенних гірничих заводах та округах, а також при приватних заводах та округах (рис. 1.3). При цьому слід зазначити, що заводи Луганського гірничого округу здебільше знаходилися у державній власності.

На державних гірничих заводах поліція була заводська та окружна. До компетенції першої належали всі поселення, які безпосередньо знаходилися при заводах, копалинах, рудниках й де мешкали їх робітники, а до другої – всі поселення та територія, які прикріплювалися до заводу з метою забезпечення його діяльності. На чолі головного заводу гірничого округу стояв поліцеймейстер, який очолював заводську т. зв. Управу благочиння й призначався на посаду гірничим начальником. На чолі поліції всіх інших заводів в межах округу знаходився управитель заводу. У поліцейських справах поліцеймейстер діяв цілком незалежно від управителя заводу на головному заводі, але був йому підлеглий на всіх інших заводах.

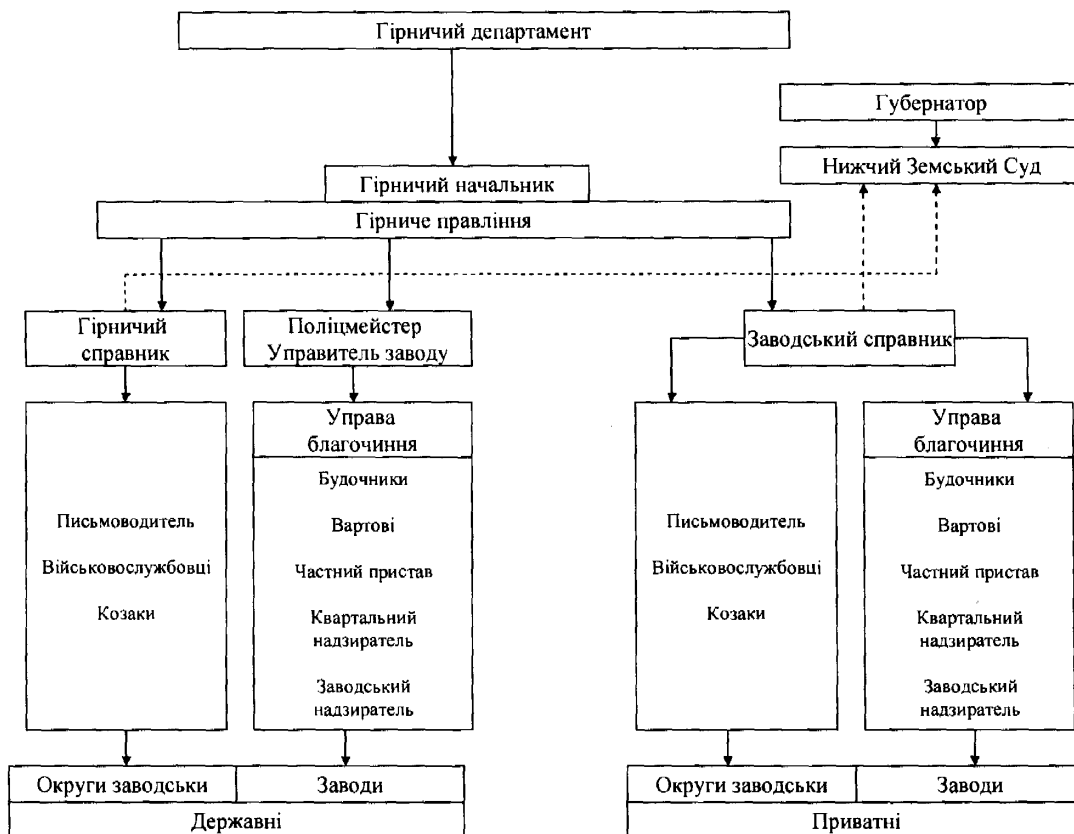


Рис. 1.3. Структура гірської поліції за Проектом Гірського положення

Якщо гірничий начальник за посадою прирівнювався до губернатора, то посада управителя заводу, відповідно до закону [292, Ст. 805] дорівнювалася посаді городничого. Обов'язки городничого та його права закріплювалися законодавчим актом "Учреждения для управления губерний Всероссийской империи" 1775 р. [324], у якому зазначалося, що городничий спостерігає за громадським порядком, за мостами, переправами, вулицями. У випадку спроб порушення законодавства городничий "нагадував" про необхідність дотримання норми, якщо це не призводило до результату – повідомляв судовому відомству [320]. Йому надавалися достатньо великі права й прямо вказувалося, що "в малых распрях и обидах" він може діяти "як ротный командир в полку либо как поміщик". Він мав вплив на поліцію та керував нею через свого вальдмейстера (помічника).

Як зазначалося, управитель заводу та поліцмейстер здійснювали керівництво заводською управою благочиння. Управа знаходилася при заводській конторі та діяла відповідно до Уставу благочиння. Ставлячи у залежність поліцейську організацію від заводського управління законодавець зробив виключення для найважливіших населених пунктів. Він в імперативній формі встановив, що в "головних" гірничих містах або поселеннях "управа благочиния должна быть отделена от заводской конторы". На наш погляд, зазначене розділення було необхідне внаслідок складності та розмаїття завдань, які стояли перед керівництвом великих гірничих міст. Заводська контора у таких випадках займалася лише суто виробничими питаннями.

Якщо поліцмейстер був незалежним, він засідав в управі благочиння з одним із гірничих чиновників заводської контори, а якщо залежав від заводської адміністрації, то засідав разом із управителем заводу та вальдмейстером (помічником) з окружної поліції. Окрім цих поліцейських посад, закон вводив до складу Управи ще кількох засідателів. В тих містах, де були ратуша та магістрат, до Управи входили ще й два ратмани. Якщо ж не було а ні ратуші, а ні магістрату, як у випадку із Луганським заводом, то в Управі міг засідати словесний суддя або просто обрана особа від населення, щоправда, законодавець ставив одну умову – обов'язкове затвердження його гірничим начальником. Розуміючи, що досить часто

гірниче виробництво знаходилося там, не було ратуш, магістратів та словесних судів, розробники Гірничого положення покладали обов'язок засідати в Управі на сільських старост, але також з схвалення гірничого начальника. Староста брав участь в роботі Управи лише тоді, коли вирішувалися питання його громади.

Для ефективної поліцейської роботи території міст та селищ поділялися на частини та квартали. Гірниче положення не дає визначення посад поліції, які виконували свої обов'язки по кварталам та частинам, а говорить лише, що "управа благочиния имеет определенных людей для управления полицейской частью" [292, Ст. 784]. Мабуть мова йде тут не лише про відомі посади квартальних наглядачів та приватних приставів, але й про заводських наглядачів. Підтверджує це й ст. 800 Проекту Гірничого положення, яка повідомляє, що попереднє слідство здійснює приватний пристав та квартальний наглядач, а якщо "преступление случилось на самом заводе, то производит следствие заводской управитель".

Тому відповідно до Положення, Управа благочиния мала в штаті не лише квартальних наглядачів та приватних приставів, але й заводських наглядачів. На допомогу їм в міру необхідності надавалася певна кількість вартових та будочників. Ця категорія поліцейських службовців утримувалася за рахунок заводів або міст. Їх кількість в кожному населеному пункті була різною й залежала не стільки від розміру міст та селищ, як від стану бюджету міста та прибутковості заводу. Відповідно до закону у будочники та вартові наймалися "отставные или неспособные к тяжелым работам люди" [292, Ст. 785]. Дана обставина сприяла тому, що при існуванні зазначеної категорії посад, які брали участь в охороні громадського порядку, значна кількість працездатного населення не відволікалася від виробничої діяльності.

Безпосередньо керував окружною поліцією казенних заводів гірничий справник. У випадку ж віддаленості заводу функції керівництва поліцією доручалися звичайному земському справнику, який керував поліцією на негірничих територіях. Необхідно зазначити, що у Проекті Гірничого положення приділяється достатньо багато уваги цьому поліцейському чину, що безсумнівно свідчить про значення даної посади у структурі гірничої поліції. На відміну від поліцеймейстерів,

Гірничі справники повинні були призначатися особи, які розуміються у гірничому заводському виробництві [292, Ст. 780], що висувало на перший план технічну сторону їх діяльності, а не правоохоронну. Гірничий справник призначався гірничим начальником після затвердження його губернатором [292, Ст. 577]. І це є цілком розумілим, адже на зазначену посаду призначалася особа, яка розумілася в гірничій справі. Визначити ж достатність кваліфікації працівника мав можливість лише гірничий начальник, який зазвичай досконало знав гірниче виробництво.

Гірничий справник засідав у нижньому земському суді, а окружна поліція знаходилася у підпорядкуванні цього суду. Проте при розгляді питання про вплив посад нижнього земського суду на окружну поліцію слід зробити висновок, що закон забороняв втручання членів суду у справи округи. Відповідно до Проекту Гірничого положення, загальна поліція могла впливати на спеціальну лише через гірничого справника. Участь гірничого справника в роботі нижнього земського суду законом досить чітко регламентувалося. Він мав право засідати у нижньому земському суді тоді "когда нужным найдут по делам, до порученной им полиции касающимся [292, Ст. 813]". Земська поліція (нижчий земський суд), перш чим звернутися з пропозиціями до гірничої поліції, зобов'язана була попередньо отримати дозвіл на це у гірничого начальника. Одночасно на вимогу чиновників гірничого відомства та гірничої поліції представники нижчого земського суду повинні були без зволікань з'являтися в округу заводську й "делать все возможное и должное пособие" [292, Ст. 810], тобто цивільна поліція надавала допомогу спеціальній поліції. Таким чином, втручання цивільних чиновників, у тому числі поліцейських, у справу державних гірничих заводів жорстко обмежувалося.

Зазвичай гірничий справник виконував свої службові обов'язки у населених пунктах, які знаходилися в заводській округі, але у випадку необхідності (законодавець не визначав ці випадки) гірничий начальник мав право доручити йому управління родовищами, що знаходилися в його округі. Так само гірничому справнику могли бути доручені не один, а два й навіть три заводських округи.

Свою службу начальник поліції казенної гірничої округи виконував не один. Зін мав у своєму підпорядкуванні письмоводителя й необхідну кількість військових

рядового та унтер-офіцерського чину. Особливо увага приділялася тому, що до числа військових повинні були входити козаки. Окрім того, заводська округа поділялася на дільниці, у яких знаходилися дільничні старшини та сотники.

Поліція при приватних заводах та округах будувалася за тими ж самими принципами, що й на державних, але з деякими особливостями. По-перше, не було поліцейських посад, які здійснювали контроль окремо за населеними пунктами й окремо за округами. По-друге, на чолі цієї поліції знаходився заводський справник. Якщо для гірничого справника бажано було знання гірничої справи, то для заводського справника це було вже обов'язково. Проект Гірничого положення визначає, що "... и особенно в заводские исправники необходимо нужным полагается определять людей, знающих горное и заводское производство" [292, Ст. 780]. Зазначена норма свідчить про те, що уряд не повною мірою довіряв компетенції власників заводів та намагався здійснювати за ними контроль. Губернатор відповідної губернії враховуючи всі обставини (віддаленість заводу, його неприбутковість) могли покладати обов'язки заводського справника також на звичайного земського справника. І він "заведывает всю полицию по заводам... и выполняет все предписания и требования горного правления" [292, Ст. 774].

Взагалі становище заводського справника в управлінській структурі було доволі цікавим. Він разом із управителем заводу складав управу блогочиння. До них за необхідності приєднувалися один засідатель заводської контори, який призначався власником заводу. Штат поліції щодо приватних заводів був такий ж самий, як й для державних, але вже комплектувався власниками заводу з своїх людей. Одночасно заводський справник засідав у нижчому земському суді, тому поліція була підлеглою цьому суду. Взаємовідносини поміж земською поліцією та заводським справником будувалися за тим самим принципом, що й на державних заводах. Так само йому могли доручити контролювати кілька заводських округів, але у таких випадках йому на допомогу надавався засідатель нижчого земського суду. До обов'язків засідателя входив розгляд справ за цивільними справами.

При організації поліції враховувалися побажання власників заводів. На прохання власника заводу до нього на завод міг бути призначений чиновник, якій

виконував поліцейські функції лише на одному заводі. Але у цьому випадку жалування йому сплачував власник заводу. Заводський справник щодо приватних заводів та округів знаходився у підпорядкуванні гірничого правління.

Про організаційний механізм гірничого нагляду на окремому заводі свідчить штат Олександрійського пушкарського заводу, яким користувався й Луганський завод [332] (Додаток В).

Функції гірничої поліції на початку XIX ст. були досить різноманітними й охоплювали майже всі сторони діяльності осіб, які належали до гірничої сфери, починаючи з виробництва й закінчуючи слідством за суто поліцейськими справами. Законодавець визначив загальні функції поліції [292, Ст. 786]. На першому місці стояло питання благоустрою у всіх гірських містах та селищах. Друга група визначених законодавством завдань була досить велика за обсягом й включала до себе кілька предметів діяльності. Сюди входили такі обов'язки як збереження та законне використання ресурсів, які надавалися у користування заводам, а також охорона заводського майна. Поліція також стежила за тишею, спокоєм та порядком у всіх містах та селищах, здійснювала контроль за постачанням всього необхідного для цих поселень. Ще вона сприяла торгівлі та ремісництву. Третій напрямок діяльності можна визначити як заходи, які забезпечують духовний розвиток. Серед них – народна освіта, утримання соціальних установ, допомога бідним тощо. Й остання функція – "выполнение законов и приведение их в действие" [292, Ст. 789]. Ще одним обов'язком гірничої поліції було проведення слідства у справах, які стосувалися гірничого та промислового виробництва, а також щодо осіб, які належали до гірничої справи [292, Ст. 790].

Як зазначалося, відповідно до законодавства в межах діяльності гірничої поліції приділялося певне місце безпеці на виробництві [138]. Архівний матеріал містить численні відомості про це. Наприклад, 22 вересня 1857 р. працівниця Луганського заводу Марія Котова зламала ногу. Про це було повідомлено гірничому начальнику Луганського округу. 27 вересня гірничий начальник просив заводського справника Луганського заводу здійснити дізнання й повідомити йому про це. Дізнання здійснював приватний пристав Петров. 10 жовтня справник повідомив

гірничого начальника, що нещасний випадок відбувся внаслідок необережності самої Котової, а результати дізнання були представлені до канцелярії гірничого начальника. Більш того гірничий начальник, щоб виключити всі непорозуміння, які виникають у зв'язку із нещасними випадками, розіслав всім справникам лист, де поліцейським пояснювалося, що промисловці зобов'язані призначати особу, яка відповідає за техніку безпеки при здійсненні робіт. Гірничі справники вимагали також від промисловців письмової інформації про осіб, на які покладалася відповідальність за безпеку робіт [66].

Велике значення в роботі поліцейських приділялося спостереженню за здоров'ям населення. По-перше, в обов'язки нижчих чинів поліції входило спостереження за продажем робочим якісних продуктів харчування: хліба, м'яса, масла, риби, овочів. По-друге, поліція запобігала випадкам передачі робочим речей від хворих або померлих від інфекційних захворювань. Поліція здійснювала дезінфекцію всієї білизни й речей хворих у присутності фельдшера або спалювала. По-третє, при епідемії поліція спостерігала за спалінням соломи, яка використовувалася як постіль, за очищенням та окурюванням приміщень, де були хворі. Чини гірничої поліції також повинні були контролювати, щоб на заводах вивішувалися на видних місцях обов'язкові постанови про заходи щодо охорони життя, здоров'я та моралі робочих, про надання медичної допомоги тощо. З метою профілактики епідемій відомча поліція спостерігала за санітарним станом населених пунктів. Для цього застосовувалися заходи з дотримання чистоти на вулицях, подвір'ях, лазнях, конюшнях, а також щодо контролю стану водоймищ.

У зв'язку із прийняттям нового Гірничого Статуту у 1857 р. та наступних змін до нього, а особливо після Великої селянської реформи 1861 р., яка призвела до швидкого розвитку капіталістичних відносини та промислового виробництва, почалося поступове перетворення системи управління гірничим наглядом. Гірниче відомство було позбавлене великої кількості функцій, що не були безпосередньо пов'язані із гірничим виробництвом. Зокрема, особлива відомча гірничя поліція на гірничих заводах була скасована, а всі поліцейські справи були передані до Міністерства внутрішніх справ та до діяльності загальної поліції. У зв'язку із



звільненням селян та запровадженням земських інститутів, гірниче відомство позбавлялася також питань соціального забезпечення та благоустрою. До відання Гірничого департаменту у цей період були передані всі підприємства, пов'язані не лише з добичею корисних копалин, але й з їх обробкою, у тому числі металообробні. Все це дозволило Гірничому департаменту більш ефективно вирішувати функції суто гірничого нагляду.

Також була утворена нова відомча територіальна мережа діяльності Гірничого департаменту у вигляді гірничих областей, які у свою чергу поділялися на гірничі округи. Зокрема у 1883 р. була утворена Південно-Західна гірнича область [163] з центром в м. Катеринослав, яка у 1891 р. перетворена на гірничу область Південної Росії [183]. Гірничі області охоплювали Катеринославську, Харківську, Таврійську, Херсонську, Бессарабську, Подільську, Київську, Полтавську, Волинську та Чернігівську губернії, тобто майже всі українські землі у складі Російської імперії.

Як зазначалося, ще у першій половині XIX ст. більше уваги стало приділятися безпеці на гірничому виробництві внаслідок широкого застосування машинного виробництва та нових технологій. В структурі гірничих правлінь зазначена робота покладалася у першу чергу на гірничих начальників та на безпосередньо підлеглих їм гірничих механіків, а на рівні заводів та копалин – на управляючих заводів та на смотрителів робіт. Проте, як постійна функція гірничої адміністрації забезпечення безпеки гірничого виробництва у першій половині XIX ст. чітко не виокремлювалася.

Ситуація корінним чином змінилася у другій половині XIX ст. Гірничий департамент вимушений був все більше уваги приділяти безпеці виробництва у зв'язку із зростанням добичі руд чорних та кольорових металів, камінного вугілля при надзвичайно низькому технічному рівні гірничої промисловості. Це супроводжувалося великою кількістю аварій та пов'язаних з ними виробничим травматизмом внаслідок невисокого рівня виробничої культури та освіти недавніх селян, які стали робітниками. Вугілля добували в основному за допомогою обушка та кайла, доставку та навантаження здійснювали вручну. Теж саме можна сказати й про інші гірничі процеси – буріння, виплавляння чавуна та сталі. На шахтах та

Копалинах, а також на гірничих заводах були відсутні елементарні правила безпеки. На всіх ділянках робіт відбувалися масові нещасті випадки. Про неухильне зростання кількості нещасних випадків на гірничому виробництві засвідчили й статистичні дані (таблиця 1.1)

Таблиця 1.1.

## Нещасні випадки на гірничому виробництві [50, С. 268]

Рік	Чисельність гірничих робітників	Нещасних випадків з людьми		
		Загиблих	Скалічених	Разом
1880	283 414	192	363	555
1881	280 371	144	176	320
1882	304 506	140	491	631
1883	330 616	144	542	686
1884	330 752	150	449	599
1885	349 319	170	504	674
1886	356 283	181	540	721
1887	398 172	213	703	916
1888	419 082	244	1120	1364
1889	416 836	251	1239	1490

Разом з тим офіційні дані далеко не повною мірою відображали реальну ситуацію з безпекою на гірничому виробництві. Так, реєстрація нещасних випадків здійснювалася безсистемно, на більшості гірничих заводів та промислів фіксувалися лише ті випадки, які мали тяжкі наслідки та суспільний резонанс. Реальна чисельність нещасних випадків перевищувала офіційні у кілька раз [52].

Слід зазначити, що власники копалин та заводів, не бажаючи додаткових витрат, намагалися ухилятися від проведення заходів з підвищення безпеки праці. У той самий час питання безпеки праці привертало до себе все більшу увагу гірничих інженерів. Чималу роль у цьому відіграло зростання робітничого руху, в межах якого ставилося питання щодо забезпечення безпечних умов праці.

У 1880 р. були встановлені перші правила безпеки на гірничому виробництві [151] та Тимчасові правила щодо застосування вибухових матеріалів при здійсненні гірничих робіт [42]. Це був досить важливий етап у розвитку наглядової діяльності, адже гірничий нагляд отримав можливість спиратися не лише на вказівки начальства, але й на вимоги технічних норм. Як зазначалося в Правилах "О

предполагаемом начале, возобновлении или прекращении горных работ, о предвидимом при разработке опасности или о происшедшем уже несчастном случае горнопромышленники обязаны уведомлять членов местного горного управления, а также представлять планы предложенных работ и указывать лицо, ответственное за ведение разработки. Работы должны производиться так, чтобы они не представляли опасности для жизни и здоровья рабочих и соседних жителей, равно для строений и другого имущества их, для путей сообщения, для источников минеральных, равно как и тех, которые необходимы для снабжения водой населенных мест. Подробное указание необходимых для этого мероприятий и предосторожностей предоставлено министру государственных имуществ, который публикует во всеобщее сведение особую обязательную для горнопромышленников инструкцию [151]".

У подальшому приймалися численні інструкції [див., напр.: 86; 214; 216], у яких містяться вказівки щодо укріплення шахт, заповнення вироблених пластів пустою породою, запобігання пожежам та перешкоджання шкідливим газам, відведення води, вентиляції тощо. У 1893 р. була видана нова редакція Гірничого Статуту, до якого був включений розділ "Об особах мероприятиях правительственного надзора за проведением подземных работ". У 1897 р. була встановлена цивільна та кримінальна відповідальність посадових осіб за смерть та каліцтво на виробництві. У 1911 р. були затверджені більш досконалі правила безпеки при веденні гірничих робіт, які склалися з трьох частин та містили вимоги безпеки: 1) при веденні гірничих робіт на копалинах, родовищах, нафтових промислах, при вибухових роботах; 2) при експлуатації електротехнічних споруд та підприємствах, які підконтрольні гірничому нагляду; 3) при провадженні робіт з котлами.

Зазначені заходи призвели до організаційних змін в управлінні як гірничою справою так й іншими секторами державного управління (див., рис. 1.5). У березні 1892 р. був прийнятий закон про заснування окремої гірничої інспекції [147], а обов'язки гірничих інспекторів були покладені на окружних гірничих інженерів та їх помічників, а також на місцеві гірничі управління [202]. У цьому ж році при Гірничому департаменті було утворено Присутствіє з гірничозаводських справ для

нагляду за трудовими правами робочих на гірничих заводах та промислах, які у 1899 р були об'єднані з присутствіями у фабричних справах. У 1901 р. при Гірничому вченому комітеті була утворена постійно діюча комісія щодо боротьби з вибухами шахтних газів, а у 1902 р. – постійно діюча комісія з вдосконалення правил ведення гірничих робіт.

Основні функції зі здійснення гірничого нагляду здійснювалися на місцевому рівні. До місцевих органів гірничого відомства наприкінці XIX – початку XX ст.ст. належали місцеві гірничі управління в межах гірничої області, яким були підлеглі окружні інженери, гірничі доглядачі та управління казенних заводів. Рядом функцій гірничого нагляду володіла також загальна поліція та т.зв. присутствіє з гірничих справ (рис. 1.4).

Гірничі управління володіли численними функціями, ряд з яких належали до функцій забезпечення безпеки на гірничому виробництві [83]. Серед них:

нагляд за точним виконанням законів та розпоряджень Уряду щодо гірничої справи;

нагляд за дотриманням правил щодо безпеки гірничих та заводських робіт;

загальний нагляд за технологією здійснення гірничих робіт;

загальний нагляд за дотриманням на гірничих заводах та промислах діючих правил відносно облаштування, встановлення та утримання парових котлів, а також порядку їх експертизи;

нагляд щодо вибухових робіт;

розгляд справ про нещасні випадки на гірничих заводах й промислах та здійснення остаточних висновків щодо зазначених справ.

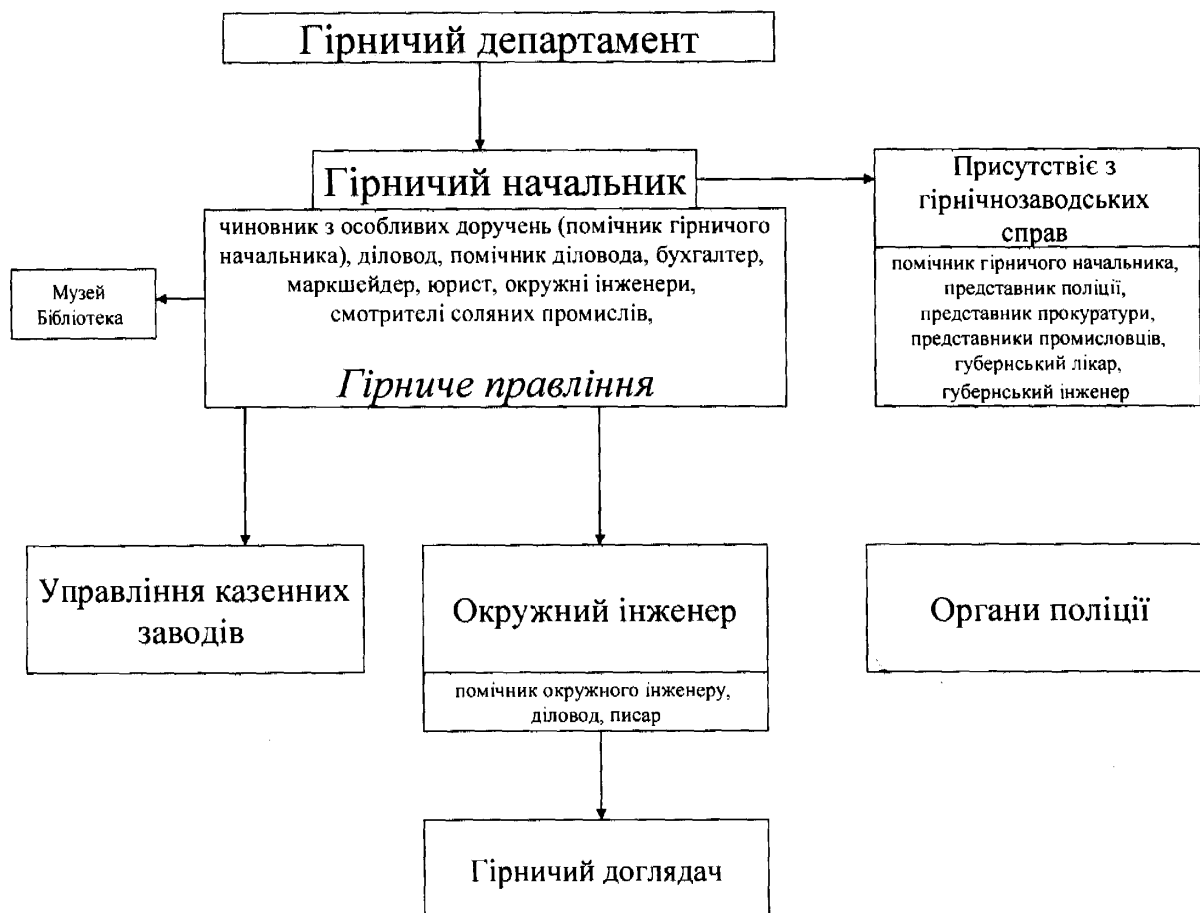


Рис. 1.4. Схема здійснення гірничого нагляду на початку ХХ ст.

До функцій забезпечення промислової безпеки додавалися й повноваження щодо нагляду за дотриманням робітничого законодавства – спостереження за виконанням нормативних документів щодо облаштування та побуту приписаних до Селянської реформи 1861 р. до заводів селян та робітників; нагляд за дотриманням правил щодо найму робітників, відносин поміж робітниками та наймачами, роботі дітей та жінок [131].

Проте в реальності більш важливими для гірничих управлінь були справи іншого характеру – управління господарською діяльністю казенних заводів, фіскального характеру (нагляд за сплатою гірничих податків), видача дозволів на відкриття нових заводів та шахт, приймання заявок щодо концесій та контроль за виконанням концесійних договорів, проведення торгів з оренди державних родовищ, ведення гірничої статистики, здійснення контролю за збереженням

корисних копалин, розподіл державних замовлень, нагляд за відомчими навчальними закладами тощо.

Для виконання власних повноважень гірничі управління володіли достатньо великим апаратом [183] (Додаток Г). При цьому, як й попередній період управління гірничою справою характеризувалося "єдиночальієм", яке знаходило своє втілення в особі гірничого начальника, який призначався безпосередньо міністром за поданням гірничого департаменту. Зокрема, в межах своїх повноважень гірничий начальник повинен був не менш одного разу на два роки відвідувати казенні гірничі заводи в межах округу, щодо казенних заводів "горные начальники суть хозяева заводов во вверенных им округах, кои и поручаются им в полное управление и распоряжение" [53].

При гірничих управліннях утворювалися також присутствія з гірничозаводських справ під головуванням начальника гірничого управління та у складі його помічника, представника МВС, представника прокурорського нагляду та двох представників від промисловців, які обиралися місцевими з'їздами гірничопромисловців. На засідання Присутствія з гірничозаводських справ запрошувалися губернський лікар, губернський механік або архітектор, а також інші особи. До повноважень присутствія з гірничозаводських справ належало прийняття обов'язкових правил та рішень щодо заходів з охорони життя та здоров'я гірничих робітників, вирішення питань щодо забезпечення безпеки виробництва, розгляд скарг на дії окружних інженерів з питань трудового законодавства тощо. Присутствія розглядали також протоколи про недоліки підземних робіт, що впливало на забезпечення безпеки гірничих робочих. Гірничі присутствія також могли накладати штрафи на порушників трудового законодавства до 50 крб., які терераховувалися у спеціальний фонд при міністерстві для допомоги постраждалим зід нещасних випадків на виробництві. Одночасно слід зазначити, що формувалися і аналогічні громадські фонди. Зокрема, з'їзд гірничопромисловців південної Росії заснував "Общество пособия увечным горнорабочим Юга России", яке володіло юсить великим капіталом [51].

Наступною ланкою гірничого нагляду були окружні інженери. Якщо гірничі управління опікувалися як приватними, так й казенними заводами, то на інститут окружних інженерів були покладені виключно функції нагляду за приватними заводами та промислами в межах гірничого округу. Зокрема гірнича область Південної Росії на початку ХХ ст. складалася з дев'яти гірничих округів – Луганського, Алмазний (центр – м. Луганськ), Горлівського, Маріупольського, Юзівського, Бахмутського (центр – м. Слов'янськ), Катеринославського, Одеського, Таврійського (центр – м. Сімферополь) [295, Т. 2, С. 4]. Забезпечення промислової безпеки на казенних заводах було суто відомчим та покладалося на адміністрацією зазначених заводів, що мало свої негативні наслідки щодо приховування нещасних випадків від державної адміністрації.

Посада окружного інженера була однією з основних й найважливіших у гірничій адміністрації. Невипадково, що за Табелем про ранги вони належали до VI класу, що давало їм право на спадкове дворянство. На окружних інженерів покладался, по-перше, нагляд за виконанням промисловцями всього, що вимагалось від них за дотриманням особистої та громадської безпеки: до цього належав нагляд за виконанням правил безпеки гірничих та гірничозаводських робіт, за придбанням, збереженням, використанням вибухівки, за паровими котлами, а також нагляд за будівництвом гірничих заводів та споруд. По-друге, нагляд за правильністю гірничих робіт в тих випадках, коли закон вимагав цього. По-третє, покладался нагляд за виконанням на гірничих промислах постанов, які стосувалися найму працівників й ставлення до них наймачів; турбота про створення нових та пристосування існуючих училищ для освіти малолітніх працівників; нагляд за виконанням розпорядчих дій із застосуванням обов'язкових постанов, які видавалися присутствіями з гірничих справ при губернаторах; розгляд та затвердження тарифів, табелів, правил внутрішнього розпорядку; спостереження за тим, щоб власники заводів вирішували конфлікти з робітниками. По-четверте, нагляд за привільним та своєчасним надходженням гірничих податків та зборів; надання про це відповідної звітності та прийняття необхідних заходів щодо вилучення податкової заборгованості. По-п'яте, окружні інженери наглядали, щоб

адміністрація заводів, які були передані у концесію, дотримувалася умов договорів щодо обсягу та якості виробленої продукції. По-шосте, нагляд за збереженням металів, які направлялися для продажу з метою погашення кредитів Державного банку. По-сьоме, нагляд за виконанням промисловцями всіх обов'язків, які були покладені на них гірничими законами та правилами. По-восьме, вони наглядали за охороною мінеральних джерел. І, нарешті, на них покладалося переслідування осіб, які порушували гірниче законодавство.

Таким чином, гірничий нагляд у цей період охоплював не лише контроль за дотриманням гірничого законодавства, але й фіскального, трудового, земельного, промислового. Для виконання зазначених функцій окружні інженери мали право у будь-який час відвідувати заводи та промисли, але не менш двох разів на рік, надавати поради щодо "правильного и выгодного ведения работ и преподавание им надлежащих по горнотехнической части советов без произвольного вмешательства в частные дела заводчиков" [86], надавати письмові та усні вказівки щодо усунення виявлених порушень. Окружні інженери також самостійно або за узгодженням з гірничим управлінням мали право складати протоколи щодо виявлених порушень та надавати їх місцевій поліції, за необхідності вони складали акти щодо необхідності зупинення відповідних робіт з передачею їх гірничому управлінню для прийняття рішення, в екстрених випадках самостійно зупиняли роботи своїм рішенням. При отриманні інформації про нещасний випадок на виробництві вони були повинні прибути на місце, провести розслідування та застосувати заходи щодо усунення причин нещасних випадків на виробництві. Аналогічні заходи приймалися окружними інженерами й у випадку порушення трудового законодавства [131].

Окружні інженери, адміністративно знаходячись у складі гірничого управління для виконання своїх функцій, формували невеличкий апарат у складі юмічника, письмоводителя та писаря.

Безпосередній нагляд на гірничих виробництвах під керівництвом окружних інженерів здійснювали гірничі доглядачі. Їх кількість встановлювалася гірничими управліннями за необхідністю й вони призначалися з числа осіб, які мали базову гірничу освіту. Їх віданню підлягала одна, або кілька розташованих поряд копалин.



Вони були зобов'язані щоденно спостерігати за безпекою виробництва, давати відповідні рекомендації та приписи, доповідати окружному інженеру про факти порушення безпеки та нещасні випадки для прийняття відповідних рішень [84].

З метою полегшення виконання окружними інженерами покладених на них обов'язків встановлювалися механізми взаємозв'язків між гірничим наглядом та поліцією. Гірниче відомство неодноразово роз'яснювало окружним інженерам, що при виконанні своїх обов'язків вони не володіють інструментами примусового характеру, що є в компетенції поліції та суду [294, С. 96]. Окружні інженери мали право звертатися до суду щодо притягнення винних у гірничих правопорушеннях до відповідальності та вимагати сприяння місцевої поліції. Це сприяння мало вираження у зобов'язанні поліції повідомляти окружних інженерів про всі відомі їм випадки порушення гірничого законодавства або про такі, що планувалися. Вони також повинні були повідомляти про всі "выдающиеся" випадки на гірничих виробництвах – пожежі, руйнування механізмів, нещасні випадки з важкими наслідками тощо. Також поліція була зобов'язана розміщувати на гірничих заводах та промислах всі оголошення та рішення, які приймалися окружними інженерами. Крім цього, за запрошенням окружних інженерів поліцейські чини супроводжували їх при відвідуванні гірничих заводів та промислів, брали участь у складанні протоколів та актів про виявленні порушення. Окружні інженери при виявленні обставин, які загрожували порушенню громадського порядку або представляли явну загрозу життю та здоров'ю людей, повинні були вимагати термінового застосування з боку поліції засобів примусу. За дорученням окружних інженерів поліція представляла гірниче відомство у судових процесах. У свою чергу, за зверненням поліції окружні інженери повинні були брати участь у розслідуванні поліцейських справ, пов'язаних з їхньою компетенцією [87].

Отже, до початку ХХ ст. склалася певна система державного гірничого нагляду. Створений у першу чергу для забезпечення промислової безпеки гірничих підприємств, він був обтяжений також й іншими функціями нагляду щодо гірничого, фінансового, земельного тощо законодавства. У багатьох випадках органи гірничого нагляду здійснювали всі функції державного управління в

гірничих місцевостях. Можна також зробити висновок, що зазначена система багато в чому нагадує систему управління моно-промисловими, у тому числі гірничими, місцевостями, що склалася в Україні й де все життя та система управління підпорядковане інтересам галузі.

1.3. Організаційні форми державного управління забезпеченням безпеки та охорони праці у XIX – на початку XX ст.ст.

У 30-40 рр. XIX ст. на території України розпочався перехід до машинного виробництва, що отримав назву промислова революція. Промислова революція в Україні розпочалася перш за все у харчовій промисловості; зокрема при виробництві цукру почали застосовувати машинне обладнання для подрібнення цукрового буряку, гідравлічні преси, парову техніку для випарювання за згущення цукрового соку. Чисельність цукроварень вже у 1858 р. дорівнювалося 222, з них обладнаних паровими котлами було 60%. [37, Т. 1, С. 270]. Значне місце в структурі української економіки займало горілчане, олійне виробництво. Зростання потреб у машинах сприяло розвитку машинобудівній галузі. Пожвавлення промислового виробництво сприяло розвитку транспорту на паровій силі – пароплавів та залізниць. У цілому, якщо у 1825 р. в Україні було 528 промислових підприємств, то у 1847 р. вже 718 [57, С. 124]. Енергоозброєність промислових підприємств в Україні цього періоду була в кілька разів вище аніж в інших промислових регіонах Російської імперії.

Зрозуміло, що використання парових та інших машин вимагало дотримання засобів безпеки, що викликало становлення (поряд із системою гірничого нагляду) державної системи нагляду за використанням машин та обладнання. У 1842 р. російський імператор доручив Головному управлінню шляхів сполучення та публічних споруд укласти правила безпеки при застосуванні подібних машин. Правила були досить лаконічними й ними було приписано "начальникам губерний вменяють в обязанность строго наблюдать за непременным оных исполнением" [154]. Загальний нагляд за котлами здійснювався губернаторами, безпосередній контроль за дотриманням правил був покладений на губернських інженерів-механіків [322] та

місцеву поліцію, що фактично означало виникнення державного промислового нагляду у формі котлонагляду.

Для кандидатів в губернські механіки був встановлений освітній центр – наявність спеціальної технічної освіти. Поширення парових механізмів тягло за собою й збільшення адміністративного апарату. В різних губерніях до губернських механіків були додані їх помічники, техніки, інженери-техніки, позаштатні техніки тощо. Спочатку губернські механіки отримували казенне жалування, що фактично дорівнювало їх до державних службовців. Але з 1857 р. механіків перевели на підрядні умови праці. Зазначені кошти збиралися в розмірі 20 крб. на рік з кожного котла міцністю понад 12 л.с., 10 крб. менше 12 л.с., та 5 крб. менше 6 л.с. окрім котлів, що застосовувалися у сільському господарстві й у невеликих майстернях. При несплаті збору у встановлений термін встановлювався штраф у подвійному розмірі збору. Винні у порушенні правил утримання котлів підлягали арешту на строк до трьох місяців або штрафу до 300 крб., якщо порушення не мало тяжких наслідків, або засудження до одного року, якщо була заподіяна шкода здоров'ю або смерть людині [187, С. 343].

Для того, щоб зрозуміти чим займався губернський механік в якості прикладу можна привести витяг із звіту губернського механіка Дмитра Гомоновського:

"Имею честь подать Вашему Превосходительству отчет о моих действиях, которые состояли:

1. В испытании и освидетельствовании паровых котлов с выдачей свидетельств и клейм.

2. В осмотре паровых котлов, имеющих прежние свидетельства, которым еще не истек срок.

3. В подаче практических советов относительно ухода за паровыми котлами, машинами и проч.

При настоящем отчете имею честь приложить список испытанных и освидетельствованных котлов: на лесопильных заводах – 12, на пароходах – 9, в разных мастерских – 2, локомотивов – 2, всего – 25 штук..." [335].

Звіти губернських механіків друкувалися Департаментом мануфактур та внутрішньої торгівлі у своєму щомісячному журналі. З 1846 р. у цей розділ був включений постійний підрозділ "О действиях губернских механиков". 30 липня 1890 р. міністр фінансів Російської імперії затвердив нові правила утримання парових котлів [217], які у 1893 р. були введені в дію ст. 76 Статуту про промисловість фабричної та заводської [322, С. 1081]. Відповідні правила котлонагляду здійснювалися також в межах окремих відомств, зокрема міністерством шляхів сполучення щодо котлів на паровозах та пароплавах.

Внаслідок розвитку капіталістичних відносин та зростанням чисельності робітничого класу в Російській імперії виникла нова галузь права – трудового. Зокрема у 1882 р. був прийнятий закон "О малолетних работающих на заводах, фабриках и мануфактурах" [144], у 1884 р. "О школьном обучении малолетних, работающих на заводах, фабриках и мануфактурах, о продолжительности их работы и о фабричной инспекции" [157], у 1886 р. "Правила о надзоре за заведениями фабричной промышленности и о взаимных отношениях фабрикантов и рабочих и об увеличении числа чинов фабричной инспекции" [215]. З метою нагляду за зазначеними законами у 1882 р. у системі органів державної влади на територіальному рівні (див. Додаток Д) була заснована "особенная" Фабрична інспекція. Місцевості, у яких існувала фабрична, заводська та мануфактурна промисловість поділялася на округи. У кожен округу призначалися інспектори, які підпорядковувалися Головному інспектору, який перебував в штаті Департаменту торгівлі та промисловості Міністерства фінансів.

Суттєві зміни у функціонуванні як технічного нагляду, так й фабричної інспекції відбулися у зв'язку із прийняттям Закону від 14 березня 1894 р. "О преобразовании Фабричной инспекции и должностей Губернских Механиков и о распространении действия правил о надзоре за заведениями фабрично-заводской промышленности и о взаимных отношениях фабрикантов и рабочих" [156]. Таким чином, до обов'язків раніше створених фабричних інспекторів, як органів нагляду за трудовим законодавством була додана нова функція – функція промислового нагляду. Внаслідок того, що нагляд за експлуатацією парових котлів викликав

необхідність технічної підготовки осіб, які його здійснювали, Закон від 1894 р. визначив, що на посади фабричних інспекторів приймалися лише особи з вищою технічною освітою.

Фабрична інспекція у відповідності до Закону 1894 р. була підпорядкована безпосередньо Департаменту торгівлі та мануфактур Міністерства фінансів Російської імперії. При цьому існуюча раніше посада Головного фабричного інспектора була скасована, а у складі Департаменту торгівлі та мануфактур було утворено спеціальне відділення, де передбачалася посада начальника відділення, трьох столоначальників та трьох їх помічників [156]. Також були введені три посади фабричного ревізора. Завдання фабричних ревізорів описані А. А. Мікуліним: "в случае признанной министром финансов необходимости, улаживать на месте возникающие не редко между фабрикантами и рабочими несогласия. Десятилетний опыт указывает, что для поддержания порядка на фабриках и заводах, путем нравственного воздействия на фабрикантов и рабочих, и для улаживания возникающих иногда среди владельцев фабричных предприятий неудовольствий на слишком строгое, или несправедливое отношение к ним фабричной инспекции, посылка из министерства особых чиновников, облеченных известными полномочиями, всегда сопровождается благотворными последствиями" [117, С. 100].

Відповідно до внесених змін штат інспекції був збільшений (табл. 1.2.). Посада окружного фабричного інспектору була скасована. У зв'язку із зазначеним була введена посада старшого фабричного інспектору в межах губернії, який був підлеглий безпосередньо Департаменту торгівлі та мануфактур. Замість посади помічника інспектора виникла посада фабричного інспектора, які були підлеглі старшим фабричним інспекторам. Звертає на себе увагу те, що фабричні інспектори належали до досить великого класу чинів за Табелю про ранги – V (дорівнював статському совітнику) та VI (дорівнював колезькому раднику або полковнику). Враховуючи, що посади фабричних інспекторів повинні були заміщуватися особами, які закінчили курс у технічних навчальних закладах, звертає на себе думка міністра фінансів Російської імперії С. Ю. Вітте, висловлена у "Обращении

Министра Финансов к чинам фабричной инспекции по поводу Наказа", відповідно до якого фабричні інспектори є головним чином спеціалістами в області техніки, які "своими советами могут явиться проводниками этих [технических] улучшений" [302, С. 28].

Таблица 1.2.

## Кадровий склад фабричної інспекції [78]

Чисельність особистого складу фабричної інспекції з грошовим утриманням					
Законодавчі норми	Чини фабричної інспекції	Кількість	Утримання на рік	Клас	Канцелярія
14.III.1894	Старші інспектори	5	3000	V	При 10 інспекторах
		13	3000	VI	
	Фабричні інспектори	125	2000	VI	-
14.III.1897	Старші інспектори	6	4000	V	При 26 інспекторах
		10	3600		
		10	3000		
	Фабричні інспектори	54	2500	VI	-
		40	2250		
		51	2000		
7.VI.1899	Окружні інспектори	6	5000	V	+
	Старші інспектори	6	4000		
		10	3600		
		10	3000		
	Фабричні інспектори	35	2500	VI	-
		40	2500		
		60	2250		
		90	2000		

Як можна помітити, об'єднання функцій технічного та трудового нагляду входило у протиріччя з цілями створення фабричної інспекції. Можна цілком погодитися з М. М. Мікуліним, який тривалий час працював на посаді Одеського фабричного інспектору, що "переложение обязанностей [губернских] механиков на фабричных инспекторов ставило... последних в более близкие и подчиненные отношения к губернаторам чем прежде, что не могло не отразиться на сокращении самостоятельности в действиях инспекции" [117, С. 98]. По-друге, "необходимость

принимать в инспекцию главным образом, если не исключительно, техников значительно сузила круг лиц, из которых могли выбираться кандидаты достойные для замещения должностей фабричных инспекторов" [117, С. 98]. И по-третье, "прием... в инспекцию исключительно техников, само собой выдвинул техническую сторону деятельности инспекции как бы на первый план, особенно в губерниях с мало развитой промышленностью, но при значительном числе котлов..., что во многих случаях весьма печально отразилось как на изучении новыми инспекторами фабричного законодательства, так и на понимании того, в чем состоят главнейшие задачи инспекции" [117, С. 98].

У кожній губернії, де утворювалася посада фабричного інспектора з 1894 р. почав утворюватися спеціальний колегіальний орган – Губернське з фабричних справ присутствіє у складі губернатора або віце-губернатора, начальника жандармського управління, прокурора окружного суду та двох представників від промисловості з метою видання обов’язкових правил щодо діяльності фабричної інспекції.

У зв’язку із змінами функцій фабричних інспекцій у 1894 р. Міністерство фінансів видало для роботи фабричних інспекторів новий нормативний документ – "Наказ чинам фабричной инспекции" [132]. До раніше існуючих функцій щодо забезпечення трудових прав робітників були додані нові:

нагляд за виконанням правил про роботу парових котлів, здійснення їх випробувань;

зібрання, перевірка та складання статистичних відомостей про існуючі і межах території їх діяльності промислових підприємствах;

виконання доручень губернського начальства з огляду та опису фабрик та заводів, з освідчення парових машин та котлів, з складання описів та оцінок фабричних установ;

контроль за надходженням до казни зборів з парових котлів;

нагляд за дотриманням на фабриках та заводах "должнаго благоустройства и порядка";

нагляд за дотриманням фабрикантами та робітниками правил, які визначають їх обов'язки та взаємовідносини поміж собою.

Як свідчать архівні матеріали обов'язки щодо промислового нагляду займали досить велику частину робочого часу фабричних інспекторів. Нагляд за паровими котлами (встановленням, експлуатацією, оглядом, випробуванням) здійснювався фабричними інспекторами досить пильно та відповідально, про що свідчать не лише матеріали відповідних справ, до яких включалися генеральний план встановлення котла, його креслення, параметри та робочі характеристики, але й їх оформлення: кожна справа була пронумерована, прошита та скріплена сургучною печаткою, містила опис внутрішніх документів. Така сувора діяльність інспекції викликала й відповідну реакцію з боку підприємців, які також були вимушені виконувати всі передбачені законом обов'язки. Наприклад, Херсонське губернське правління викликало старшого фабричного інспектора на випробування парового котла телеграмою (!): "Котел исправен, благоволите сделать пробу" [67].

Важливо зазначити, що чинам фабричної інспекції заборонялося "какое бы то ни было участие в промышленных и торговых предприятиях" [132].

Найвищою посадовою особою фабричної інспекції на територіальному рівні був старший фабричний інспектор, до повноважень якого належало:

по-перше, контроль за виконанням обов'язків підлеглих йому фабричних інспекторів, координація та спрямування їх діяльності;

по-друге, сприяння фабричним інспекторам з надзвичайних подій (нешасні випадки з великою кількістю людських жертв).

Старший інспектор був зобов'язаний вести щоденний прийом, він мав право викликати для особистих пояснень робітників та управляючих заводів.

У свою чергу фабричні інспектори, які діяли в межах окремих дільниць були зобов'язані:

1) здійснювати перевірки дотримання фабричного законодавства на промислових об'єктах.

2) здійснювати облік та слідство щодо нещасних випадків на виробництві.



3) здійснювати обов'язки щодо нагляду за паровими котлами та здійснення їх випробування та освідчення.

4) здійснювати нагляд щодо праці неповнолітніх та жінок.

5) давати дозвіл на відкриття фабричних магазинів та оформлення розрахункових книжок на кількох осіб;

6) видавати робочим в необхідних випадках допомогу з т.зв. "штрафного капіталу", який формувався з штрафів, які накладалися на робочих за прогули та порушення порядку.

7) затверджувати тарифи на фабричні квартири, їдальні, лазні, ціни у фабричних лавках, правила внутрішнього розпорядку підприємств.

8) брати участь у формуванні розцінок та норм оплати праці.

9) допомагати у вирішенні трудових конфліктів між підприємцями та робочими.

Фабричні інспектори мали право вимагати від власників та управляючих заводів письмові та усні пояснення, опитувати робітників, вимагати всі необхідні документи, складати протоколи про порушення та передавати їх до суду, підтримувати обвинувачення у суді щодо порушення трудового законодавства. У той самий час кількість складених протоколів була не дуже великою. Як зазначав фабричний інспектор А. А. Мікулін "к протоколам инспектора прибегают в крайности, исчерпав все меры убеждения... Причину этого можно видеть с одной стороны в том, что инспектора действуя главным образом путем нравственного убеждения, не могли видеть в себе полицейских чиновников, обязанных лишь составить протокол, чем с формальной стороны и мог ограничиться надзор, с другой стороны зачастую одна угроза составить протокол за какие-либо формальные нарушения, оказывалась достаточной, чтобы в той или другой мере улучшить положение рабочих, или способствовать удовлетворению рабочего, претензии которого должны были бы идти на рассмотрение суда, что для многих рабочих, особенно пришлых, является совершенно недоступным" [117, С. 197-198].

Наказом Фабричної інспекції 1894 р. [132] був встановлений порядок дій фабричного інспектора при виявленні порушень. Вони вносилися в особливий

'путевой журнал", який вели інспектори, у яких зазначалися результати огляду кожного промислового приладу. Крім цього, виявлені порушення заносилися в особливу книгу, яка була зшита, пронумерована та скріплена печаткою фабричного інспектора й яка зберігалася у керівників промислових установ. Фабричний інспектор при виявленні порушень повинен був проаналізувати їх причини. Якщо порушення відбулися внаслідок нерозуміння закону, він обмежувався занесенням цих порушень до свого журналу та особливій книзі з вказівкою часу на їх усунення.

Питання технічної безпеки виробництв та їх санітарно-гігієнічного стану, аналіз причин травматизму та нещасних випадків на виробництві – одна з найважливіших функцій фабричних інспекторів. При виявленні в ході інспекційних оглядів на промислових закладах умов праці, які могли б загрожувати життю та здоров'ю робітників, фабричний інспектор зобов'язаний був давати роз'яснення про усунення недоліків. Одночасно він представляв Губернському з фабричних справ присутствію свій висновок з пропозицією щодо прийняття нормативних актів щодо усунення тих чи інших недоліків, які викликали за собою небезпеку для життя та здоров'я робітників.

Виділялися наступні "наиболее важные и влиятельные" причини нещасних випадків на виробництві: "1) несоответствующий материал, неправильная конструкция и нерациональное в смысле безопасности устройство приборов; 2) отсутствие должных ограждений; 3) отсутствие правильного распорядка в работе; 4) отсутствие инструкций для обращения с механизмами, приборами и правил для ведения работы; 5) неразвитость и безграмотность рабочих; 6) отсутствие должной дисциплины; 7) неосведомленность рабочих и служащих относительно возможной на данной станции случайности" [329, С. 119].

Про діяльність фабричних інспекторів певною мірою свідчить статистика перевірок (табл. 1.3), про характер інспекторського реагування та їх результати (табл. 1.4).

Таблиця 1.3

Кількість перевірених підприємств фабричною інспекцією в межах українських  
губерній Російської імперії [304]

Роки	Підприємства	Відвідування
1895	14 755	Дані відсутні
1896	16 380	
1897	20 174	
1898	Дані відсутні	
1899	Дані відсутні	
1900	17 977	50,7
1901	18 279	70,0
1902	17 819	70,1
1903	16 800	74,6
1904	15 899	73,8
1905	14 615	70,1
1906	14 247	72,0
1907	14 048	77,3
1908	14 801	75,3
1909	14 930	79,0
1910	15 721	79,7
1911	16 600	83,1
1912	17 356	81,5
1913	17 877	79,0
1914	18 235	76,4

Як можна побачити, технічні порушення займали відносно невелику кількість справ у діяльності фабричних інспекторів, а більшість порушень складала формальні порушення. Але до числа формальних порушень належали й обов'язки промисловців повідомляти окружному інспектору про придбання котлів. Дотримання цього порядку було достатньо важливим для здійснення нагляду, адже при відсутності останніх він не лише не міг спланувати свою роботу щодо перевірок, але й недотримував кошти щодо освідчення котлового господарства.

Таблиця 1.4

Результати звернень щодо порушення законодавства у 1901 р. в межах українських  
губерній Російської імперії [218]

Результат розгляду звернень	Відносно загальної кількості	%
Відмовлене внаслідок необґрунтованості	11 075	23,1
Справа припинена за проханням скаржників	170	0,3
Відбулося укладання мирової угоди або	31 665	66,1

усунені причини скарги		
Звернення до суду	3 727	7,8
Справа закінчена	1 289	2,7

Таким чином, слід відзначити велику кількість різноманітних функцій фабричних інспекторів, причому не лише наглядового, але й дозвільного та виконавчого характеру. Велика кількість та різноманітність повноважень фабричної інспекції, а також невеликий штат інспекторів та значні території дільниць призводили до того, що ефективність діяльності інспекторів була не достатньою.

Як зазначалося у попередньому параграфі, повноваження щодо забезпечення трудових прав робітників покладалися не лише на фабричну інспекцію, але й на органи гірничого нагляду, причому до гірничого нагляду належали багато які промислові підприємства, пов'язані із металообробкою. Виходячи з цього неодноразово пропонувалося об'єднати дві наглядові інституції. Проте такому об'єднанню заважало те, що присутствія з гірничозаводських та фабричних справ підпорядковувалися різним відомостям – Гірничому департаменту Міністерства землеробства та державного майна та Департаменту торгівлі та мануфактур Міністерства фінансів. Це унеможлиблювало єдність дій при вирішенні одних й тих самих наглядових функцій у роботі фабричної та гірничої інспекцій.

У зв'язку із збільшенням штату фабричної інспекції також стало досить важко здійснювати безпосередньо керівництво фабричними інспекторами з боку Департаменту торгівлі та мануфактур. Зазначена ситуація сприяла проведенню нових перетворень у наглядовій діяльності держави. Законом від 07 липня 1899 р. [197] було створене Головне з фабричних та гірничозаводських справ присутствіє й тим самим були певною мірою об'єднані гірничий нагляд в частині дотримання трудових прав робітників гірничої промисловості та фабричний нагляд, хоча на територіальному рівні гірничі та фабричні нагляди існували паралельно. До складу Головного з фабричних та гірничозаводських справ присутствія під головуванням міністра фінансів увійшли: товариш (заступник) Міністра фінансів, директор Департаменту торгівлі та мануфактур, віце-директор цього департаменту, завідуючий справами Фабричної інспекції, по одному члену від Військового

міністерства та міністерства юстиції, окружні фабричні інспектори (за запрошенням міністра фінансів), сім членів від промисловців. З правом голосу на засідання Головного з фабричних та гірничозаводських справ присутствія запрошувався один з товаришів міністра внутрішніх справ. Головне з фабричних та гірничозаводських справ присутствіє вирішувало наступні питання щодо:

видання інструкцій, наказів, правил з розвитку діючих законів, включно із питаннями охорони життя та здоров'я робітників;

розгляду скарг на рішення та дії місцевих фабричних та гірничозаводських присутствій;

тлумачення законодавчих норм в межах своєї компетенції;

обговорення пропозицій в межах своєї компетенції.

У зв'язку зі створенням Головного з фабричних та гірничозаводських справ присутствія були змінені норми, які регулювали діяльність губернських з фабричних справ присутствій. По-перше, їх компетенція була поширена на гірничі виробництва. По-друге, їх склад був доповнений окружним інженером та представниками від гірничої промисловості. По-третє, губернські присутствія були позбавлені права приймати обов'язкові правила щодо охорони життя робітників й зазначена функція перейшла до відання Головного з фабричних та гірничозаводських справ присутствія. У губернських присутствій залишилися лише повноваження щодо видання обов'язкових постанов на розвиток рішень Головного присутствія.

У відповідності до нової системи кількість фабричних ревізорів, які перебували в штаті міністерства Департаменту торгівлі та мануфактур Міністерства фінансів була скорочена з шести до двох. З іншого боку, штат інспекції був розширений, а також відбулося повернення до фабричних округів та до посади окружних інспекторів, яким були підпорядковані старші (губернські) та дільничні фабричні інспектори. Так, на території сучасної України працювало 60 фабричних інспекторів (табл. 1.5.).

Кількість фабричних інспекторів на теренах України на початку ХХ ст. [78]

Губернія	Чисельність інспекторів	
	Старші фабричні інспектори	Фабричні інспектори
Окружний інспектор Південної Росії	1	
Волинська	1	4
Катеринославська	1	5
Київська	1	11
Полтавська	1	3
Подільська	1	5
Таврійська	1	2
Харківська	1	8
Херсонська	1	9
Чернігівська	1	3
Разом	9	50

Окружні інспектори безпосередньо не здійснювали наглядової діяльності на фабриках та заводах. До їх обов'язків входив контроль за роботою інспекції в окрузі, вироблення єдиного порядку, координація дій інспекторів. З цією метою їм було надано право скликати окружні з'їзди інспекторів для вирішення спільних завдань. При окружних та старших фабричних інспекторах утворювалася невелика канцелярія у вигляді діловоду та його помічника. Внаслідок зазначених перетворень Фабричній інспекції був виданий новий наказ про порядок її діяльності [133].

Слід звернути увагу на взаємовідносини фабричної інспекції з поліцією щодо виконання покладених на неї функцій. Відповідно до Наказу [133], фабричні інспектори мали право вимагати від місцевої поліції сприяння щодо виконання покладених на інспекцію обов'язків, повідомлення про всі відомості, які були у розпорядженні поліції щодо промислових підприємств, повідомляти про всі випадки страйків та порушеннях порядку, а також інформації про підготовку зазначених акцій. При виявленні порушень діючого законодавства, якщо зазначені порушення могли викликати "неудовольствие и брожение среди рабочих", окрім складання протоколу та направлення його до суду, фабричні інспектори зобов'язані були повідомляти про виявлені факти місцевим органам поліції.

Попри це Міністерство внутрішніх справ, якому підпорядковувалася поліція, з посиланням на діючий на той час закордонний досвід, неодноразово звертало увагу

на подібність функцій фабричної інспекції з функціями поліції, пропонувалося навіть утворення на базі фабричної інспекції особливої заводської поліції [38, С. 64-66]. 30 травня 1903 р. була затверджена доповідь міністра внутрішніх справ та міністра фінансів [150], відповідно до якої фабрика інспекції, залишаючись у віданні Міністерства фінансів, на місцях здійснювала свою діяльність під керівництвом губернаторів, які були підлеглими Міністерству внутрішніх справ. Губернатори отримали право надавати інспекторам прямі вказівки, вимагати від них звітів та доповідей, скасовувати їх розпорядження. Призначення на посади фабричних інспекторів, розподіл їх по ділянках, представлення до нагород, надання відпусток здійснювалися лише за погодженням з губернаторами. Тим самим фактично запроваджувалося подвійне підпорядкування старших фабричних інспекторів – окружному фабричному інспектору та губернатору. На погляд фабричного інспектора М. Г. Лунца, "из органа специальной фабричной инспекции, надзирающей за исполнением фабричных законов, направленных в ограждение интересов рабочих от эксплуатации их капиталом, инспекция стала превращаться в орган общей полиции, порывая со своим прошлым: между той и другой деятельностью не было ничего общего, кроме названия [109, С. 87]".

Також зазначені зміни дещо обмежили діяльність окружних інженерів, що обумовило наступне скасування окружної системи. У їх віданні залишилися лише ревізія дій фабричних інспекторів та попередня розробка статистичних класифікаторів.

У червні 1903 р. з метою здійснення функцій фабричної інспекції на кожному підприємстві була заснована посада робочого старости [184]. Проте зазначена посада не набула широкого поширення. Це було викликано тим, що порядок обрання старост був досить складним, тривалим й спрямованим на недопущення в старости робочих, які були нелояльні до роботодавців та влади. Порядок призначення передбачав наступне: дозвіл губернського присутствія з фабричних та гірничозаводських справ на обрання старости, розподіл робочих на розряди від яких обиралися кандидати в старости, затвердження з кандидатів в старости

роботодавцем. При цьому староста у будь-який момент міг бути відсторонений губернатором.

У підсумку на початок ХХ ст. склалася наступна система фабричної інспекції (рис. 1.5.)

У 1913 р. був прийнятий новий промисловий Статут [321]. Відповідно до нього вже не передбачалася посада окружного фабричного інспектора, хоча самі округа не скасовувалися.

Таким чином, в діяльності фабричної інспекції неприродно були поєднані функції промислового нагляду та нагляду за соціальними правами робітників.

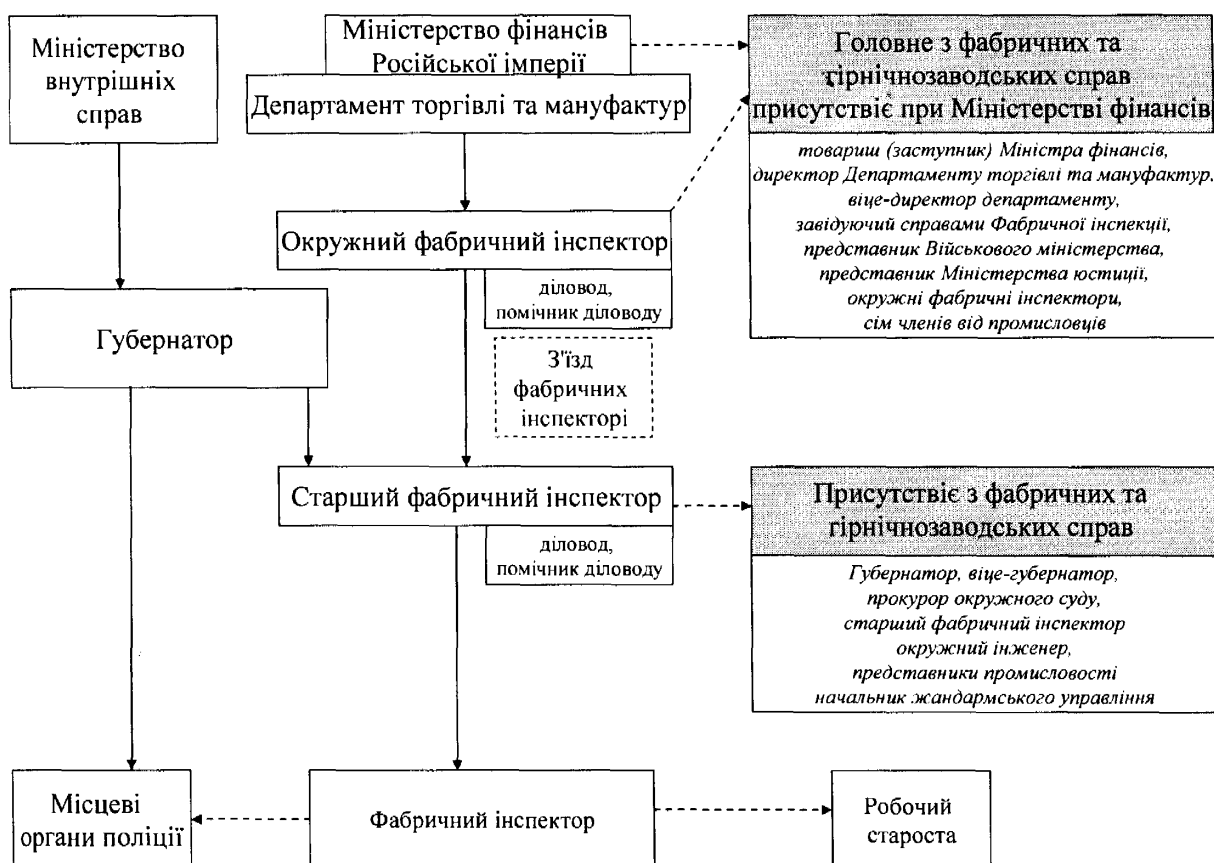


Рис. 1.5. Система фабричної інспекції на початку ХХ ст.

Слід зазначити, що бурхливий розвиток промислового виробництва вимагав внесення необхідних коректив у систему забезпечення безпеки, зокрема пов'язану з роботою парових котлів. З початку ХХ ст. в різних губерніях Російської імперії почали утворюватися різноманітні товариства власників парових котлів, машин,



електричних апаратів тощо. Логічним продовженням цього процесу стало затвердження 14 жовтня 1910 р. міністром торгівлі Правил про надання Товариствам котловласників права проводити огляд парових котлів із звільненням від цих обов'язків урядові органи. При цьому Правила не позбавляли урядові органи загального нагляду за котлами, проведення випробувань та зупинення явно небезпечних котлів. "Об открытии своих действий по надзору и освидетельствованию паровых котлов Общество обязано уведомлять о том подлежащих старших чинов правительственного за котлами надзора (старших фабричных инспекторов, губернских механиков, окружных горных инженеров и портовых техников)" [179]. Досить цікаво, що діяльність Південноросійського товариства за паровими котлами [181] охоплювало не лише українські губернії Російської імперії, але й Орловську, Воронежську, Курські губернії та область Війська Донського.

## Висновки до розділу 1

1. Промислова безпека є складовою частиною національної безпеки України і означає стан захищеності небезпечних виробничих об'єктів, що досягається технічними, правовими, організаційними заходами й засобами та яка 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 і т.ін.). До складових системи промислової безпеки входять технічний, політико-правовий, організаційний, соціально-політичний, економічний, освітній, інформаційний елементи. Взята як цілісність, промислова безпека перетинається з екологічною безпекою і повністю входить до складу громадської безпеки.

2. 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.

3. 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, їх попередження, 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.

4. 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 із метою прогнозування, своєчасного виявлення, запобігання та нейтралізації існуючих загроз функціонування промислових об'єктів та дотримання прав громадян на безпечні умови праці.

5. 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, а історична визначеність здійснює суттєвий вплив на дійсність та майбутнє (проспекцію). Ретроспективний підхід у державному управлінні – це спрямованість відповідних досліджень та орієнтація практичних дій на основі адекватного сприйняти генези, передісторії існуючих державно-управлінських проблем з метою їх розуміння, знаходження шляхів вирішення та прогнозування розвитку.

6. У XIX ст. в якості самостійного напрямку та функції державної політики виділилося забезпечення промислової безпеки та охорони праці, як системи заходів спрямованих, на створення безпечних та здорових умов праці й життя людей. Необхідність становлення системи забезпечення промислової безпеки було наслідком промислової революції, поширенням фабрично-заводської форми промислового виробництва та розвитком робітничого руху.

7. Становлення системи забезпечення промислової безпеки здійснювалося у XIX - на початку XX ст. Вона була складною та ієрархічно побудованою структурою, до якої належали, по-перше, органи гірничого нагляду, фабричні інспекції, відомчі підрозділи, а по-друге, громадські організації роботодавців та власників технічних приладів.

8. У діяльності органів, які забезпечували промислову безпеку та охорону праці, суміщалися 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.

Додаткові питання розвитку державної системи забезпечення промислової безпеки та охорони праці висвітлені в інших роботах автора [17; 19; 21; 22; 24, 26; 31; 32].

## РОЗДІЛ 2

### РОЗВИТОК СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯМ ПРОМИСЛОВОЇ БЕЗПЕКИ, ОХОРОНИ ПРАЦІ ТА ГІРНИЧОГО НАГЛЯДУ В УМОВАХ КОМАНДНО-АДМІНІСТРАТИВНОЇ СИСТЕМИ

Відповідно до мети дослідження до завдань розділу віднесений аналіз розвитку державного управління забезпеченням промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду у радянський період вітчизняної історії, а також виявлення спільності цілей, завдань, наступності компетенції відповідних органів нагляду в різні періоди радянської історії.

#### 2.1. Забезпечення промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду в умовах формування радянської системи державного управління

Наприкінці 1910-х рр. на теренах України відбувалося кілька взаємопов'язаних між собою подій, які повністю змінили політичний та соціально-економічний лад – падіння самодержавства, двовладдя, виникнення української державності, громадянська війна, економічна руїна, затвердження радянської форми державного устрою. Все зазначене призвело до руйнування державної системи забезпеченням промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду, що склалася у попередній період.

Після падіння царизму на хвилі підйому національного руху у березні 1917 р. виникла Українська Центральна Рада. У першому та у другому складі Генерального Секретаріату – виконавчого органу Центральної Ради, окремого відомства праці не було. Також не передбачалося існування зазначеного органу у Тимчасовій інструкції Генеральному Секретаріатові Тимчасового уряду на Україні. За таких умов питання трудового законодавства та його реалізації на території України поклалися на відповідні органи Тимчасового уряду Росії.

Одним із завдань, які повинен був вирішувати Тимчасовий уряд, що опанував владу після Лютневої революції в Росії, було так зване "робоче питання", пов'язане

з вирішенням нагальних трудових прав робітників та формування трудового законодавства, яке б відповідало б інтересам найманих працівників. У багатьох промислових центрах України також виникли Ради робочих депутатів, а на підприємствах фабрично-заводські комітети, які намагалися встановити робочий контроль над ними. Внаслідок цього у травні 1917 р. на базі відділу праці Міністерства торгівлі та промисловості Тимчасового уряду було сформоване окреме Міністерство праці, якому були підпорядковані існуючі на місцях фабричні інспекції та гірничі управління.

Зрозуміло, що політична атмосфера в країні не могла не відбиватися на діяльності органів з захисту прав робітників. На III Всеросійській конференції професійних спілок у червні 1917 р. зазначалося, що практичне застосування робітничого законодавства вимагає створення спеціального органу контролю – інспекції праці. Також були визначені основні принципи цього інституту:

нагляд інспекції поширюється на всі без виключення види та галузі найманої праці;

представники професійних спілок беруть участь в органах нагляду за дотриманням законів про охорону праці;

у нагляді за дотриманням робітничого законодавства беруть участь як представники держави, так й обрані від трудових колективів особи [308, С. 19].

Проте в умовах неодноразових політичних криз Тимчасового уряду Росії, неповноти влади в умовах фактичного двовладдя діяльність зазначеного міністерства не була ефективною.

Але зазначена ситуація тривала не досить довгий час. Вже у листопаді 1917 р. III універсалом була проголошена Українська Народна Республіка, влада якої вже поширилася на всі українські губернії. Малою Радою Центральної Ради було затверджено створення Генерального секретаріату праці, який складався з кількох департаментів, одним з яких був департамент охорони праці. На департамент з охорони праці покладался "докорінний перегляд, відповідно до нових вимог охорони праці, законодавства про роботу фабрично-заводських та гірничих підприємств, поширення цих вимог на сільськогосподарську та ремісничу

промисловість, торгівлю, транспорт, будівельну справу та інші галузі, які до цього залишалися поза сферою державного втручання в умови праці" [96, С. 17].

У кількох урядових кабінетах, що формувалися за часів УНР, гетьмана П. Скоропадського та Директорії утворювалося міністерство праці, хоча в умовах плинності політичної ситуації дії українських урядів не могли бути реалізованими повною мірою. Одночасно слід зазначити, що у 1917-1920 рр. на території України фактично існували кілька державних утворень зі своїми структурами, що взаємно виключали одні одних. У грудні 1917 р. виникла радянська форма української державності (Додаток). Будучи формально незалежним державним утворенням, радянська Україна фактично реалізовувала внутрішню та зовнішню політику, засади якої вироблялися у РКП(б).

Утворення інспекції праці в радянському варіанті почалося після Жовтневої революції, про неї згадується вже в Декреті про восьмигодинний робочий день, прийнятий 7 жовтня 1917 р. Слід відзначити, що вже у першому радянському уряді - Раді народних комісарів, виник Народний комісаріат праці (НКП), у складі якого був спеціальний відділ охорони праці. Як зазначав перший керівник зазначеного відомства І. С. Вегер: "... Государственная власть стала в вопросах охраны труда искренно и всецело на сторону рабочего класса; рабочий класс завоевал себе право и возможность самому охранять свой труд – свое единственное достояние" [36]. Незважаючи на пропозиції утворення Інспекції праці поза межами наркомпраці [92, С. 72], у травні 1918 р. зазначений орган був утворений у складі НКП [159] та були ліквідовані фабрична інспекція та гірнична інспекція, а також присутствія з фабричних та гірничозаводських справ. Місцевим комісарам праці було доручено протягом місяця прийняти від інспекторів всі справи та майно.

Даний декрет містив лише загальні норми, які стосувалися питань організації діяльності інспекції праці, причому вони були сформульовані таким чином, щоб відмінності інспекції праці від колишньої фабричної інспекції були очевидними. В декреті визначалася мета діяльності інспекції праці – "охрана жизни, здоров'я и труда всех лиц, занятых какой бы то ни было хозяйственной деятельностью, и распространяется на всю совокупность условий жизни трудящихся, как на местах их

работы, так и вне этих мест [159]". Таке охоплення осіб, які підлягали нагляду даного органу, суттєво відрізнялося від правил, які діяли за попередньої влади – нагляду фабричної інспекції підлягали лише приватні фабрики та заводи, а не на все коло осіб, які працювали по найму.

Передбачалося, що інспекція праці знаходиться у складі Наркомпраці та його місцевих органів у вигляді відділів охорони праці. Інспектора праці мали обиратися за засіданні конференції профспілок, що діяли на відповідному рівні та затверджуватися місцевим комісаром праці. Райони діяльності інспекторів праці та їх кількісний склад підлягали затвердженню на центральному рівні. Й хоча суто технічний нагляд не передбачалося віднести до компетенції інспекції праці, тим не менш було зроблене досить помітне застереження: "одновременно ... на Народный Комиссариат Труда возлагается принятие неотложных мер к организации технического надзора и наблюдения за паровыми котлами посредством привлечения специалистов или заключения договоров с соответствующими техническими организациями [159]".

Радянська влада достатньо активно почала проводити роботу щодо створення інспекції. Вже у складі першого уряду Української Соціалістичної Радянської Республіки був утворений народний секретаріат праці, а у 1919 р. – Народний комісаріат праці, якому на місцях були підлеглі відділи праці місцевих Рад. У складі як наркомату, так й місцевих відділів були утворені відділи охорони праці. У квітні 1919 р. ВЦВК РСФРР за участю представників радянських республік, у тому числі УСРР видав декрет "Об объединении Советских Республик: России, Украины, Латвии, Литвы, Белоруссии для борьбы с мировым империализмом", відповідно до якого відбулося об'єднання більшості комісаріатів радянських республік, у тому числі, комісаріати праці РСФРР та УСРР [166]. Відповідно до постанови Всеукраїнського РВК від 27.01.1920 р. на території України застосовувалися відповідні рішення РСФРР. Фактично з 19.01.1920 р. по 14.09.1923 р. виконавчим органом з питань праці було управління уповноваженого Народного комісаріату праці РСФРР при Раднаркомі УСРР.

Більш широко права та обов'язки інспекції праці визначалися у відповідному Наказі інспекції праці 1918 р. [124] та 1919 р. [126]. До обов'язків Інспекції праці був віднесений також нагляд за безпекою на виробництві, у тому числі щодо міцності промислових споруд, протипожежних заходів, безпеки місць роботи, охорони праці на особливо шкідливих виробництвах, нещасними випадками тощо.

Наказ Інспекції праці 1919 р. передбачив принцип поділу Інспекції праці на територіальну та позатериторіальну. Нагляду територіальній інспекції праці підлягали всі підприємства в межах дільниці, позатериторіальної – підприємства окремих галузей.

В якості інструментів нагляду було передбачене:

"§ 2. а) принимать деятельное участие в работах профессиональных союзов, больничных касс и фабрично-заводских комитетов в целях выяснения условий труда, как в отдельных предприятиях, так и в целых отраслях промышленности;

б) требовать от заведывающих промышленными заведениями объяснений, представления всех необходимых книг, документов, сведений, доказательств, имеющих отношение к целям надзора;

в) посещать возможно чаще промышленные заведения своего района;

г) привлекать к своей работе по надзору представителей фабрично-заводских комитетов.

... § 23. Если при посещении промышленного заведения Инспектор или Инспектрисса Труда обнаружат в рабочем помещении такие условия, которые угрожают здоровью и жизни рабочих, но которые, однако, не предусмотрены законом или обязательным постановлением, Инспекторам и Инспектриссам Труда вменяется в обязанность предложить заведывающему промышленным заведением принять немедленно меры к устранению этих условий; об этом Инспектор и Инспектрисса Труда заносят в соответствующую книгу с обозначением срока, в который замеченные недостатки должны быть устранены. В случаях, не терпящих отлагательства, Инспекторам или Инспектриссам Труда предоставляется принятие совместно с фабрично-заводским комитетом экстренных мер, вплоть до временного закрытия завода, мастерской, остановки машин, двигателя, станка и проч. О



принятых экстренных мерах Инспектор и Инспектрисса Труда обязаны немедленно известить Комиссара Труда и местный Совет Народного Хозяйства" [126].

У грудні 1918 р. був прийнятий Кодекс законів про працю [97], дія якого поширювалася на УСРР, який містив окремих розділ – IX, повністю присвячений функціям та правам інспекції праці. Зазначеним Кодексом фактично було закріплене структурування інспекції праці – додатково виникають санітарна та технічна інспекції. При цьому до повноважень технічної інспекції був віднесений не лише контроль за безпекою робіт на виробництві, але й котлонагляд. "Техническая инспекция создавалась довольно быстро, ибо в основном на этой работе остались бывшие фабричные инспектора" [92, С. 74] та "инженеры страховых товариществ, как элементы наиболее знакомые с кругом предстоящих работ [305, С. 16]".

Ще до прийняття Кодексу законів про працю у вересні 1918 р. Наркомпраці прийняв Наказ агентам нагляду з техніки безпеки [123]. У зв'язку із прийняттям Кодексу у лютому 1920 р. був виданий Наказ технічним інспекторам [128]. Як зазначалося у Наказі "техническая инспекция имеет целью осуществление на местах технического надзора за безопасностью работ в фабрично- и горнозаводских, горных, сельскохозяйственных, строительных, транспортных, торговых и др. предприятиях, учреждениях и хозяйствах (государственных, общественных и частных), изучение всех условий безопасности труда для введения дальнейших усовершенствований и улучшений в области техники безопасности, а также для выполнения специальных экспертиз по предложениям Народного Комиссариата Труда и Социального Обеспечения, местных Отделов Труда и Социального Обеспечения, инспекции труда, органов судебной и иной правительственной власти и профессиональных союзов" [128].

Технічні інспектори призначалися відділами соціальної охорони праці Наркомпраці або призначалися ним за поданням губерньського підвідділу соціальної охорони праці з числа осіб, які отримали вищу технічну освіту або у виняткових випадках, з технічною освітою не нижче середнього рівня та з практичним досвідом роботи. У своїй поточній діяльності технічні інспектори були підлеглі губерньським підвідділам охорони праці та виконували рішення місцевої

колегії нагляду. З метою унеможливлення залежності технічних інспекторів, було передбачене, що вони не можуть займати будь-яку посаду або виконувати якісь роботи на підприємствах, що підлягають нагляду.

У зв'язку із ускладненням структури Інспекції праці були передбачені засади організаційної взаємодії технічних інспекторів. Зокрема, відповідно до "Инструкции о взаимоотношениях инспекторов труда с агентами специального надзора (техническими и санитарными инспекторами)" [85, С. 26-28] інспектори праці, технічний та санітарний інспектор утворювали у кожному районі нагляду колегію під головуванням інспектору праці, яка попередньо обговорювала всі дії з охорони праці. Рішення колегії могли бути оскаржені інспектором праці до місцевого відділу соціальної охорони праці, а також до технічної секції Наркомпраці. Місцеві інспектори праці не мали права втручатися у вирішення питань з охорони праці, у випадку виявлення певних проблем вони повинні були повідомити про них технічного інспектора (рис. 2.1.).

Характерно, що серед причин нещасних випадків на виробництві у зазначений період відзначалися ті, які були сформульовані ще фабричними інспекторами: 1) відсутність огороження на машинах; 2) недоліки технічного нагляду та порушенняснуючих правил з охорони праці; 3) недотримання працюючими правил необхідної безпеки; 4) зношеність обладнання; 5) недостатня кваліфікація робітників [221, С. 20].

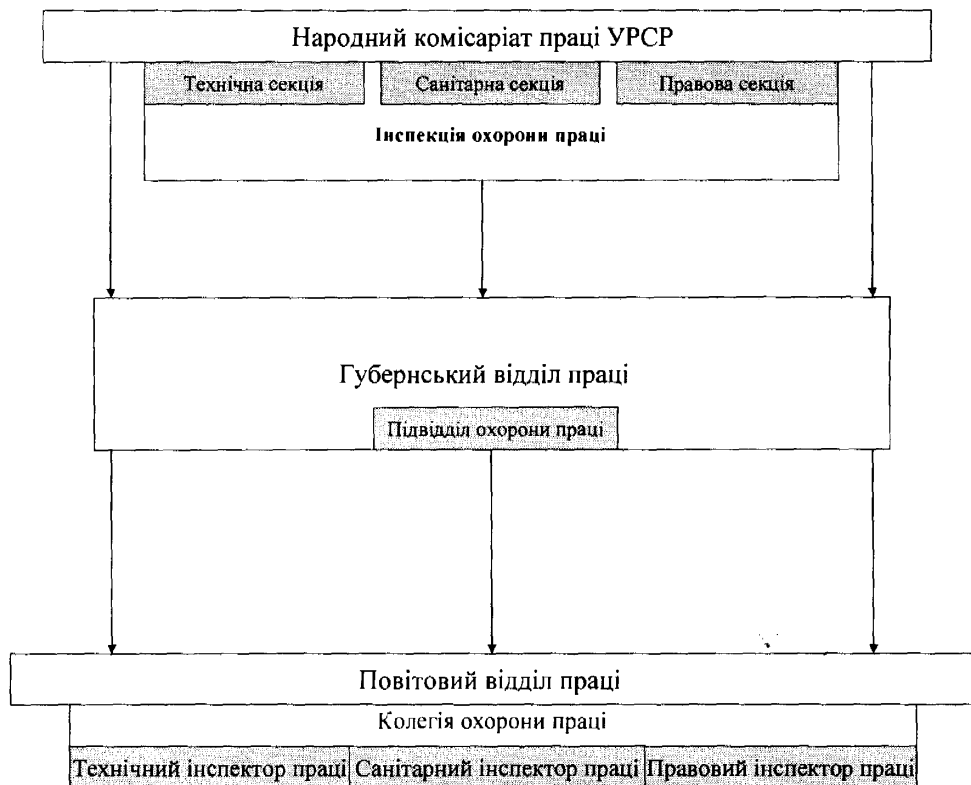


Рис. 2.1. Система охорони праці у 20-х рр. ХХ ст.

Таким чином, з урахуванням наступної еволюції системи охорони праці в Україні, слід зазначити, що стан справ в сфері охорони праці, який склався до початку 20-х рр. – "інспектора труда, инспектора технической и санитарной, составляют единый орган советской власти по надзору за выполнением советского законодательства по труду. Этот аппарат надзора достаточно социально крепок своим рабочим-инспектором, достаточно авторитетен в вопросах санитарии и гигиены своим техническим и санитарным инспекторам [35, С. 14]" – в Україні вже більше ніколи не повторювався.

Як зазначалося у період 1919-1922 рр. в УСРР в межах так званого військово-політичного союзу радянських республік діяло переважним трудове законодавство РСФРР, а уповноважений уряду РСФРР з питань праці на території України був одночасно керівником НКП УСРР. Після утворення у грудні 1922 р. СРСР, система забезпечення безпеки на виробництві та охорони праці набула додатковий шабел управління – загальносоюзний, причому саме на цей рівень зсунулося нормативне регулювання більшості питань пов'язаних з безпекою на виробництві та охороною

раці. Відповідні республіканські органи втрачали свою хоча й зовнішню, але й незалежність та фактично становилися ланкою єдиної системи управління. У відповідності до нової системи вже у 1923 р., 1925 р. були затверджені нові Накази Інспекції праці [125] та технічної інспекції [130].

Слід зазначити, що друга половина 20-х – 30-ті рр. характеризувалася пришвидшеною індустріалізацією та колективізацією, залученням до промислового виробництва великих мас населення. Це не могло не вплинути на стан промислової безпеки. Аналіз матеріалів того періоду свідчать про численні аварії та зростання каліцтва на виробництві, що було пов'язане переважним чином із зменшенням загального рівня виробничої культури та з намаганням у гонитві за перевищенням плану (стахановський рух) використовувати механізми у непередбачених технологічних режимах. Однак в межах радянського політичного режиму це відписувалося здебільше на злочинну діяльність робітників та інженерів, виник навіть особливий термін "шкідництво". Внаслідок цього до Карного кодексу УСРР 1927 р. внесена була, навіть, окрема стаття 54-9 – руйнування або нанесення шкоди з контрреволюційною метою вибухом, підпалом або іншими засобами, яка передбачала надзвичайно суворі заходи покарання аж до розстрілу.

Заявилися й ряд показових справ з цього приводу, зокрема "Справа про економічну контрреволюцію в Донбасі" ("Шахтинська справа") 1928 р. [95]. У зв'язку із індустріалізацією керівництво вугільної галузі орієнтувалося на максимальну експлуатацію застарілого обладнання при збереженні низьких темпів роботи, стимулювання ентузіазму робітників, що, у свою чергу, супроводжувалося зростанням травматизму та каліцтва, аварійності, що викликало масове незадоволення серед шахтарів. Відбувся ряд виступів шахтарів Донбасу, які висунули вимоги щодо покращення умов праці та дотримання правил безпеки при здійсненні гірничих робіт. В процесі порушеної кримінальної справи слідчі, вміло маніпулюючи фактами про аварії та затоплення на шахтах, застосовуючи засоби примусу, добилися від ряду інженерів визнання наявності контрреволюційної шкідницької організації. "Шахтинська справа" була лише першою ластівкою

процесів щодо шкідництва в інших галузях промисловості, що фактично свідчило про збільшення рівня аварійності на виробництві.

Наприкінці 20-х рр. в періодичній печаті почали з'являтися праці, у яких містилися критичні відзиви про роботу як НКП СРСР у цілому, так й інспекції праці зокрема (у тому числі технічної). Серед недоліків її діяльності зазначалася кадрова проблема ("состояние аппарата") та низька кваліфікація інспекторів ("дача инспекторами предписаний, неправильных по форме и нелепых по существу" [80, С. 13]), перевантаженість інспекторів дрібною канцелярською роботою, формалізм в діяльності [313]. Серед додаткових проблем визначалися неправильне територіальне розташування інспекторів (у адміністративних центрах, а не у місцях зосередження виробництва), перетинання інспекторів щодо районів та об'єктів нагляду тощо. Зазначене створило необхідний фон не лише "чисток" у НКП, але й щодо його наступної ліквідації.

Вже з перших часів утворення Інспекції праці спостерігалось активне втручання в її роботу профспілкових органів. Саме за погодженням з ними призначалися інспектори праці, у тому числі технічні інспектори, ВЦРПС своїми циркулярами та рішеннями намагалося регулювати багато які аспекти діяльності інспекцій праці. У вересні 1933 р. спільною постановою ЦВК СРСР, РНК СРСР та ВЦРПС Наркомпраці зі всіма його місцевими органами був "слит с аппаратом" ВЦРПС, у складі якого утворювався відділ з охорони праці [165]. Інспекції праці були організовані за виробничою ознакою при центральних комітетах відповідних союзів та при їх місцевих органах. Правила з техніки безпеки мали встановлюватися центральними комітетами відповідних професійних спілок за погодженням із зацікавленими відомствами [152].

Передача державних функцій у відання громадських організацій, якими є профспілки, на наш погляд, пояснювалося низкою причин. По-перше, фактичним одержавленням профспілок в межах радянського політичного режиму, які розглядалися як його частина. По-друге, внаслідок того, що профспілки фінансувалися за рахунок членських внесків виникла можливість здійснювати державний нагляд за кошти членів профспілок, які перетворилися фактично у

додатковий податок. По-третє, внаслідок наявності інспекторських функцій зміцнювався низький авторитет профспілок у порівнянні з державними органами, з метою здійснення впливу на робоче середовище. По-четверте, в умовах ліквідації приватної власності на засоби виробництва виникла ідеологема, що державі не потрібен державний нагляд за виробниками, адже всі підприємства є державними, а здійснення нагляду за самим собою сенсу не має. Профспілки ж, які були формально недержавними органами, начебто й створювали незалежний контроль. Нарешті, передавши функції нагляду за охороною праці у відання профспілок, держава фактично переклала відповідальність за виконання своїх функцій на самих працівників.

Суттєва зміна умов діяльності інспекції праці здійснила достатньо великий вплив на подальший розвиток цього інституту. У зв'язку з цим слід зазначити, що інспектори праці були переведені у систему профспілок далеко не в повному складі. Як правило за рішеннями керівних органів профспілок їх чисельність зменшувалася, внаслідок чого загальний склад технічних інспекторів скоротився майже на третину.

Центральні та обласні комітети профспілок практично від самого початку почали практикувати закріплення своїх інспекторів за конкретними підприємствами поряд з існуванням районних інспекторів, що було новою формою організації роботи інспекції праці. Внаслідок цього Секретаріат ВЦРПС вимушений був видати окрему постанову з даного питання, у якому роз'яснив статус закріплених за підприємствами інспекторів праці – вони перебувають в штаті обласного комітету профспілок, якому підпорядковані безпосередньо, а не профспілковому комітету підприємства та мають всі права районних інспекторів праці [158]. Значною мірою скоротилися й функції інспекторів праці, зокрема вони вже не погоджували об'єкти промислового будівництва, а лише брали участь у їх прийманні до експлуатації.

Був також замінений порядок заміщення інспекторів праці – інспектори праці обласних комітетів союзу затверджувалися президією відповідного ЦК союзу; інспектори праці районних і міських рад профспілок затверджувалися президією обласної ради профспілок; інспектори праці Центрального комітету союзу – безпосередньо ВЦРПС [153].

У цей ж період відбулося переструктурування інспекції праці. У 1935 р. була створена державна санітарна інспекція, яка була включена до складу Народного комісаріату праці. У зв'язку із зазначеним у складі інспекції праці професійних союзів залишилася лише правова інспекція праці, яка спостерігала за додержанням трудового законодавства та технічна інспекція праці, яка опікувалась безпекою на виробництві, а також контролем за паровими котлами та іншими об'єктами під тиском, у тому числі трубопроводами, а також підйомними спорудами. Але на підставі рішень ВЦРПС відбулося кілька хвиль скорочення штату інспекції праці, причому відбувалося це переважно за рахунок правової інспекції праці. У підсумку відбулося повне скорочення правової інспекції праці й оформлення інспекції праці у виключно технічну. Легітимізація цього відбулося у 1944 р. коли Президія ВЦРПС затвердила Положення про технічну інспекцію праці [309, С. 62] та введена посада Головного інспектора при ЦК профспілок. Однак й технічна інспекція праці не набула того значення, якою вона була під час її створення як державного органу. У квітні 1937 р. вона була позбавлена функцій котлонагляду, які були покладені на відповідні наркомати СРСР та УРСР.

Досить показовим елементом радянських органів нагляду у період розвитку командно-адміністративної системи був розвиток громадських інспекторів з охорони праці. Вперше даний інститут ще в межах державної інспекції праці був введений у 1931 р. з метою "улучшения работы по охране труда и технике безопасности непосредственно на производстве и усилить контроль рабочей общественности за проведением в жизнь законов о труде [164]". У 1944 р. було прийняте Положення про громадського інспектора з охорони праці [208, С. 273], посада яких повинна була створюватися на всіх державних підприємствах.

Порівняльний аналіз прав громадських інспекторів праці та повноважень, які були надані штатним інспекторам праці, дозволяє зробити висновок про те, що їх рівень повноважень в галузі здійснення нагляду за дотриманням трудового законодавства був однаковий. Відмінності полягали лише у відсутності у громадських інспекторів праці повноважень на видачу приписів про усунення виявлених порушень та притягнення до відповідальності за порушення трудового

законодавства. Реалізувати владні повноваження у межах своєї компетенції громадські інспектори праці могли лише за безпосередньої участі штатних інспекторів праці. Свої функції громадські інспектори праці здійснювали на безоплатній основі, однак за виконання своїх обов'язків вони все ж таки мали змогу отримати премію "за образцовую постановку работы по охране труда и технике безопасности".

Проте сподівання, що об'єднання Інспекції праці та профспілок значно підвищить ефективність їх роботи не виправдалося. Не випадковим був, зокрема, висновок VI пленуму ВЦРПС 1937 р., який з політичними акцентами того часу зазначав, що "профсоюзы не сумели организовать работу по охране труда и технике безопасности... Неоднократные сигналы рабочих, служащих, инженеров и техников о наличии преступного нарушения ... правил техники безопасности (разрушения вентиляционных установок, ограждений и т.п.) зачастую оставались без внимания со стороны профсоюзов... Руководители профсоюзов не проявили к этим сигналам рабочих политического чутья, не сделали из них политических и практических выводов, не боролись против преступного нарушения законов об охране труда, чем облегчили возможность для преступной деятельности врагов народа – троцкистских вредителей, диверсантов и их правых сообщников [169, С. 121-122]". В якості заходу підвищення ефективності діяльності інспекторів праці було вирішено, що всі інспектори праці повинні були затверджуватися на пленумах центральних комітетів союзів. Також всі претенденти на заміщення посад інспекторів праці повинні були здавати відповідні кваліфікаційні іспити.

Як зазначалося, у зв'язку з утворенням у 1918 р. Інспекції праці були скасовані не лише фабричні інспекції, але й гірничі інженери, що здійснювали функції гірничого нагляду. Але специфіка технічного нагляду в окремих галузях й об'єктах виробництва та вимоги промислової безпеки вимагала професіоналізації технічного нагляду, що не могло бути забезпечене інспекціями праці, які вдебільшого були орієнтовані на функції забезпечення охорони праці, а не на контроль за правильністю здійснення робіт. Зазначене викликало необхідність відділення від інспекції праці функцій котлонагляду та гірничого нагляду.



Постановою РНК СРСР від 22 квітня 1937 р. № 653 функції нагляду за паровими котлами, посудинами, що працюють під тиском, балонами та підйомними спорудами були покладені на окремі наркомати [212]. Зокрема були утворені відомчі інспекції Народного комісаріату шляхів сполучення, Народного комісаріату важкої промисловості, Народного комісаріату оборони, Народного комісаріату внутрішніх справ тощо. Одночасно Народному комісаріату важкої промисловості СРСР доручалася розробка єдиних правил та норм щодо котлонагляду. У 1939 р. у зв'язку із розділенням Наркомважпрому на ряд промислових комісаріатів, в Наркоматі електростанцій та електропромисловості СРСР, у віданні якого знаходилися найбільш значні котельні прилади, була створена Головна державна інспекція котлонагляду, на яку був покладений нагляд щодо підприємств загальносоюзних наркоматів (рис 2.2). У 1950 р. було затверджене Положення про Головну державну інспекцію котлонагляду Міністерства електростанцій СРСР, яким на нею було покладено здійснення державного нагляду щодо всіх міністерств та відомств загальносоюзного значення, а також контроль за виконанням відомчими та республіканськими інспекціями котлонагляду правил, норм, інструкцій з котлонагляду [175].

Крім котлонагляду від інспекції праці НКП ще у 1922 р. був відділений й гірничий нагляд. У складі Головного управління гірничої промисловості Вищої ради народного господарства РСФРР було утворено Центральне управління гірничого нагляду [139; 198], функції якого також поширювалися й на Україну. Гірничий нагляд утворювався з метою здійснення технічного нагляду за веденням гірничо-промислової діяльності, її правильності, доцільності та безпеки.

Центральне управління гірничого нагляду для виконання своїх функцій поділялося на відділи технічного контролю та нагляду, гірничорятувальний та випробувальний, маркшейдерський. Для здійснення гірничого нагляду в Україні було утворено республіканське управління гірничого нагляду, як складова Управління гірничої промисловості Української ради народного господарства.

Ключовою фігурою гірничого нагляду була посада начальника гірничого округу, який здійснював безпосередній гірничий нагляд та призначався

начальником Центрального управління гірничого нагляду за поданням республіканського управління та за узгодженням з ЦК профспілок гірничоробочих. Територія України була поділена на Бахмутський, Лисичанський, Алмазний (центр – Кадіївка), Славяносербський, Должанський, Грушевський, Чистяковський, Криндачевський, Горлівський (центр – м. Єнакієве), Макіївський, Юзовський, Гришинський (всі на території Донецької губернії), а також Київський (Київська, Волинська, Подільська губернії), Одеський (Одеська та Херсонська губернії), Харківський (Харківська, Полтавська, Чернігівська губернії), Криворізький (Катеринославська, Кременчуцька губернії), Запорізький (Нікопольська губернія) гірничі округи.



Рис. 2.2. Деконцентрована модель котлонагляду станом на поч. 50-х рр. ХХ ст.

Начальники гірничих округів здійснювали нагляд за "точним исполнением" всеми горнами підприємствами законів и распоряжений правительства в области

горного дела и приводят в исполнение все распоряжения высших органов горного надзора в отношении горнопромысловых операций, а также несут надзор за ведением горных работ в отношении их правильности и безопасности, контролируют производство горными предприятиями маркшейдерских работ и постановку горноспасательного и испытательного дела во вверенном каждому из них горном округе" [198].

Безпосередній гірничий нагляд на окремих підприємствах покладался на гірничих доглядачів, кількість яких визначалася начальником гірничого округу за погодженням із місцевими раднаргоспами (рис. 2.3.).

На основі положення про гірничий нагляд було також затверджене "Положение о порядке проведения горных работ" [203], "Наказ начальникам горных округов" [127].



Рис. 2.3. Система забезпечення гірничого нагляду у 1920 – початку 30-х рр. ХХ ст.

Таким чином, через зазначені заходи був відновлений гірничий нагляд, який, проте, носив суто відомчий, а не незалежний характер. При цьому функції нагляду за безпекою робіт щодо гірничих підприємств залишалися у інспекцій праці – розслідування аварій, нагляд за безпекою при проведенні гірничих робіт, облік та аналіз виробничого травматизму. У той самий час на практиці відбувалося певне перетинання функцій гірничого нагляду та технічних інспекцій праці. Зокрема, начальники гірничих округів були зобов'язані здійснювати розслідування щодо нещасних випадків на виробництві, здійснювати контроль за правильною реєстрацією нещасних випадків тощо.

Остаточне розмежування функцій гірничого нагляду та функцій охорони праці на гірничих виробництвах відбулося у 1927 р., коли постановою РНК "О передаче НКТ СССР и союзных республик, их местным органам всех функций по надзору за безопасностью горных работ и горноспасательным делом" [148] нагляд за охороною праці зосередився у НКП, у складі якого була утворена Головна гірничотехнічна інспекція НКП, а у складі Наркомату праці України – гірничотехнічна інспекція та утворені її окружні, районні та дільничні гірничотехнічні інспекції.

Зазначена ситуація була закріплена у 1927 р. у зв'язку із прийняттям Гірничого положення СРСР, у якому було зазначене, що гірничопромисловий нагляд заснований з метою:

- а) спостереження за дотриманням гірничих законів, що передбачало:
  - спостереження за недопущенням гірничих робіт у місцевостях та землях, заборонених для такого виробництва;
  - спостереження за недопущенням самовільного здійснення робіт без відповідних дозволів державних органів;
  - спостереження за виконанням всіма гірничопромисловцями обов'язків щодо держави та третіх осіб, передбачених гірничими законами та укладеними ними з державою договорами на розвідку та розробку земних надр.
- б) охорона надр, що полягала у спостереженні за:

- технічними методами та засобами гірничих робіт та відповідності з геологічною будовою родовищ, їх особливостями та характером залягання порід та копалин (геологічний контроль);
- правил, що стосуються технічної правильності та технічної доцільності гірничих робіт з метою досягнення найбільш повного використання родовищ копалин (технічний контроль);
- правил, що стосуються зйомки підземних та наземних гірничих виробіток, складання маркшейдерських планів, перевірка цих планів шляхом контрольної зйомки виробіток, а також виробництва триангуляційних робіт (маркшейдерська справа та маркшейдерський контроль).

в) боротьби зі стихійним лихом через здійснення заходів з попередження та ліквідації стихійних лих на гірничих підприємствах у порядку загального та оперативного керівництва діяльністю гірничорятувальних станцій та пунктів.

При цьому у відповідності до Гірничого положення "надзор за безопасностью горных работ, а также надзор за выполнением правил, определяющих организацию и деятельность горноспасательных станций, осуществляется специальной горнотехнической инспекцией НКТ СССР и народных комиссариатов труда союзных республик" [49].

Але, як зазначалося, після об'єднання НКП та ВЦРПС у 1933 р. всі гірничотехнічні інспекції були передані до ЦК гірничопромислових професійних спілок. При цьому, хоча функції гірничої технічної інспекції суттєво не змінилися, нефективність їх здійснення виявилися вкрай низькою внаслідок, у першу чергу її недержавного статусу. Саме тому, як й у випадку з котлонаглядом, у 1936 р. із системи забезпечення охорони праці в межах професійних спілок була виділена функція гірничої безпеки (постанова РНК СРСР "О горнотехнической инспекции по безопасности в угольной и горной промышленности" [140]). У зв'язку із ліквідацією Головного управління гірничої промисловості весь гірничий нагляд, як гірничопромисловий, так й гірничотехнічний, був переданий до відання Народного комісаріату важкої промисловості. Поступово при інших наркоматах, до сфер

діяльності яких належала гірнича справа, були утворені кілька відомчих гірничих інспекцій, які були підпорядковані зазначеним відомствам й одночасно контролювали їх.

Недоліки деконцентрованої моделі як гірничопромислового, так і гірничотехнічного нагляду виявилися досить швидко. До 1946 р. питаннями охорони надр та дотримання гірничого законодавства, а також трудового законодавства у гірничій сфері на території України опікувалися ряд союзних міністерств щодо об'єктів, які знаходилися в їх управлінні на території УРСР, так й ряд міністерств УРСР щодо об'єктів, які знаходилися в їх безпосередньому управлінні. Питання експлуатації надр вирішувалися зазначеними відомствами у багатьох випадках неправильно, внаслідок чого спостерігалися численні випадки неефективної експлуатації родовищ, значно зросли втрати мінеральної сировини, різко зросли випадки аварій та пожеж, мали численні факти хижацької розробки родовищ. З метою припинення подібної практики використання корисних копалин у 1947 р. було створено Головне управління Державного гірничого нагляду [160]. Тим самим майже вперше у вітчизняній історії гірничого нагляду був створений позавідомчий орган, якому був наданий надзвичай високий статус – орган при Раді Міністрів СРСР. На Головне управління Державного гірничого нагляду було покладено контроль за здійсненням гірничих робіт [174]. При цьому контроль за технікою безпеки при розробці родовищ корисних копалин спочатку залишився у віданні міністерств, які здійснювали гірничі розробки. Але неможливість відділення гірничо-виробничого контролю та контролю за безпекою гірничого виробництва призвело через деякий час до віднесення останньої функції також до відання Головного управління Державного гірничого нагляду [171] й функція забезпечення гірничої безпеки поступово стала домінуючою у діяльності управління. У результаті на Головне управління Державного гірничого нагляду були покладені, зокрема, такі функції:

контроль за належною експлуатацією родовищ корисних копалин та віданням гірничих робіт у відповідності із затвердженими проектами гірничих виробіток;

- контроль за станом техніки безпеки гірничих робіт на гірничих підприємствах та у геологорозвідувальних партіях союзного та республіканського підпорядкування шляхом регулярних перевірок;
- перевірка діяльності гірничотехнічних інспекцій міністерств та відомств, а також гірничотехнічних інспекцій союзних республік в частині здійснення ними контролю за станом техніки безпеки гірничих робіт;
- облік та узагальнення даних про стан техніки безпеки робіт на гірничих підприємствах й на гірничих роботах у геологорозвідувальних партіях союзного та республіканського підпорядкування, що надаються органам Державного гірничого нагляду підприємствами та організаціями міністерств та відомств в обов'язковому порядку;
- з'ясування обставин та причин аварій, катастроф й випадків виробничого травматизму;
- контроль за встановленням границь безпечного ведення гірничих робіт [170].

У складі Головного управління Державного гірничого нагляду було утворено кілька спеціалізованих управлінь: безпеки та охорони надр у вугільній промисловості; охорони надр та безпеки у гірничорудної промисловості; охорони надр та безпеки у нафтовій промисловості; спеціальне управління геологічного контролю [180].

Територіально свої функції Головне управління Державного гірничого нагляду здійснювало через гірничі округи, які у свою чергу поділялися на гірничі райони. Зокрема, на території України було утворено:

- 1) Північно-Західний гірничий округ з центром у м. Київ, у складі Криворізького та Львівського гірничих районів.
- 2) Донецький гірничий округ у складі: Сталинського, Ворошиловградського, Шахтинського, Горлівського, Краснолучського гірничих районів.

Досить прикметно, що Шахтинський гірничий район, перебуваючи у складі Донецького гірничого округу, знаходився на території Ростовської області РРФСР. Проте у 1951 р. двоступенева територіальна організація була визнана неефективною

й утворені нові гірничі округи: Київський, Сталинський, Криворізький, Ворошиловградський, Львівський [170].

Для здійснення завдань гірничого нагляду в штаті Головного управління Державного гірничого нагляду та його місцевих органів були утворені посади гірничих контролерів, які набули право відвідувати у будь-який час гірничопромислові та геологорозвідувальні підприємства, здійснювати планові та періодичні обстеження та отримувати звіти, плани, довідки, а також пояснення посадових осіб з питань, які належать до обов'язків гірничого нагляду. Начальники гірничих округів отримали право вимагати звіти, давати обов'язкові приписи про усунення порушень гірничого законодавства та законодавства з питань безпеки виробництва, призупиняти ведення робіт, призначати контрольні випробування, накладати штрафи, усувати від посад відповідальних осіб, порушувати питання про кримінальну відповідальність.

Проте позавідомчий гірничий нагляд на той час не повною мірою відповідав логіці побудови радянської системи управління. Від так у серпні 1953 р. статус Головного управління Державного гірничого нагляду був знижений [213] – воно було включене до складу Міністерства геології та охорони надр СРСР. Також з відання управління були вилучені функції, пов'язані із забезпеченням стану техніки безпеки та використанням вибухівки, які були покладені на міністерства та відомства, які мали гірничодобувні підприємства.

2.2. Державне управління забезпеченням промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду в середині 50-х – 80-х рр. ХХ ст.

До середини 50-х рр. система промислової безпеки та охорони праці в СРСР представляла вкрай децентровану систему. До її складових на території України належали:

територіальні органи Головної державної інспекції котлонагляду Міністерства електростанцій СРСР, у тому числі Дніпропетровська, Київська, Західноукраїнська, Юдська, Сталінська, Харківська інспекції котлонагляду;



територіальні органи Головного управління державного гірничого нагляду Міністерства геології та охорони надр СРСР, у тому числі Ворошиловградська, Київська, Криворізька, Сталінська гірничотехнічні інспекції;

територіальні органи Державної газової технічної інспекції Міністерства нафтової промисловості СРСР, у тому числі Українська гірничотехнічна інспекція та Київська, Львівська, Сталінська газові технічні інспекції;

Головна державна гірничотехнічна інспекція Міністерства вугільної промисловості УРСР у складі Сталінської, Ворошиловградської, Київської обласних гірничотехнічних інспекцій;

Державна гірничотехнічна інспекція Міністерства чорної металургії УРСР та підпорядковані їй районні інспекції;

інспектори котлонагляду Міністерства паперової та деревообробної промисловості;

інспектори з техніки безпеки та спеціального режиму Державного комітету СРСР з оборонної техніки;

дорожні інспекції котлонагляду Міністерства шляхів сполучення СРСР;

гірничотехнічні інспекції Міністерства транспортного будівництва СРСР;

територіальні органи гірничотехнічної інспекції Міністерства промисловості будівельних матеріалів СРСР, у тому числі Донецька та Українська гірничотехнічні інспекції;

територіальні інспекції Міністерства хімічної промисловості СРСР;

гірничотехнічні інспектори Міністерства промисловості продовольчих товарів СРСР;

гірничотехнічні інспектори Міністерства будівництва підприємств металургійної та хімічної промисловості СРСР;

технічні інспекції праці при Центральних комітетах професійних спілок.

Розпорошеність єдиної за своєю природою функції поміж численними відомствами призводила до невисокої ефективності державного нагляду у промисловій сфері та неможливості сформувавши чітку державну політику щодо промислової безпеки. Досить негативно на зазначену сферу впливала не лише

відомча розпорошеність та паралелізм, що викликало зайве витрачання ресурсів, але й наявність наглядових функцій безпосередньо всередині органів, які підлягали нагляду.

Вже у 1954 р. з метою подолання проблем, які накопичилися та з врахуванням досвіду позавідомчого органу у вигляді Головного управління Державного гірничого нагляду при Раді Міністрів СРСР, що існувало у 1947-1953 рр. був утворений Комітет по нагляду за безпечним веденням робіт промисловості та гірничому нагляду при Раді Міністрів СРСР (Держгіртехнагляд) [161]. З метою виконання функцій, які були покладені на зазначений орган до його складу передавалися всі гірничотехнічні інспекції, інспекції котлонагляду та газового нагляду, які до того перебували у складі міністерств та відомств СРСР та УРСР.

В галузі гірничого нагляду на Держгіртехнагляд покладалася:

нагляд за дотриманням правил безпеки на діючих та таких, що будуються підприємствах гірничої промисловості, на гірничих та бурових роботах у геологорозвідувальних експедиціях та партіях;

гірничо-геологічний контроль за правильністю експлуатації родовищ корисних копалин та використанням найбільш ефективних систем їх розробки в частині повноти виїмки розвідувальних запасів, безпеки робіт й комплексного вилучення корисних копалин при добичі їх, у відповідності з затвердженими проектами;

контроль (шляхом періодичних перевірок) за проведенням міністерствами і відомствами геологорозвідувальних та маркшейдерських робіт у відповідності з діючими правилами та інструкціями, а також контроль за постановкою маркшейдерського обліку добичі та втрат запасів корисних копалин;

контроль за дотриманням встановленого порядку обліку, зберігання та використання за призначенням вибухівки та засобів вибуху на діючих та таких, що будуються підприємствах гірничої промисловості, нафтових та газових промислах, в геологорозвідувальних експедиціях та партіях й на будівлях всіх міністерств та відомств (за виключенням Міністерства оборони СРСР);

видача дозволів на застосування нових зразків електромеханічного обладнання у рудничному та вибухобезпечному виконанні та контрольно-вимірjuвальної апаратури, що призначена для підземних гірничих робіт, а також на застосування нових вибухових матеріалів;

розгляд тематичних планів науково-дослідних робіт з техніки безпеки, що надаються на узгодження в обов'язковому порядку міністерствами та відомствами;

контроль за проведенням заходів з охорони земної поверхні та розташованих на ній будівель, споруд, водоймищ й насаджень від шкідливого впливу гірничих виробіток;

надання гірничих відвалів для розробки родовищ корисних копалин (за виключенням загальнопоширених корисних копалин), затвердження майданчиків під будівництво промислових підприємств, міст, селищ, споруд та водоймищ у випадку розміщення в межах площ залягання корисних копалин;

контроль за станом бoездатності воєнізованих гірничорятувальних та газорятувальних частин, розгляд та узгодження дислокації цих частин;

контроль за правильністю експлуатації гідромінеральних ресурсів та за охороною їх від псування та виснаження;

контроль за встановленням меж безпечного ведення гірничих робіт;

перевірка у випадку необхідності проектів гірничих підприємств та геологорозвідувальних робіт, а також проектів складів вибухових матеріалів та виробництва масових вибухів в частині, що належать до кола обов'язків Держгіртехнагляду;

участь в комісіях з приймання до експлуатації шахт та інших гірничих підприємств, нафтових та газових свердловин, складів вибухових матеріалів та надання висновків про готовність їх до експлуатації у відповідності з проектом в частині виконання вимог техніки безпеки;

контроль за наявністю права відання гірничих та маркшейдерських робіт у осіб адміністративно-технічного персоналу;

перевірка дотримання підприємствами та організаціями встановленого порядку допуску робітників до робіт, їх інструктажу та проведення навчання безпечним методам роботи;

контроль за правильністю складання на гірничих підприємствах планів ліквідації аварій.

В галузі котлонагляду на Держгіртехнагляд покладалося:

нагляд за дотриманням міністерствами та відомствами правил виготовлення та експлуатації парових котлів, посудин, що працюють під тиском, трубопроводів для пару та гарячої води й підйомних споруд (крани, ліфти промислових підприємств, ескалатори);

реєстрація об'єктів котлонагляду та видача дозволів на їх експлуатації після технічного огляду відповідно до діючих правил;

видача дозволів на виготовлення обладнання для об'єктів котлонагляду у порядку, встановленими правилами котлонагляду;

виявлення в процесі експлуатації недоліків виготовлення та монтажу обладнання, контроль за якими здійснює котлонагляд, а також контроль за якість роботою та здійсненням заводами-виготовлювачами та монтажними організаціями заходів із усунення виявлених недоліків;

контроль за дотриманням встановленого Держгіртехнаглядом порядку навчання, атестації та допуску персоналу до обслуговування об'єктів котлонагляду й за проведенням адміністрацією підприємств періодичної перевірки знання персоналу.

В галузі газового нагляду на Держгіртехнагляд покладалося:

нагляд за дотриманням правил експлуатації магістральних газопроводів, газозбиральних та газопостачальних мереж нафтових та газових промислів, газонакопичувальних станцій скрапленого газу, мереж промислових підприємств (розташованих поза міст та робочих селищ, що отримують газ від магістральних газопроводів), газопроводів та газової апаратури заводів з отримання газу, заводів штучного рідкого палива, станцій підземної газифікації вугілля та торф'яних газогенераторних станцій;

перевірка у випадку необхідності проектів будівництва газової промисловості в частині дотримання встановлених правил їх спорудження та експлуатації;

контроль за виконанням міністерствами та відомствами правил та інструкцій при будівництві об'єктів газової промисловості, забезпечуючи безпечну їх експлуатацію;

реєстрація об'єктів газового нагляду, що плануються для побудови [178].

У структурі Державного комітету по нагляду за безпечним веденням робіт промисловості та гірничому нагляду при Раді Міністрів СРСР були створені ряд управлінь – нагляду з безпечного ведення робіт та гірничого нагляду у вугільній промисловості; нагляду з безпечного ведення робіт та гірничого нагляду у нафтовій та газовій промисловості; нагляду з безпечного ведення робіт та гірничого нагляду у гірничорудній промисловості; котлонагляду; геологічного контролю.

На територіальному рівні також утворювалися територіальні органи комітету у вигляді управлінь округів та підлеглим їм районними гірничотехнічними інспекціями (РГТІ), зокрема:

1) управління Ворошиловградського (Луганського) округу, у тому числі Боковська РГТІ (м. Бокове-Антрацит); Ворошилівська РГТІ (м. Паризька Комуна); Кадіївська РГТІ; Краснодонська РГТІ; Краснолучська РГТІ; Лісічанська РГТІ; Первомайська РГТІ; Свердловська РГТІ; Фрунзівська РГТІ.

2) управління Київського округу, у тому числі Александрійська РГТІ; Вінницька РГТІ; Одеська РГТІ.

3) управління Криворізького округу, у тому числі Нікополь-Марганцева РГТІ (м. Марганець); Ленінська РГТІ (селище Кагановича); Запорізька РГТІ; Держинська РГТІ; Дніпропетровська РГТІ.

4) управління Львівського округу, у тому числі Бориславська РГТІ; Ново-Волинська РГТІ.

5) управління Сталінського округу, у тому числі Будьонівська РГТІ; Горлівська РГТІ; Держинська РГТІ; Калінінська РГТІ; Красноармійська РГТІ; Красногвардійська РГТІ; Куйбишівська РГТІ; Макіївська РГТІ; Октябрьська (м. Харцизьк); Орджонікідзівська РГТІ (м. Енакієво); Селидівська РГТІ; Снежнянська

РГТІ; Сталінська РГТІ; Чистяківська РГТІ; Шахтарська РГТІ; РГТІ по рудним та нерудним копалинам (м. Сталіно).

8) управління Харківського округу (без РГТІ).

Створення єдиного відомства, яке забезпечувало промислову безпеку повністю виправдалося. Помітно зросло значення науково-обґрунтованого підходу до питань розробки родовищ корисних копалин, раціонального та комплексного використання мінеральної сировини та охорони надр. На новий рівень були виведені питання забезпечення техніки безпеки. Проте на подальшу долю системи управління промисловою безпекою вплинули реформи управління промисловістю, які здійснювалися наприкінці 50-х – першій половині 60-х рр.

Зміни в управлінні економічним комплексом СРСР були обумовлені наявністю багатьох негативних явищ, притаманних органам управління часів сталінщини, таких як бюрократизм, тяганина, підміна оперативного керівництва підготовкою численних директив, довідок, циркулярів, громіздкого державного апарату. Пошуки здійснювалися за різними напрямками, але у кінцевому підсумку мета полягала у відмові від зайвої централізації, розширення господарської самостійності, перехід на економічні відносини з підприємствами тощо [102].

Також до середини 1950-х рр. управління економікою майже цілковито зосереджувалося в загальносоюзних міністерствах. Тому реформування управління економікою розпочалося з розширення економічних прав союзних республік, зокрема УРСР. До їх відання перейшло багато підприємств вугільної, нафтової, металургійної, лісової, харчової, м'ясної й молочної, легкої й текстильної промисловості, промисловості будівельних матеріалів тощо. У 1956 р. частка республіканської промисловості збільшилася з 36% до 76%, а у подальший період до 96%. У 1957 р. робиться чергова спроба децентралізації управління промисловістю через ліквідацію міністерств та переходу від галузевого до територіального принципу управління промисловістю і будівництвом. Згідно із Законом СРСР від 10.05.1957 р. "Про подальше вдосконалення організації управління промисловістю і будівництвом" [142] були ліквідовані всі промислові міністерства. Натомість уся країна була поділена на економіко-адміністративні

райони, в тому числі в Україні було утворено 11, керівництво якими здійснювали Ради народного господарства (раднаргоспи).

Зазначене не могло не вплинути на систему забезпечення промислової безпеки та охорони праці. У 1958 р. Держгіртехнагляд СРСР був ліквідований [143], а відповідний контроль був переданий на рівень союзних республік. В УРСР був утворений Державний комітет Ради Міністрів УРСР по нагляду за безпечним веденням робіт у промисловості і гірничому нагляду (Держгіртехнагляд УРСР) [280]. Відповідно до положення, Держгіртехнагляд УРСР фактично виконував функції ліквідованого Держгіртехнагляду СРСР на території УРСР [241].

Однак проведення реорганізації органів управління промисловою безпекою та охороною праці призвело до політики місництва у цій сфері. В умовах єдиного загальносоюзного промислового комплексу це призводило до того, що різні підприємства в межах однієї галузі підпадали під різні правила забезпечення безпеки. Тому на зміну політиці децентралізації управління як економікою, так й промисловою безпекою дуже скоро приходять знову політика централізації. У 1966 р. був відновлений Державний комітет з нагляду за безпечним веденням робіт у промисловості та гірничого нагляду при Раді Міністрів СРСР, але на відміну від періоду 1954-1958 рр. його було утворено в якості союзно-республіканського органу, а не виключно союзного [162].

Особливість зазначеної системи (так званої союзно-республіканської) полягало у тому, що питання забезпечення промислової безпеки були віднесені до спільного відання Союзу РСР та національних республік, що його складали. Відповідно до неї, на загальносоюзному рівні визначалися правила забезпечення промислової безпеки та загальні принципи їх реалізації та здійснювалася координація республіканських органів. У свою чергу, на рівні республік здійснювалася реалізація визначених союзним центром правил через механізм управління, що формувався на рівні відповідної республіки та утримувався за рахунок її бюджету. За таких умов, республіканські органи забезпечення промисловою безпекою перебували у подвійному підпорядкуванні – з одного боку республіканській Раді Міністрів, а з іншого Держгіртехнагляду СРСР.

Внаслідок зазначеного, у 1968 р. були затверджені Положення про Держгіртехнагляд СРСР [40] та нове Положення про Держгіртехнагляд УРСР [190]. Важливо, що повноваження зазначених органів були суттєво розширені, адже 60-ті рр. характеризувалися розвитком нових галузей промисловості, що викликало додаткові функції держави щодо забезпечення промислової безпеки. Так, до відання Держгіртехнагляду УРСР був віднесений державний нагляд щодо безпечного ведення робіт: у гірничодобувній промисловості й робіт, що здійснюються геологорозвідувальними експедиціями та партіями, а також в галузі гірничого нагляду; на хімічних та нафтохімічних виробництвах; при спорудженні та експлуатації об'єктів котлонагляду та підйомних споруд; при будівництві та експлуатації об'єктів, пов'язаних із видобутком, транспортуванням, зберіганням та використанням газу; на металургійних виробництвах; у нафтопереробних та газопереробних виробництвах; при здійсненні вибухових робіт.

Зазначені функції Держгіртехнагляду УРСР здійснював безпосередньо через управління округів, а також через міжобласні, обласні, районні гірничотехнічні та інші інспекції.

У 1978 р. Державний комітет Ради Міністрів УРСР з нагляду за безпечним веденням робіт промисловості та гірничого нагляду був реорганізований у Комітет УРСР з нагляду за безпечним веденням робіт в промисловості та гірничого нагляду.

У 1981 р. Державний комітет з нагляду за безпечним веденням робіт промисловості та гірничого нагляду при Раді Міністрів СРСР був реорганізований у Державний комітет СРСР по нагляду за безпечним веденням робіт промисловості та гірничого нагляду із затвердженням нового положення [176]. Зазначене викликало зміни й на рівні УРСР – у 1981 р. Відбулася реорганізація Комітету УРСР з нагляду за безпечним веденням робіт в промисловості та гірничого нагляду у Державний комітет УРСР з нагляду за безпечним веденням робіт у промисловості і гірничого нагляду [253].

За зазначеними адміністративними перетвореннями стояла не просто зміна "вивіски", а виникнення нових функцій у системі промислового нагляду та способів їх реалізації, що свідчило й про зростання ролі промислового нагляду в механізмі



державного управління. Так, Державний комітет УРСР з нагляду за безпечним веденням робіт у промисловості та гірничого нагляду здійснював нагляд за: станом безпеки ведення робіт у вугільній, гірничорудній, гірничо-хімічній, нерудній, металургійній, нафто- і газодобувній, нафтогазопереробній промисловості, промисловості мінеральних добрив, при веденні геологорозвідувальних та інших гірничих робіт, при будівництві й експлуатації систем газопостачання в містах, селищах міського типу і сільській місцевості, а також при веденні робіт на об'єктах (незалежно від відомчої підпорядкованості), пов'язаних з транспортуванням, зберіганням і використанням природного та зрідженого (пропан-бутан) газів і на всіх вибухо- та пожежонебезпечних хімічних і нафтохімічних виробництвах; зберіганням, використанням та обліком промислових вибухових матеріалів; виготовленням, обладнанням і безпечною експлуатацією підйомних, споруд, котельних установок та посудин, що працюють під тиском, трубопроводів для пари і гарячої води (включаючи підйомні споруди об'єктів атомної енергетики та обладнання їх пускорезервних котельних); забезпеченням раціонального, комплексного використання та охорони надр при розробці родовищ корисних копалин, включаючи гідромінеральні ресурси (в тому числі при дорозвідуванні родовищ діючими підприємствами, крім повноти та комплексності геологічного вивчення надр), а також за використанням відпрацьованих гірничих виробок і природних підземних порожнин для розміщення в них народногосподарських об'єктів [242].

Для виконання зазначених розширених функцій Держгіртехнагляд УРСР отримав досить суттєві наглядові інструменти, у тому числі право:

- а) проводити перевірку підконтрольних підприємств, організацій та об'єктів;
- б) залучати спеціалістів інших відомств для проведення перевірок;
- в) вносити пропозиції керівникам підконтрольних підприємств, організацій та об'єктів;
- г) давати обов'язкові для виконання вказівки керівникам підконтрольних підприємств, організацій та об'єктів;

- д) безпосередньо припиняти роботи на підконтрольних підприємствах, організаціях та об'єктах; виводити людей, опечатувати місця робіт або устаткування;
- є) вилучати дозволи на право провадження робіт;
- ж) накладати на службових осіб штрафи;
- з) проводити вибіркочу перевірку знання правил, норм і технологічних регламентів відповідними інженерно-технічними працівниками та інструкцій по охороні праці робітниками;
- і) приймати екзамени і видавати відповідні посвідчення особам, які готуються для виконання робіт;
- к) робити подання про звільнення від посад або про позбавлення строком до одного року права технічного керівництва роботами;
- л) передавати у відповідних випадках матеріали до слідчих органів для притягнення винних осіб до кримінальної відповідальності;
- м) заслуховувати доповіді та повідомлення;
- н) проводити технічне розслідування обставин та причин аварій, випадків виробничого травматизму;
- о) призначати контрольні випробування;
- п) одержувати відомості та необхідні довідки і звіти, плани та технічну документацію;
- р) перевіряти документи, що дають відповідне право.

Незважаючи на те, що забезпечення безпеки щодо більшості галузей промисловості опинилося в межах системи Держгіртехнагляду, ряд галузей, все ж таки внаслідок відомчих зусиль до зазначеної системи у цей період не увійшли. Так, у 1963 р. в межах Міністерства енергетики та електрифікації СРСР виник відомчий енергонагляд, який здійснював, у тому числі функції нагляду за технічним станом електростанцій, електричних та теплових установок, за дотриманням правил технічної експлуатації та техніки безпеки електричних та теплових установок. Крім цього, щодо ряду функцій Держенергонагляд перетинався з Держгіртехнаглядом. Зокрема до відання Держенергонагляду було віднесене нагляд за безпечною експлуатацією парових котлів, локомотивів, посудин та вантажопідйомних машин

на підприємствах Міністерства сільського господарства СРСР та Міністерства меліорації та водного господарства СРСР, а також у колгоспах [141] (зазначена функція була передана у систему Держгіртехнагляду лише у 1987 р.). Держенергонагляд СРСР, який був загальносоюзним органом, здійснював свої функції через свої регіональні управління [149], які утворювалися на міжрайонному рівні в межах адміністративно-територіального поділу країни.

У 70-х рр. – першій половині 80-х рр. ХХ ст. в Україні спостерігається "бум" атомної енергетики, що мало наслідком виникнення у 1972 р. спеціального відомчого наглядового органу – Інспекції нагляду за забезпеченням ядерної безпеки у складі Міністерства середнього машинобудування СРСР. У 1983 р. на її базі виникає Державний комітет СРСР по нагляду за безпечним проведенням робіт в атомній енергетиці Держатомнагляд СРСР, який здійснював функції нагляду за безпечним веденням робіт на об'єктах атомної енергетиці, включаючи атомні станції будь-якого типу, експериментальні, дослідницькі та інші ядерні реактори, а також корабельні атомні енергетичні установки [199].

Проте досвід функціонування Держатомнагляду СРСР окремо від інших підсистем промислової безпеки виявився невдалим [145], свідченням чого є найбільша промислова аварія у світі на Чорнобильській АЕС. Внаслідок цього у 1990 р. шляхом об'єднання Держгіртехнагляду СРСР та Держатомнагляду СРСР був утворений Державний комітет СРСР по нагляду за безпечним веденням робіт у промисловості та атомної енергетиці та сформована його структура [167]. Останній крок на шляху розвитку системи промислової безпеки в межах СРСР було ліквідація на початку 1991 р. Державного комітету СРСР по нагляду за безпечним веденням робіт у промисловості та атомної енергетиці та перетворення його у Комітет СРСР по державному нагляду за безпечним веденням робіт у промисловості та атомної енергетиці [137].

Логіка наявності єдиного державного органу, що забезпечував би промислову безпеку не була дотримана й у випадку державного контролю за роботою газоочисних та пиловловлюючих установок. У 1974 р. була створена особлива Державна інспекція з контролю за роботою газоочисних та пиловловлюючих

установок у складі Міністерства хімічного та нафтового машинобудування СРСР. Крім центрального апарату зазначена інспекція складалася з регіональних інспекцій у великих промислових районах та відділень регіональних інспекцій у містах з підвищеним рівнем забруднення атмосферного повітря [177]. До повноважень зазначеної інспекції були віднесені, зокрема, питання перевірки дотримання правил експлуатації газоочисних та пиловловлюючих установок, аналіз експлуатаційних та конструктивних недоліків газоочисних та пиловловлюючих установок, внесення пропозицій у конструкторські організації щодо їх вдосконалення, розробка правил експлуатації газоочисних та пиловловлюючих установок, здійснення нагляду за правильністю технічних рішень, що приймаються при реконструкції газоочисних та пиловловлюючих установок.

У підсумку державний механізм забезпечення промислової безпеки до кінця 80-х рр. XX ст. значною мірою перетворився у неконцентровану та розбалансовану систему, яка багато в чому відтворила багато - які організаційні недоліки ситуації 30-х – першої половини 50-х рр. (рис. 2.4.)



Рис. 3.4. Система забезпечення промислової безпеки та гірничого нагляду у 70- 80-х рр. ХХ ст.

Як зазначалося, тісно пов'язана із промисловою безпекою підсистема охорони праці розвивалася, починаючи з 1933 р., у складі професійних спілок. Відповідно до Статуту професійних спілок СРСР професійні спілки в СРСР будувалися за професійно-територіальним принципом [323]. Але всупереч професійної спрямованості профспілок галузевий принцип їх побудови, як основоположний, поступово заміщувався територіальним. Відповідно до цього, професійні спілки СРСР утворювалися в межах економічних галузей (у 80-х рр. ХХ ст. було визначено 25 галузей). Базовим елементом профспілки були первинні організації в межах структурних підрозділів підприємств та організацій, що утворювали профспілковий комітет підприємства (організації). На районній конференції відповідної профспілки обирався її районний комітет (профспілкові комітети великих підприємств та організацій володіли статусом районного комітету). На обласній та далі республіканській конференції відповідної профспілки обиралися її обласні та республіканські комітети, а на конференції всієї профспілки – центральний комітет. Для координації дій профспілок різних галузей господарства формувалися координаційні органи – обласні ради профспілок, Всеукраїнська рада профспілок та Всесоюзна Центральна Рада професійних спілок. В межах зазначеної системи й будовався механізм забезпечення охорони праці.

Основним інструментом забезпечення прав робітників на безпечні умови праці за радянських часів була Технічна інспекція праці. Після кількох організаційних перетворень [207; 206; 205] вона представляла з себе достатньо розгалужену систему та поділялася на технічну інспекцію праці ВЦРПС, технічну інспекцію праці центральних комітетів профспілок та технічну інспекцію праці республіканської та обласних рад профспілок та знаходилася у підпорядкуванні відповідних профспілкових органів (рис. 3.5.). На технічну інспекцію праці покладался нагляд та контроль за дотриманням законодавства та правил про охорону праці, й перш за все, за дотриманням вимог техніки безпеки та виробничої

санітарії технологічних процесів, виробничих приміщень, технологічного та енергетичного обладнання, транспортних засобів, санітарно-побутових пристроїв, систем вентиляції та кондиціонування, за правильністю та безпечністю зберігання, транспортування та використання у виробництві отруйних, вогнебезпечних, шкідливих та вибухових речовин, джерел радіоактивного опромінювання.

З метою забезпечення функцій профспілок щодо охорони праці у структурі Секретаріату ВЦРПС, секретаріату центрального комітету профспілки, республіканської та обласної ради профспілок утворювалися відділи охорони праці, що очолювалися головним технічним інспектором праці відповідного органу. Технічні інспектори праці центральних комітетів профспілок затверджувалися на посаді та звільнялися президією (секретаріатом) відповідного центрального комітету, а завідувачі відділів охорони праці – за згодою ВЦРПС. Технічні інспектори праці республіканських та обласних рад профспілок затверджувалися на посаді та звільнялися президією (секретаріатом) ради профспілок, а завідувачі відділів охорони праці – за згодою з вищестоящим профспілковим органом (ВЦРПС або Укрпрофспілкою).

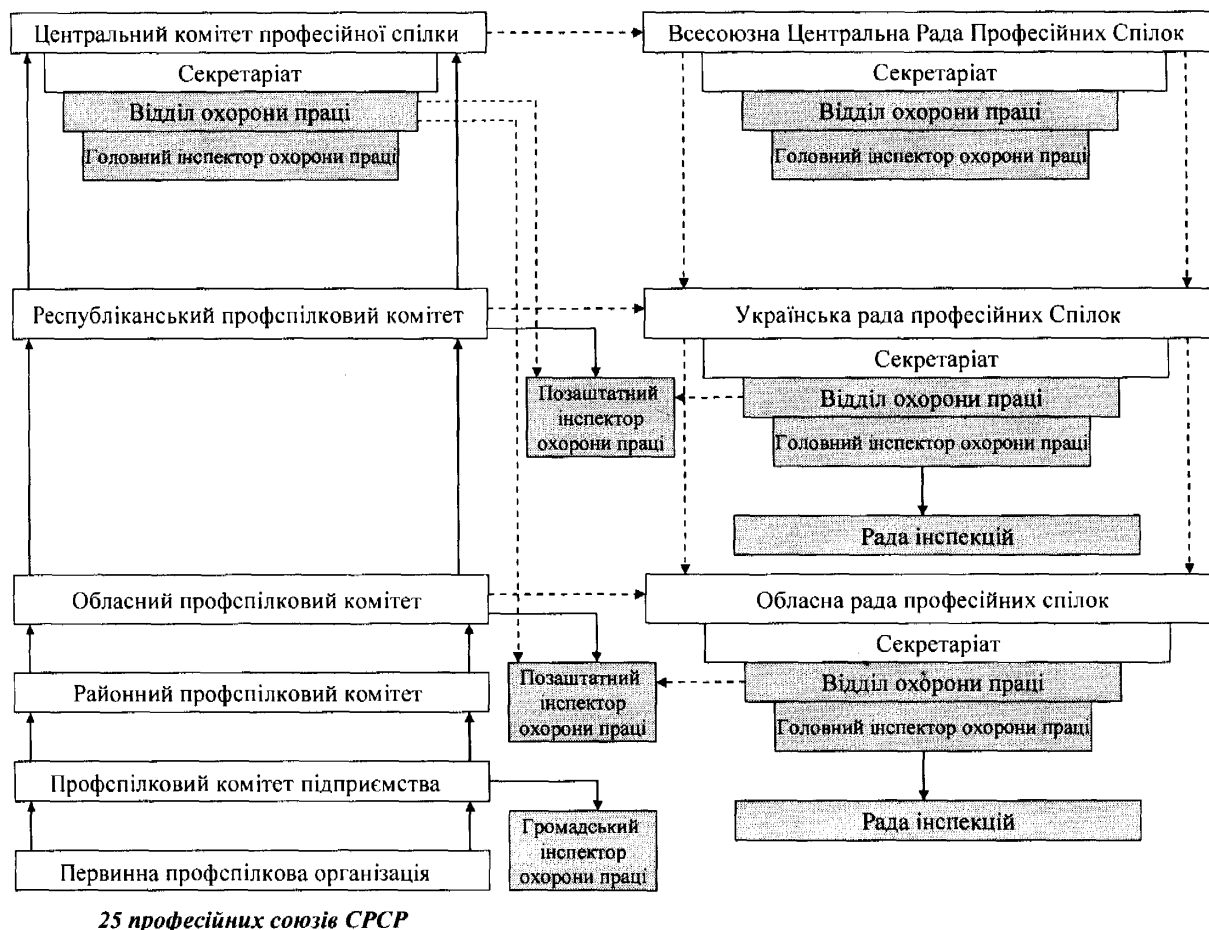


Рис. 3.4. Система охорони праці в межах профспілок у  
70-80-х рр. ХХ ст.

В умовах одержавлення профспілкового руху у межах радянського політичного режиму, технічні інспекції праці володіли значними повноваженнями, що фактично ставили їх на один рівень з державними органами. Зокрема, вони мали право:

- проводити обстеження підконтрольних підприємств й організацій та безперешкодно відвідувати їх у будь-якій час;
- надавати адміністрації підприємств та організацій обов'язкові для виконання приписи щодо усунення порушень правил про охорону праці;
- забороняти роботи на окремих виробничих дільницях, станках та машинах через видання припису або опломбювання;

- ставити перед президією відповідної галузевої профспілки питання про зупинення роботи окремих цехів та підприємств, які не відповідають вимогам безпеки праці;
- брати участь у розслідуванні нещасних випадків на виробництві;
- отримувати пояснення та документи з питань охорони праці;
- надавати керівникам підприємств та організацій подання про застосування дисциплінарних стягнень щодо інженерно-технічних та інших працівників, які грубо порушують правила охорони праці та не виконують вимоги технічної інспекції праці;
- здійснювати у необхідних випадках подання до прокуратури з питань кримінальної відповідальності за порушення правил охорони праці;
- ставити перед відповідними органами питання щодо внесення змін до технологічних процесів, конструкцій з метою забезпечення безпеки праці;
- брати участь у приймальних та випробувальних комісіях;
- вимагати проведення експертизи та висновків щодо стану будівель та обладнання;
- накладати штрафи на посадових осіб за порушення правил охорони праці.

Адміністрація підприємств та організацій була зобов'язана забезпечити технічних інспекторів праці необхідні умови для його роботи – надати приміщення, засоби зв'язку, а у необхідних випадках й транспортні засоби.

У зв'язку із обмеженою кількістю штатних технічних інспекторів праці, досить поширеним елементом щодо забезпечення охорони праці було використання потенціалу громадськості, зокрема через інститут позаштатних інспекторів праці та громадських інспекторів охорони праці. Позаштатні інспектора праці працювали на громадських засадах при центральних та інших комітетах профспілок, а також при обласних та республіканській рада профспілок. Вони затверджувалися президією (секретаріатом) відповідного профспілкового органу на строк його повноважень та працювали під керівництвом штатних технічних інспекторів праці [196]. В процесі



своєї діяльності вони користувалися майже всіма правами штатних технічних інспекторів праці – відвідували підприємства, надавали обов'язкові приписи, здійснювали перевірки, отримували пояснення, вносили пропозиції тощо з питань охорони праці. Про свої дії вони були зобов'язані інформувати штатних технічних інспекторів праці, які у необхідних випадках за поданням позаштатних інспекторів застосовували заходи адміністративного впливу.

Безпосередньо на рівні підприємств організаційними питаннями охорони праці займалися комісії з охорони праці та громадські інспектори охорони праці, які обиралися відкритим голосуванням на загальних зборах профспілкової організації. Комісії з охорони праці створювалися з метою надання допомоги профкому у здійсненні громадського контролю за дотримання правил та норм з охорони праці [200]. Громадські інспектори мали право проводити обстеження робочих місць, контролювати дотримання правил безпеки, вносити пропозиції щодо підвищення рівня безпеки [209].

Зрозуміло, що в умовах організаційної розпорошеності відповідальності за промислову безпеку та охорону праці поміж різними відомствами та профспілками, нагальною потребою функціонування системи було забезпечення координації поміж різними структурами та тісної поміж ними взаємодії. З цією метою при обласних та республіканській радах профспілок утворювалася Рада інспекцій. До її складу входив завідувач відділом охорони праці відповідної профспілки, керівники місцевих органів Комітету по нагляду за безпечним веденням робіт в промисловості та гірничому нагляду при Раді Міністрів СРСР, Державної інспекції енергонагляду Міністерства енергетики та електрифікації СРСР, Головного управління пожежної охорони та Державної автомобільної інспекції МВС СРСР, Головного санітарно-епідеміологічного управління Міністерства охорони здоров'я СРСР, Державної інспекції з контролю за роботою газоочисних та пиловловлюваних установок Міністерства хімічного та нафтового машинобудування СРСР, Державного комітету по стандартам СРСР. Ради інспекцій організовували:

комплексні обстеження підприємств, які допустили або мають високий рівень виробничого травматизму, аварійності та професійних захворювань;

цільові обстеження на підприємствах стану вибухо-, пожежо- та електробезпеки, технічного стану будівель та споруд, вантажопідйомних механізмів, отлів та посудин, що працюють під тиском;

вивчення за участю наукових організацій питань техніки безпеки, пожежної та нергобезпеки, узагальнення та поширенні передового досвіду [204].

Саме у такому вигляді система охорони праці проіснувала аж до кінця статочної руйнації командно-адміністративної системи, що відбулася на початку 0-х рр. ХХ ст.

## Висновки до розділу 2

1. Система забезпечення промислової безпеки та охорони праці в радянський період вітчизняної історії у цілому розвивала тенденції, що були закладені у порадянський період, зокрема щодо розділення на дві паралельно існуючі системи – промислової безпеки (у тому числі гірничого нагляду) та охорони праці.

2. Діяльність органів державної влади щодо забезпечення промислової безпеки та охорони праці у радянські часи характеризується численними організаційними перетвореннями в межах двох достатньо чітко визначених періодів. У перший із них (20-ті – середина 50-х рр.) домінуючою була деконцентрована модель управління сферою промислової безпеки. У другий період (середина 50-х – кінець 80-х рр. ХХ ст.) перевага була надана переважно концентрованій моделі управління.

3. У радянські часи єдина за своєю природою функція держави із забезпечення промислової безпеки та охорони праці виявилася штучно розділеною на дві паралельно існуючі системи: по-перше, промислової безпеки, нагляд за якою здійснювався в межах державного механізму та охорони праці; по-друге, нагляд за охороною праці, яка здійснювався поза державним механізмом – через профспілкові організації.

4. Розвиток державної системи забезпеченням промислової безпеки та охорони праці у радянський період вітчизняної історії відбувався переважним чином

через регулювання та управління на рівні союзного центру. Органи УРСР щодо забезпечення промислової безпеки та охорони праці були або відсутні, або володіли обмеженим впливом на зазначену сферу.

Додаткові питання розвитку державної системи забезпечення промислової безпеки та охорони праці висвітлені в інших роботах автора [17; 21; 22; 32].

## РОЗДІЛ 3

### УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯМ ПРОМИСЛОВОЇ БЕЗПЕКИ, ОХОРОНИ ПРАЦІ ТА ГІРНИЧОГО НАГЛЯДУ В ПЕРІОД НЕЗАЛЕЖНОСТІ УКРАЇНИ

Розділ спрямований на дослідження шляхів вдосконалення системи державного управління забезпеченням промислової безпеки та охорони праці на основі аналізу її еволюції в період незалежної України. У розділі здійснений прогноз 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 на основі їхнього правового врегулювання.

3.1. Становлення національної моделі державного управління забезпеченням промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду

Соціально-економічна та політична криза, що охопила Радянський Союз у цілому й Україну, зокрема, потребувала підвищення ефективності діяльності виконавчої влади у цілому та системи управління промисловою безпекою та охороною праці зокрема. Система органів державного управління промисловою безпекою та охороною праці незалежної України пройшла в своєму розвитку кілька періодів (див. Додаток Є).

Першим етапом розвитку системи забезпечення промислової безпеки та охорони праці можна вважати період з середини 1990 по 1993 рр., коли відбулося формування самостійних органів управління промисловою безпекою. Прийняття 16 липня 1990 р. Декларації "Про державний суверенітет України" [61] стало першим кроком на шляху здобуття Україною незалежності, адже вона проголосила, що Україна "є самостійною у вирішенні будь-яких питань свого державного життя". Вже у серпні 1990 р. був утворений Комітет по нагляду за безпечним веденням робіт у промисловості і гірничому нагляду при Раді Міністрів УРСР [284]. Незважаючи на

те, що у своїй діяльності він користувався положенням 1982 р. (див., розділ 3), принциповим було виведення його із подвійного підпорядкування (органам Союзу РСР та УРСР) та визначення його виключно як республіканського органу. Слід також зазначити, що реорганізація та утворення нових органів із забезпечення промислової безпеки та охорони праці протягом майже всіх 90-х рр. в Україні відбувалися внаслідок компіляції аналогічних процесів в пострадянських країнах, у першу чергу у Російській Федерації.

У квітні-червні 1991 р. відбулося перетворення Ради Міністрів у Кабінет Міністрів УРСР, що надало більшу незалежності урядові від Верховної Ради України, а створення ряду міністерств та відомств і їх вихід з під союзного підпорядкування було передумовою функціонування виконавчої гілки влади в умовах незалежності. 24 серпня 1991 р. Верховна Рада прийняла "Акт проголошення незалежності України", за наслідком якого необхідно було здійснити реформування державних органів влади відповідно до умов незалежної держави.

У вересні 1991 р. був утворений Державний комітет України по нагляду за безпечним веденням робіт у промисловості і гірничому нагляді [191]. Новий комітет мав сферу діяльності, яка не обмежувалася тільки наглядом. Зокрема, до його головних завдань було віднесено:

додержання усіма міністерствами і відомствами України, об'єднаннями, підприємствами, установами й організаціями незалежно від форм власності та господарювання, службовими особами і громадянами вимог щодо безпечного ведення робіт при використанні вибухо-, пожежонебезпечних та інших небезпечних шкідливих об'єктів, виробництв і речовин у промисловості й соціальній сфері;

забезпечення державних інтересів по захисту виробничого персоналу, населення та навколишнього середовища від можливих негативних впливів потенційно небезпечних виробництв;

виконання маркшейдерських і геологічних робіт з метою забезпечення безпеки використання надр та охорони об'єктів при розробці корисних копалин; повноту вилучення запасів корисних копалин.

У подальшому відбувалося поступове розширення повноважень та організаційної структури зазначеного органу у напрямку зосередження більшості функцій з промислової безпеки в одному органі [192, 265]. Зокрема, у структурі Держгіртехнагляду були утворені 10 спеціалізованих округів в межах яких діяли відповідні територіальні управління – Донецьке, Луганське, Придніпровське, Центральне, Західне, Карпатське, Подільське, Східне, Чорноморське, Кримське.

Успадковане від СРСР розділення функцій державного нагляду за промисловою безпекою, охороною праці та ядерною безпекою цілком зберігалось. Так, на початку 1992 р. на базі Державного комітету України по нагляду за безпечним веденням робіт у атомній енергетиці був утворений Державний комітет України з ядерної та радіаційної безпеки [283]. У системі цього комітету була створена Головна державна інспекція по нагляду за ядерною та радіаційною безпекою, яка мала забезпечувати нагляд за виконанням умов дозволів по безпечному використанню об'єктів атомної енергії, перевірку дотримання вимог безпеки при використанні радіаційних технологій і поводженні з радіоактивними відходами [236].

Отже, орган із забезпечення промислової безпеки в умовах незалежної України спочатку набув організаційну форму державного комітету. Основною ознакою державних комітетів було здійснення ними міжгалузевої діяльності (міжгалузевого управління), суттю якої є координація та контроль, а також забезпечення єдності роботи інших центральних органів виконавчої влади, підприємств і установ, які не були підпорядковані держкомітетам. В процесі здійснення своєї діяльності державні комітети використовували специфічні методи та форми державного управління. Основним змістом здійснення управлінської діяльності державними комітетами були не відносини, які можна охарактеризувати формулою однобічного керівництва-підпорядкування (як у галузевих органів управління), а спільне регулювання, координація, методичне керівництво, контроль, які забезпечують єдність дій і однакову їх спрямованість при виконанні державних функцій [112].

Як зазначалося у попередньому розділі основні функції щодо забезпечення охорони праці починаючи з 30-х рр. ХХ ст. знаходилися також у сфері відання одержавлених радянських профспілок. В процесі роздержавлення профспілок та перетворення їх в незалежні громадські структури щодо захисту трудових прав громадян у жовтні 1990 р. ХІХ з'їзд профспілок СРСР наголосив на необхідності відмови профспілок від виконання державних повноважень з питань охорони праці. Незважаючи на це у перші роки незалежності України технічна інспекція охорони праці продовжувала залишатися у структурі профспілок.

Таким чином, перший етап розвитку системи забезпечення охорони праці та промислової безпеки та охорони праці цілком можна визначити як пострадянський, адже принципових змін щодо загальної її моделі та функцій відповідних органів не відбулося.

В жовтні 1992 р. був прийнятий Закон України "Про охорону праці", який законодавчо закріпив обов'язок держави здійснювати управління охороною праці і забезпечувати нагляд за додержанням роботодавцями усіх форм власності законодавчих та нормативно-правових актів про охорону праці. Згідно із зазначеним законом функції державного нагляду за охороною праці в народному господарстві передавалися від Технічної інспекції праці профспілок, відомчих органів нагляду до спеціалізованого державного органу, а саме до утвореного 27.01.1993 Державного комітету по нагляду за охороною праці, який став правонаступником Держгіртехнагляду [268], що призвело до значного розширення його сфери компетенції та повноважень. Так, до завдань Держкомохоронпраці було віднесено:

комплексне управління охороною праці на державному рівні;

здійснення державного нагляду за дотриманням в процесі трудової діяльності вимог законодавчих та інших нормативних актів з питань безпеки праці, гігієни праці та виробничого середовища, а також за проведенням робіт з геологічного вивчення надр, їх охорони та використанням, переробкою мінеральної сировини;

проведення експертизи проектної документації та видачі дозволів на введення до експлуатації нових та реконструйованих підприємств, об'єктів та засобів виробництва [193].

В організаційному плані Держкомохоронпраці набув досить великого статусу міжвідомчого органу адже при виконанні своїх функцій він був підвідомчий безпосередньо Кабінету Міністрів України. Держкомохоронпраці поступово були передані від різних міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, а також технічної інспекції праці профспілок функції державного нагляду за охороною праці в різних галузях економіки. Зокрема у складі Чорноморського територіального управління охорони праці були утворені наступні інспекції, які раніше перебували у складі окремих відомств:

- 1) Чорноморська державна інспекція охорони праці на морському транспорті;
- 2) Одеська державна інспекція охорони праці на залізничному транспорті;
- 3) Чорноморська державна інспекція охорони праці та транспорту та у зв'язку;
- 4) Чорноморська державна інспекція охорони праці у гірничій промисловості;
- 5) Одеська державна інспекція охорони праці у будівництві, котлонагляду і підйомних споруд;
- 6) Одеська державна інспекція охорони праці в енергетиці;
- 7) Миколаївська державна інспекція охорони праці в енергетиці;
- 8) Херсонська державна інспекція охорони праці в енергетиці;
- 9) Одеська державна інспекція охорони праці у промисловості і житлово-комунальному господарстві;
- 10) Миколаївська державна інспекція охорони праці у промисловості;
- 11) Херсонська державна інспекція охорони праці у промисловості;
- 12) Одеська державна інспекція охорони праці;
- 13) Миколаївська державна інспекція охорони праці;
- 14) Херсонська державна інспекція охорони праці;
- 15) Одеська державна інспекція охорони праці в агропромисловому комплексі;
- 16) Миколаївська державна інспекція охорони праці в агропромисловому комплексі;
- 17) Херсонська державна інспекція охорони праці в агропромисловому комплексі.



Як зазначалося, організаційна форма державного комітету передбачала здійснення ними міжгалузевої діяльності, координації та контролю й забезпечення, через це єдності роботи інших центральних органів виконавчої влади, підприємств і установ, які не були підпорядковані держкомітетам. Однак у 90-ті рр. поступово відбулося невиправдане звуження обсягу міжгалузевих повноважень державних комітетів і водночас розширення його щодо міністерств. Це призводило до невизначеності їх ролі в системі органів виконавчої влади, а також до послаблення їх впливу на певні міжгалузеві сфери державного управління. Зазначена тенденція проявилася також у статусі Держкомохоронпраці – у 1998 р. було затверджене нове положення про Держкомохоронпраці [245], відповідно до якого він був визначений в якості центрального органу виконавчої влади, що підпорядкований Міністерству праці та соціальної політики України. Таким чином, з органу, що володів підвищеним статусом у системі державного управління завдяки його утворення при Кабінеті Міністрів України, Держкомохоронпраці перейшов у відання одного з міністерств України. При цьому слід зазначити, що функція забезпечення промислової безпеки в його діяльності за визначенням становилася другорядною. Зокрема, Держкомохоронпраці мав безпосередньо реалізувати державну політику в сфері охорони праці, здійснювати державний нагляд за додержанням вимог законодавчих та інших нормативно-правових актів з охорони праці, державний гірничий нагляд, профілактику травматизму виробничого та невиробничого характеру.

Зазначені зміни у статусі Держкомохоронпраці викликали необхідність перебудови його територіальної організації – на зміну 10-ти територіальних округів, що об'єднували кілька адміністративно-територіальних одиниць верхнього територіального рівня Держкомохоронпраці почало будувати свою діяльність переважно за адміністративно-територіальним принципом. Так, замість Чорноморського територіального управління охорони праці були утворені територіальні управління Держкомохоронпраці України в Одеській, Миколаївській, Херсонській областях. Зокрема, до повноважень Одеського територіального управління було віднесене здійснення державного нагляду на території Одеської

області за додержанням вимог законодавчих, інших нормативно-правових актів про охорону праці та державний гірничий нагляд на підприємствах, в установах, організаціях та їх філіях усіх форм власності, на підприємствах Одеської залізниці, на морському транспорті України в межах Одеської, Миколаївської, Херсонської, Запорізької і Донецької областей, за розробкою родовищ корисних копалин на континентальному шельфі Чорного моря, за виробничою діяльністю окремих підприємств, а також на об'єктах Міністерства оборони, Міністерства внутрішніх справ, Державного Комітету у справах охорони державного кордону, Головного управління Національної гвардії, Служби безпеки та інших військових формувань України, де працюють громадяни за трудовими договорами, згідно з укладеними угодами між Держкомохоронпраці і зазначеними міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади [211].

Третій етап розвитку системи забезпечення промислової безпеки та охорони праці був пов'язаний із серією заходів, спрямованих на реалізацію адміністративної реформи наприкінці 90-х рр. У 1998 р. указом Президента України [255] була затверджена Концепція адміністративної реформи. Концептуальні засади реформування центральних органів виконавчої влади мали базуватися на визнанні того положення, що ефективній діяльності цих органів значно перешкождала невизначеність у розмежуванні статусу міністерств, державних комітетів і інших центральних органів виконавчої влади; нечіткість у підпорядкованості центральних органів виконавчої влади, дублювання і суперечливість їх функцій та повноважень; невідповідність фактичній ролі окремих ланок їх формально продекларованому статусу як центральних органів виконавчої влади; відсутність у Кабінету Міністрів достатніх засобів впливу на діяльність певної частини центральних органів виконавчої влади; наявність майже повної змістової відповідності статусів міністра і керівника іншого центрального органу виконавчої влади.

Грунтуючись на запропонованих у Концепції підходах, була запропонована нова схема функціонування органів виконавчої влади, що передбачала їх класифікацію на три групи:

I група – центральні органи виконавчої влади:

- а) міністерства;
- б) державні комітети;
- в) центральні органи виконавчої влади із спеціальним статусом.

II група – урядові установи і організації:

а) установи і організації, підпорядковані безпосередньо Кабінету Міністрів України;

б) установи і організації, підпорядковані Кабінету Міністрів України опосередковано – через підпорядкування тому чи іншому центральному органу виконавчої влади.

III група – установи і організації при Кабінеті Міністрів України, які виключаються з числа органів виконавчої влади.

Виходячи із зазначеного, на міністерства покладалися функції щодо формування та реалізації державної політики у відповідних сферах секторів державного управління. У свою чергу, державні комітети визначалися в якості центральних органів виконавчої влади, які, безпосередньо не формуючи урядову політику, покликані сприяти міністерствам та уряду в цілому в реалізації цієї політики шляхом виконання функцій державного управління, як правило, міжгалузевого чи міжсекторного характеру. Досить новим явищем у системі державного управління відповідно до Концепції стали центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом та т.зв. урядові органи державного управління. Особливість центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом полягала, зокрема, в тому, що всі питання їх статусу та взаємовідносин з іншими органами мали вирішуватися шляхом прийняття окремих законів. Урядові органи державного управління згідно з Концепцією не належали до центральних органів виконавчої влади та були безпосередньо підпорядковані (входили до системи) відповідного міністерства або центрального органу зі спеціальним статусом. Залежно від покладених на них функцій визначалися такі різновиди урядових органів:

департаменти – утворювалися для здійснення функцій керівництва окремими підгалузями в межах відповідних секторів державного управління;

інспекції – утворювалися для здійснення контрольних-наглядових функцій;  
виконавчі бюро – утворювалися для здійснення реєстраційно-дозвільних функцій щодо фізичних і юридичних осіб [1].

Реалізація зазначеної Концепції не могла не зачепити функцію забезпечення промислової безпеки та охорони праці. У 2000 р. Комітет по нагляду за охороною праці України був ліквідований, а на його базі утворений урядовий орган державного управління у складі Міністерства праці та соціальної політики України у вигляді Державного департаменту з нагляду за охороною праці [287]. Таким чином, вперше з часів утворення органу, що опікується функцією промислової безпеки та охорони праці він був позбавлений статусу центрального органу виконавчої влади та сформований лише у вигляді структурного підрозділу міністерства.

Виходячи із зазначеного, скорочувалися й завдання Держнаглядохоронпраці, до яких були віднесені:

комплексне управління охороною праці на державному рівні;  
реалізація державної політики в сфері охорони праці та виробничої безпеки, державний нагляд за додержанням вимог законодавчих та інших нормативно-правових актів щодо безпеки, гігієни праці та виробничого середовища, а також за проведенням робіт, пов'язаних з геологічним вивченням надр, їх охороною, використанням і переробкою мінеральної сировини;

координація робіт з профілактики травматизму невиробничого характеру;  
проведення експертизи проектної документації та видача дозволів на введення в експлуатацію нових і реконструйованих підприємств, об'єктів і засобів виробництва [238].

Фактично ряд важливих функцій єдиної системи промислової безпеки та охорони праці були віднесені у цей період до відання інших органів державної влади, що поставило зазначену систему на межу руйнування. Відповідні проблеми проявилися досить швидко, що викликало чергову адміністративну перебудову – у 2002 р. був утворений Державний комітет України з нагляду за охороною праці [227], статус якого був підвищений до центрального органу виконавчої влади,

діяльність якого спрямовувалася безпосередньо Кабінетом Міністрів України. До повноважень цього органу були віднесені не лише суто управлінські функції, але й функція з вироблення державної політики, координаційні функції, функції з надання державних послуг й контрольо-наглядові повноваження, зокрема:

участь у формуванні та забезпечення реалізації державної політики у сфері охорони праці щодо промислової безпеки, страхування ризиків виробничої безпеки, а також у галузі використання та охорони надр;

здійснення державного нагляду за додержанням законів та інших нормативно-правових актів про охорону праці в частині безпечного ведення робіт, державного гірничого нагляду, здійснення державного управління з питань, що належать до його компетенції, у галузі геологічного вивчення, використання та охорони надр;

комплексне управління охороною праці;

координація здійснення органами виконавчої влади заходів з питань безпеки, гігієни праці, виробничого середовища, інших питань охорони праці.

Період 2005-2010 рр. характеризувався численними адміністративними змінами пов'язаними з переходом від президентсько-парламентської до парламентсько-президентської моделі державного устрою. Чи не кожен з урядів ставив за завдання проведення адміністративної реформи, та, в основному, ці заходи передбачали скорочення кількості центральних органів виконавчої влади та підпорядкування більшості державних комітетів певним міністерствам [298]. Діючий на той час уряд переглянув бачення ролі т.зв. "інших центральних органів виконавчої влади" (насамперед, державних комітетів) та прийняв позицію щодо доцільності їх реорганізації в урядові органи. В цій царині активні зміни відбувалися впродовж двох років [Див.: 225; 282; 224]. У відповідності до Указу Президента [226] всі центральні органи виконавчої влади, що не мають статусу міністерства і статусу органу зі спеціальним статусом, повинні були координувати свою діяльність урядом через відповідних міністрів.

Запровадження механізму "спрямування й координації" передбачало здійснення міністрами достатнього впливу на діяльність інших центральних органів виконавчої влади через кадрові, установчі та нормотворчі повноваження. Зокрема,

відповідним міністрам були надані повноваження внесення пропозицій щодо призначення на посади та звільнення з посад керівників цих центральних органів виконавчої влади [223], затвердження структури даних органів, внесення на розгляд Кабінету Міністрів України розроблених цими органами проектів нормативно-правових актів та погодження проектів нормативно-правових актів зазначених органів.

Зазначене не могло не вплинути на систему забезпечення промислової безпеки та охорони праці. У липні 2005 р. Державний комітет України з нагляду за охороною праці був ліквідований, а на його основі створений Державний департамент промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду [288]. При аналізі даної реформи слід звернути увагу на дві тенденції, що вступали у протиріччя одна з одною:

по-перше, Державний департамент промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду набув значно більш широкі повноваження у порівнянні з існуючим до цього Державним комітетом України з нагляду за охороною праці (зокрема, до основних завдань департаменту було віднесене забезпечення реалізації державної політики у сфері охорони праці, промислової безпеки, здійснення державного гірничого нагляду, страхування ризиків виробничої безпеки, належного поводження з вибуховими матеріалами промислового призначення, охорони надр; здійснення державного нагляду за додержанням законів та інших нормативно-правових актів з охорони праці в частині безпечного ведення робіт, промислової безпеки, поводження з вибуховими матеріалами промислового призначення, а також державного гірничого нагляду) [239]. Таким чином, вперше на орган з промислової безпеки покладалися не лише координаційні та наглядові функції, але й функції з реалізації державної політики у відповідній сфері;

по-друге, незважаючи на розширення функцій, Державний департамент промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду втратив свій самостійний статус та був визначений, як й у період 2000-2002 рр. як урядовий орган державного управління. При цьому слід відзначити, що якщо у попередній період серед функцій зазначеного органу виконавчої влади домінували повноваження спрямовані на

охорону праці, що й обумовлювало його знаходження у складі Міністерства праці та соціальної політики України, то починаючи з 2005 р. акцент почав робитися на функціях з забезпечення промислової безпеки. Зазначене обумовило створення Державного департаменту промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду у складі Міністерства з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи.

Зрозуміло, що визначене протиріччя між розширенням функцій та зниженням статусу центрального органу виконавчої влади з питань промислової безпеки виявилось досить швидко. Вже у серпні 2006 р. Державний департамент промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду був перетворений у Державний комітет України з промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду в якості центрального органу виконавчої влади, діяльність якого спрямовується безпосередньо Кабінетом Міністрів України. Проте швидкій перебудові діяльності зазначеного органу завадили складні процеси переходу до парламентсько-президентської моделі державного устрою. Так, у вересня 2006 р. було затверджено положення про Державний комітет України з промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду [189]. Проте, зазначена постанова була зупинена Президентом України [256], виходячи із того, що до повноважень Державного комітету України з промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду було віднесено, зокрема, формування та забезпечення реалізації державної політики у сфері промислової безпеки та охорони праці, здійснення державного гірничого нагляду, безпечного поводження з вибуховими матеріалами промислового призначення. Однак Указом Президента України від 10 жовтня 2005 року № 1430 [276] здійснення зазначених повноважень було покладено на Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, що призвело фактично до дублюючої компетенції. Наслідком зупинення постанови Кабінету Міністрів України було звернення Президента України до Конституційного Суду України.

Намагаючись, з одного боку, вирішити зазначену ситуацію, а з іншого – забезпечити свою провідну роль у керівництві системою центральних органів

виконавчої влади, Кабінет Міністрів України скасував свою постанову від 15.09.2006 р. та в межах своїх повноважень прийняв нове положення про Міністерство з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи [246], з компетенції якого вивів спірне повноваження та прийняв нове положення про Державний комітет України з промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду в редакції, яка фактично відтворювала його повноваження, визначені у постанові 15.09.2006 р. [240].

Внаслідок зазначеного, Державний комітет України з промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду набув статусу спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з промислової безпеки, охорони праці, державного гірничого нагляду та державного регулювання у сфері безпечного поводження з вибуховими матеріалами промислового призначення, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. До основних його завдань було віднесене:

1) формування та забезпечення реалізації державної політики у сфері промислової безпеки та охорони праці, здійснення державного гірничого нагляду, безпечного поводження з вибуховими матеріалами промислового призначення, охорони надр;

2) здійснення комплексного управління у сфері промислової безпеки та охорони праці, а також контролю за виконанням функцій державного управління охороною праці міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими держадміністраціями та органами місцевого самоврядування;

3) організація та здійснення державного нагляду за додержанням законів та інших нормативно-правових актів (з питань охорони праці в частині промислової безпеки, безпечного ведення робіт юридичними та фізичними особами, які відповідно до законодавства використовують найману працю; геологічного вивчення надр, їх використання та охорони, а також використання і переробки мінеральної сировини; безпечного проведення робіт з утилізації звичайних видів боєприпасів, ракетного палива та вибухових матеріалів військового призначення).



У зазначеному статусі Державний комітет України з промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду перебував аж до кінця 2010 р., коли була започаткована широкомасштабна адміністративна реформа, пов'язана із зміною статусу, функцій та повноважень системи центральних органів виконавчої влади.

3.2. Розвиток системи державного управління промисловою безпекою, охороною праці та гірничим надглядом у період адміністративних реформ 2010-х рр.

Як зазначалося у попередньому розділі, за період з 1990-х – початку 2000-х рр. в Україні було практично сформовано більшість інститутів публічної адміністрації – органів та інших інституцій, підпорядкованих політичній владі, які забезпечують виконання закону та здійснюють інші публічно-управлінські функції. Зокрема, була створена система органів виконавчої влади, що опікуються питаннями забезпечення промислової безпеки та охорони праці.

Проте публічна адміністрація в Україні, що сформувалася на початок 2010-х рр. не відповідала стратегічному курсу держави до демократії та європейських стандартів належного врядування, оскільки залишалася неефективною, внутрішньо суперечливою, надмірно централізованою, громіздкою, внаслідок чого стала гальмом у проведенні соціально-економічних і політичних реформ. Як неодноразово зазначалося експертами [Див., напр.: 45; 100; 113; 297], основними причинами такого стану було:

1) незавершеність трансформації Кабінету Міністрів України в орган політичного керівництва (невизначеність розмежування функцій щодо вироблення державної політики між двома "центрами" – Президентом та Урядом; обмеженість важелів впливу Уряду на деякі центральні органи виконавчої влади);

2) неефективна організація діяльності міністерств (переобтяженість міністрів та міністерств адміністративними питаннями; незавершеність розмежування політичного та адміністративного керівництва в міністерствах; нерозмежованість політичних та адміністративних функцій в системі міністерства; надмірна організаційна залежність комітетів та урядових органів від міністерств;

3) нераціональна система органів виконавчої влади на центральному рівні (необґрунтовано велика кількість центральних органів виконавчої влади фактично однакового статусу; низький рівень горизонтальної координації між міністерствами; надвисока централізація повноважень виконавчої влади)

4) неефективна організація публічної влади на регіональному та місцевому рівнях (неефективні механізми впливу Уряду на місцеві державні адміністрації; високий рівень одержавлення публічної адміністрації).

Все це переконливо свідчило про необхідність реформування публічної адміністрації в Україні та вказувало напрямки реформи. Спроба проведення адміністративної реформи у 1998 р. виявилася малорезультативною, насамперед, через відсутність чіткого програмно-стратегічного бачення напрямків реформування публічної адміністрації у політичного керівництва держави. Загалом, положення Концепції адміністративної реформи в Україні 1998 р. втілювалися непослідовно та не на підставі законів, як того вимагає Конституція України, а шляхом прийняття підзаконних актів, а тому не призвели до незворотних позитивних змін.

З метою здійснення кардинальних змін у системі державного управління на виконання низки Указів Президента України [259; 281] у 2006 р. була створена Координаційна рада з питань проведення функціонального обстеження центральних органів виконавчої влади [289]. Забезпечення реалізації завдань Координаційної ради було покладено на Голодержслужбу України та на Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, утворений постановою Кабінету Міністрів України від 14.04.2004 №485 (перейменованій на Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 04.06.2008 №258), де вперше закріплене повноваження з проведення функціональних обстежень в країні як основного механізму для реформування системи та структури органів виконавчої влади.

З метою проведення функціонального обстеження ЦОВВ було розроблено і затверджено Порядок проведення функціонального обстеження органів виконавчої влади (наказ Голодержслужби України від 29.07.2005 №189). Створеними робочими групами у всіх міністерствах та інших ЦОВВ із залученням фахівців та

незалежних експертів з питань проведення функціонального обстеження були узагальнені дані щодо їх функціонального навантаження, вивчено дублювання та надлишковість функцій. З метою вироблення пропозицій щодо упорядкування системи та структури ЦОВВ Головдержслужбою України згідно з розпорядженням Кабінету Міністрів України [235] також було проведене горизонтальне функціональне обстеження системи ЦОВВ. За його результатами було сформовано реєстр державних функцій ЦОВВ, який включив близько 9,5 тис. позицій. Реєстр державних функцій, що постійно оновлюється представляє з себе електронну базу даних функцій, які виконуються органами виконавчої влади та містить інформацію щодо:

- нормативно-правового акту, яким закріплена та чи інша функція;
- орган, за яким закріплено виконання функції;
- тип функції (нормативно-правове регулювання, контроль та нагляд, управління майном тощо);
- сферу функції (інтелектуальна власність, податки, соціальна політика тощо).

Згаданий реєстр дав можливість виділити зони функціональної відповідальності, визначити зони перетину сфер впливу різних органів та характер їх функціональної організації. До додаткових можливостей використання реєстру державних функцій належали такі:

- проведення експертиз щодо вмотивованості тих чи інших змін у системі органів виконавчої влади;
- оцінка якості адміністративних послуг, які надаються державою;
- використання реєстру державних функцій як основи для затвердження нових положень про ЦОВВ.

Зокрема, функції з питань промислової безпеки та охорони праці за даними реєстру державних функцій розподілялися за численними ЦОВВ (див. Додаток Ж).

Саме тому, на основі реєстру державних функцій була проаналізована наявна система центральних органів виконавчої влади і визначені її основні проблемні питання, які слід було б розв'язати. Наприкінці 2010 р. було сформоване нове бачення адміністративної реформи, що полягало у модернізації інституційної

структури і системи органів виконавчої влади через формування нових типів органів з чітко визначеним набором функцій. Зазначене бачення знайшло своє втілення у відповідному указі Президента України [264] та Законі України "Про центральні органи виконавчої влади" [290].

Одна з основних проблем, яку треба було подолати в межах адміністративної реформи, полягала у низькому рівні впорядкованості конгломерату органів виконавчої влади та у нераціональному поєднанні функцій в межах того чи іншого ЦОВВ. Практично всі ЦОВВ мали вбудований конфлікт інтересів, який був зумовлений необхідністю реалізації в одному органі конфліктних типів функцій. Так, наприклад, поєднання нормативно-правового регулювання з функціями з надання адміністративних послуг або контролюючо-наглядових функцій було типовим прикладом конфлікту інтересів, адже зручність адміністрування дій з використання права визначає нормативний порядок їх здійснення. Подібна функція також характерна при поєднанні функцій з управління державним майном і здійсненні контролюючо-наглядових заходів [195, С. 156].

ЦОВВ до впровадження адміністративної реформи були сформовані як функціонально універсальні одиниці державного управління. У такій конструкції орган виконавчої влади "закривав" своєю діяльністю весь адміністративний процес: від визначення норми до здійснення контролю її виконання. Її прямим результатом було спотворення базових цілей і цінностей того сервісу, який очікується від органу виконавчої влади з боку громадянського суспільства або ринку. З іншого боку, характерною була ситуація витіснення стратегічних рішень тактико-оперативними діями.

Виходячи з цього, в межах адміністративної реформи 2010-2011 рр. було запропоновано жорстке обмеження на типи функцій, що закріплюються за органом, виходячи з типу органу та забезпечення такого співвідношення типів функцій, яке б не продукувало конфлікт інтересів у діяльності органу виконавчої влади. Типологія функцій органу виконавчої влади включала: формування державної політики; ухвалення нормативно-правових актів; контролю і нагляду у визначеній сфері діяльності; надання державних послуг; управління державним майном.

Під функціями з формування державної політики розуміється визначення базових пріоритетів і напрямів розвитку, методів їх досягнення, встановлення строків і очікуваних соціально-економічних результатів у певній сфері економіки і суспільного життя. Під функціями з ухвалення нормативно-правових актів розуміється видання на підставі і на виконання Конституції України та законів України норм і правил, що регулюють відносини у конкретній сфері, поширюються на невизначене коло осіб і є обов'язковими для виконання органами державної влади, місцевого самоврядування, їх посадовцями, юридичними особами і громадянами. Під функціями з контролю і нагляду у визначеній сфері діяльності розуміється здійснення перевірки виконання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовцями, юридичними особами і громадянами встановлених Конституцією України, законами України та іншими нормативно-правовими актами загальнообов'язкових правил і норм поведінки в економіці і суспільному житті, встановлення розбіжностей між нормативним і фактичним станом об'єкту контролю, здійснення заходів, спрямованих на приведення об'єкту контролю в нормативний стан. Під функціями з надання державних послуг розуміється: видача органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовцями на вимогу фізичних і юридичних осіб дозволів (ліцензій) на здійснення певного виду діяльності і (або) конкретних дій; реєстрація актів, документів, прав, об'єктів, а також видання індивідуальних правових актів. Під функціями з управління державним майном розуміється здійснення повноважень власника щодо природних ресурсів, які знаходяться в загальнодержавній власності, державного майна, у тому числі переданого державним підприємствам і установам, а також управління акціями відкритих акціонерних товариств, які знаходяться в державній власності [195, С. 159].

Як свідчить аналіз та досвід, неконфліктне співвідношення вказаних типів діяльності могли бути при об'єднанні:

функцій з формування державної політики і з нормативно-правового регулювання;

функцій з надання державних послуг і здійснення контрольно-наглядових заходів;

функцій з управління майном [195, С. 160].

Відповідно кожна група співвідношень визначає тип органу виконавчої влади, який може вважатися не "інфікованим конфліктом інтересів".

До адміністративної реформи найменування органів виконавчої влади також не були інформаційними, адже система ЦОВВ була перенасичена їх різноманіттям: департаменти, агентства, адміністрації, державні комітети, комітети, служби, інспекції, центри, фонди. Поява вказаних найменувань як типів органів відображала історичні особливості пошуку ефективної моделі управління в Україні після радянського періоду. Проте для одержувача державних послуг така адміністративна строкатість перешкоджала формуванню повноцінного уявлення про призначення органу. Не було прямого і однозначного зв'язку між типом органу і закріпленими за ним типами функцій [195, С. 161].

У зв'язку із зазначеним була обмежена кількість найменувань, що використовувалася для позначення типів органів у системі ЦОВВ. Було встановлено для кожного з них співвідношення функцій (як не продукуючих конфлікт інтересів), визначивши єдине для такого типу органів найменування:

1. Міністерство:

а) є центральним органом виконавчої влади, яке здійснює функції з формування державної політики і нормативно-правового регулювання у законодавчо встановленій сфері діяльності;

б) на підставі і у виконання Конституції України, законів України, актів Президента України і Кабінету Міністрів України самостійно здійснює правове регулювання у встановленій сфері діяльності;

в) у встановленій сфері діяльності не має права здійснювати функції з контролю та нагляду, надання державних послуг, а також функції з управління державним майном, окрім випадків, які встановлюються законодавством України та міжнародними угодами;

г) здійснює координацію і контроль діяльності відповідних державних служб, державних агентств та державних інспекцій.

## 2. Державна служба:

а) є центральним органом виконавчої влади, який здійснює функції з контролю і нагляду і надання державних послуг у встановленій сфері діяльності, а також спеціальні функції у сфері оборони, державної безпеки, захисту і охорони державного кордону, громадської безпеки, безпеки дорожнього руху і захисту від надзвичайних ситуацій;

б) у межах своєї компетенції видає індивідуальні правові акти;

в) не має права здійснювати у встановленій сфері діяльності нормативно-правове регулювання, управління державним майном, окрім випадків, які встановлюються законодавством України та міжнародними угодами.

## 3. Державна інспекція:

а) є центральним органом виконавчої влади, який здійснює функції з контролю і нагляду у встановленій сфері діяльності;

б) у межах своєї компетенції видає індивідуальні правові акти;

в) не має права здійснювати у встановленій сфері діяльності нормативно-правове регулювання, надання державних послуг, управління державним майном, окрім випадків, які встановлюються законодавством України та міжнародними угодами.

## 4. Державне агентство:

а) є центральним органом виконавчої влади, який здійснює у встановленій сфері діяльності функції з управління державним майном, а також функції із застосування права, за винятком функцій з контролю і нагляду;

б) у межах своєї компетенції видає індивідуальні правові акти;

в) не має права здійснювати у встановленій сфері діяльності нормативно-правове регулювання, надання державних послуг і функцій з контролю і нагляду, окрім випадків, які встановлюються законодавством України та міжнародними угодами [195, С. 162-163].

На тлі зазначених нововведень значною мірою змінився статус та функції центрального органу державної влади, що опікується питаннями промислової безпеки. У грудні 2010 р. Державний комітет України з промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду був ліквідований, а його функції були покладені на новоутворені Державну службу гірничого нагляду та промислової безпеки України та Державну інспекцію техногенної безпеки України [264]. Координація діяльності Державної служби гірничого нагляду та промислової безпеки України була покладена на Міністерство надзвичайних ситуацій України, але у зв'язку із ліквідацією останнього у грудні 2012 р. зазначена координація була покладена на Міністерство енергетики та вугільної промисловості України [228].

До основних завдань Держгірпромнагляду України було віднесене:

1) реалізація державної політики у сфері промислової безпеки, охорони праці, здійснення державного гірничого нагляду, охорони надр, промислової безпеки у сфері поводження з вибуховими матеріалами промислового призначення, державного ринкового нагляду, а також внесення пропозицій щодо її формування;

2) здійснення комплексного управління у сфері промислової безпеки, охорони праці, а також контролю за виконанням функцій державного управління охороною праці міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування;

3) організація та здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням законів та інших нормативно-правових актів (з питань промислової безпеки, охорони праці, безпечного ведення робіт юридичними та фізичними особами, які відповідно до законодавства використовують найману працю; геологічного вивчення надр, їх використання та охорони, а також використання і переробки мінеральної сировини; безпеки робіт у сфері поводження з вибуховими матеріалами промислового призначення; безпечного проведення робіт з утилізації звичайних зарядів боєприпасів, ракетного палива та вибухових матеріалів військового призначення; трубопровідного транспорту, функціонування ринку природного газу



та діяльності, пов'язаної з об'єктами підвищеної небезпеки та потенційно небезпечними об'єктами) [274].

У підсумку склалася певна система державного управління забезпечення промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду, в якій кожний елемент має своє призначення та взаємодіє з іншими елементами з метою досягнення загальних цілей. Від координованості дій суб'єктів, що утворюють таку організаційну систему (рис. 3.1.), власне, і залежить ефективність державного управління у даній сфері.

Суб'єктами державного управління в сфері забезпечення промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду за наслідками адміністративних реформ є: Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, органи виконавчої влади, включаючи ті, на які безпосередньо покладено здійснення державного регулювання промислової безпеки, органи місцевого самоврядування, судові органи, органи прокуратури, суб'єкти, що отримали ліцензію на здійснення діяльності, пов'язану із використанням деяких видів промислових об'єктів, а також громадськість. Усі вони групуються за своїм статусом, характером діяльності й формують підсистеми вироблення, реалізації та контролю за державною політикою забезпечення промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду.

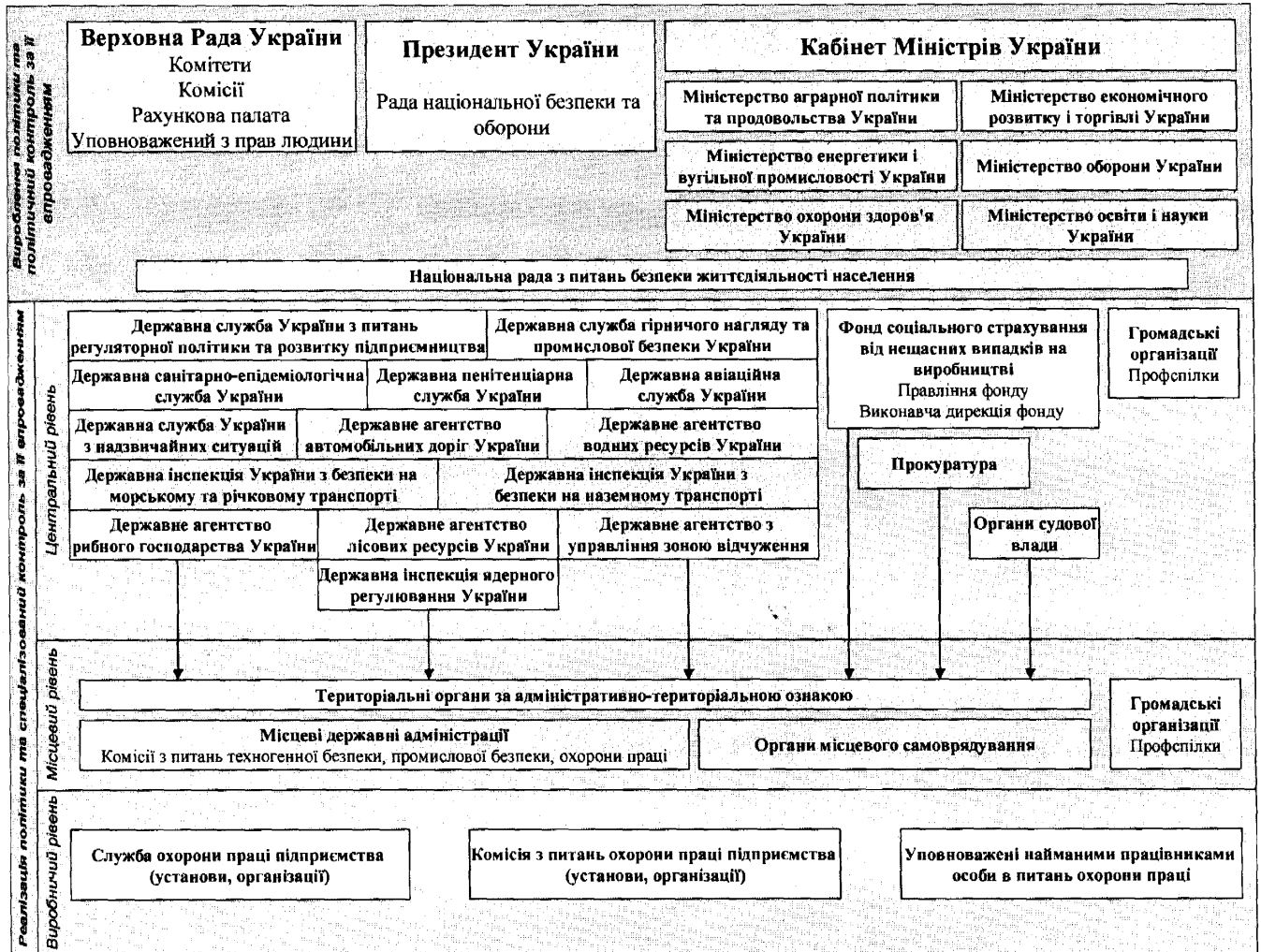


Рис. 3.1. Діюча система державного управління забезпеченням промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду

Система державного управління забезпеченням промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду є досить розгалуженою і включає в себе органи, для яких управління у даній сфері є однією зі складових усієї сукупності наданих функцій або ж належить до основної функції [319]. Так, згідно з Конституцією України Верховна Рада України є єдиним законодавчим органом в Україні. В межах законодавчої функції, яка оформлює напрями державної політики, Верховна Рада прийняла, зокрема закони України "Про охорону праці" [267], "Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності" [266], "Про дозвільну систему у сфері господарювання" [229], Гірничий закон України [47], "Про пожежну безпеку" [270], "Про об'єкти підвищеної небезпеки" [262], "Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві на

професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності" [230], "Про поводження з вибуховими матеріалами промислового призначення" [269]. Зазначені законодавчі акти по суті є правовим полем здійснення державного управління забезпеченням промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду в Україні.

Проте здійсненням законодавчої функції повноваження парламенту України не обмежуються. Він також згідно з Основним Законом України реалізує й інші функції, включаючи контрольні [99, С. 205]. При цьому контроль з питань промислової безпеки в роботі парламенту здійснюється у різноманітних організаційно-правових формах [111, С. 8], може мати самостійне значення або здійснюватися у контексті контролю за певними сферами, визначеними Конституцією України та законами України (зокрема, за діяльністю Кабінету Міністрів України, у тому числі у процесі розгляду і прийняття рішення щодо схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України; за виконанням Державного бюджету України).

Важливим суб'єктом державного управління у сфері промислової безпеки є Президент України. Ця функція зумовлена статусом Президента України, який як гарант дотримання прав людини і громадянина (ст. 102 Конституції України), повинен сприяти створенню й функціонуванню відповідних механізмів забезпечення повної та безперешкодної реалізації цих прав. У порядку контролю Президент України має право зупиняти дію актів Кабінету Міністрів України, які, окрема, можуть стосуватися питань промислової безпеки та охорони праці, із мотивів невідповідності Конституції з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності (п. 15 ст. 106 Конституції України). Так, Президентом України була зупинена постанова Кабінету Міністрів України щодо затвердження положення про Державний комітет України з промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду [256].

Важливу роль у сприянні Президентіві України щодо утвердження промислової безпеки в країні відіграє Рада національної безпеки і оборони України. Вона є координаційним органом із питань національної безпеки і оборони при Президенті України (ст. 197 Конституції України). Відповідно до компетенції,

визначеної у ст. 4 Закону України "Про Раду національної безпеки і оборони України" [279], цей орган має розробляти та розглядати на своїх засіданнях питання, які належать до сфери національної безпеки і оборони, та подавати пропозиції Президентові щодо: визначення стратегічних національних інтересів України, концептуальних підходів та напрямів забезпечення національної безпеки і оборони у політичній, економічній, соціальній, військовій, науково-технологічній, екологічній, інформаційній та інших сферах; забезпечення і контролю надходження та опрацювання необхідної інформації, її збереження, конфіденційності та використання в інтересах національної безпеки України, аналізу на її основі стану й тенденції розвитку подій, що відбуваються в Україні і в світі, визначення потенційних та реальних загроз національним інтересам України, тощо. Рішення Ради національної безпеки і оборони України проводяться у життя Президентом України. Так, у рішенні Ради національної безпеки і оборони України від 01.02.2008 "Про безпеку ядерної енергетики держави", уведеного в дію Указом Президента України від 25.02.2008 № 156/2008, передбачалося удосконалення законодавчого регулювання безпеки ядерної енергетики [222].

Значну роль у забезпеченні державного управління у сфері промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду відіграє Кабінет Міністрів України. Цей напрям діяльності Кабінету Міністрів України, пов'язаний з його статусом вищого органу в системі органів виконавчої влади (ст. 113 Конституції України), передбачає, що уряд має не тільки спрямовувати й координувати, а й контролювати діяльність центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій, відповідно до Закону України "Про Кабінет Міністрів України" [258]. У порядку здійснення цієї діяльності Кабінет Міністрів України, зокрема, може розглядати на своїх засіданнях звіти керівників органів виконавчої влади про виконання своїх повноважень, а також з окремих питань діяльності відповідних органів, у тому числі й тих, що стосуються промислової безпеки.

Важливим аспектом діяльності Кабінету Міністрів України є забезпечення належної організації державного управління за додержанням вимог законодавства

щодо промислової безпеки та охорони праці. З цією метою Уряд України може приймати відповідні постанови. Як приклад можна навести постанови Кабінету Міністрів України "Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності з виробництва особливо небезпечних хімічних речовин (згідно з переліком, що визначається Кабінетом Міністрів України) та визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю)" [232], "Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності у сфері промислової безпеки та охорони праці і визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю)" [233] та ін. Контролююче "наповнення" може мати розгляд на засіданнях Кабінету Міністру України будь-якого з питань, віднесених до його повноважень, зокрема, проектів законів, концепцій законодавчого регулювання окремих проблем тощо. У процесі такого розгляду оцінюється стан правового регулювання, реалізації відповідного законодавства, ефективності діяльності органів державного управління, що дає змогу ретельніше опрацьовувати законопроекти та інші документи з різних питань, включаючи промислову безпеку та охорону праці, або ж приймати обґрунтовані рішення про утворення, реорганізації та ліквідації відповідно до закону центральних органів виконавчої влади, у тому числі органів управління і державного регулювання промислової безпеки та у сфері охорони праці.

На територіальному рівні функції контролю у даній сфері здійснюють і місцеві державні адміністрації. Згідно зі ст. 16 Закону України "Про місцеві державні адміністрації" [261] місцеві державні адміністрації в межах, визначених Конституцією і законами України, здійснюють на відповідних територіях державний контроль за додержанням санітарних правил, стандартів та технічних умов тощо. Ці загальні приписи мають реалізовуватися місцевими державними адміністраціями при здійсненні ними таких функцій контрольного характеру, як: забезпечення погодження розміщення на відповідній території промислових об'єктів; участь у експертизі проектів розміщення, будівництва та виводу з експлуатації промислових об'єктів тощо.

Важливою ланкою державного управління у розширеному сенсі є судовий контроль. Він визначається як один із "елементів судової влади", котрий має тісний зв'язок із її основною функцією – правосуддям [325, С. 110]. Це зафіксовано у ст. 5 Закону України "Про судоустрій та статус суддів в Україні" [286], який встанови, що правосуддя в Україні здійснюється судами. Закон також передбачає, що усім суб'єктам правовідносин гарантується захист їх прав, свобод і законних інтересів незалежним і неупередженим судом (ст. 6). Сутність судового контролю полягає у правовій оцінці дій відповідних суб'єктів і прийнятті рішень, які мають на меті усунути правопорушення, забезпечити виконання приписів законодавства та обов'язків, що покладені на певних суб'єктів законодавством. Прикладом застосування судового контролю є розглянута в Одеському окружному адміністративному суді справи № 815/1476/14 за позовом територіального управління Держгірпромнагляду в Одеській області до публічного акціонерного товариства "Втормет" про застосування заходів реагування у сфері державного нагляду (контролю). У судовому рішенні були застосовані заходи реагування у сфері державного нагляду до Публічного акціонерного товариства "Втормет" шляхом повного зупинення виконання роботи з технологічних процесів, що пов'язані з розподілом продуктів розділення повітря за допомогою газифікаційної установки АГУ 8К на базі автомобіля КРАЗ для наповнення балонів; робіт по складуванню (зберіганню) балонів з горючими газами і киснем у невстановленому проектом місці у зв'язку із загрозою життю та здоров'ю людей [337].

Функції нагляду за дотриманням вимог законодавства щодо забезпечення промислової безпеки та охорони праці здійснюють органи прокуратури України. Особливістю прокурорського нагляду є те, що акти прокурорського нагляду, адресовані відповідним суб'єктам, вимагають насамперед від них власних дій щодо відновлення законності. Це, зокрема, впливає зі ст. 25 Закону України "Про прокуратуру" [278], яка встановила, що "у протесті, поданні, приписі або постанові прокурора обов'язково зазначається, ким і яке положення закону порушено, в чому полягає порушення та що і в який строк посадова особа або орган мають вжити до нього усунення". Якщо орган, який видав опротестований прокурором акт або його

вищий орган, відхилили відповідний протест чи ухиляються від його розгляду, прокурор має право звертатися із заявою про визнання незаконним опротестованого акта до суду (ст. 21 Закону України "Про прокуратуру"). Перевірка виконання законів проводиться прокуратурою за заявами та іншими повідомленнями про порушення законності, що вимагають прокурорського реагування, а за наявності приводів – також із власної ініціативи прокурора. Прокуратура не підміняє органи відомчого управління та контролю і не втручається у господарську діяльність, якщо така діяльність не суперечить чинному законодавству. Вважаємо, що незважаючи на зміну статусу інституту прокуратури у системі публічної влади, що відбулася за підсумками прийняття у 2014 р. нового законодавства про прокуратуру прокурорський нагляд й надалі залишиться у складі дієвих інструментів забезпечення промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду.

Ключову роль у системі органів держави, що здійснюють державне управління у даній сфері, відіграють центральні органи виконавчої влади, на які покладені спеціальні функції управління у галузі промислової безпеки та охорони праці. Саме вони забезпечують систематичний, постійний контроль (нагляд) за дотриманням вимог законодавства. Від них значною мірою залежить надійність систем безпеки промислових об'єктів, належний рівень дисциплінованості працівників, своєчасність здійснення заходів щодо забезпечення промислової безпеки та охорони праці тощо. Формуванню зазначених органів завжди приділялася значна увага в державі. При цьому, як свідчить розглянутий у попередніх розділах досвід, цей процес, як зміни в інших сферах державного управління, відбувався переважно шляхом проб і виправлення помилок, що приводило до перманентного реформування системи органів державного регулювання та контролю промислової безпеки та охорони праці.

Відповідно до Закону України "Про центральні органи виконавчої влади" [290] міністерство є центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох визначених Кабінетом Міністрів України сферах. Як можна зробити висновок з наданій у четвертому розділі таблиці 4.1., функції забезпечення промислової безпеки та

охорони праці покладені на більшість з міністерств. Однак формування відповідної політики покладено у першу чергу на Міністерство енергетики та вугільної промисловості України, до сфери відання якого входять більшість потенційно небезпечних виробництв. Міненерговугілля України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади у формуванні та забезпеченні реалізації державної політики в електроенергетичному, ядерно-промисловому, вугільно-промисловому, торфодобувному та нафтогазовому комплексах [275]. Значна частина його функцій спрямована на заходи із забезпечення промислової безпеки, зокрема Міненерговугілля України, зокрема міністерство:

формує пропозиції та заходи щодо ліквідації наслідків аварій на вугледобувних підприємствах, інформування про них населення, залучення в установленому законом порядку до цих робіт інших підприємств, установ та організацій, а також населення;

формує та реалізує заходи щодо охорони праці та забезпечення безпеки життєдіяльності у паливно-енергетичному комплексі, здійснює контроль за станом охорони праці на підприємствах, в установах, організаціях, що належать до сфери управління Міненерговугілля України;

веде облік нещасних випадків, що сталися на підприємствах паливно-енергетичного комплексу, затверджує заходи щодо запобігання їм.

Відповідно до нормативно визначених засад державного управління контроль щодо реалізації державної політики, що формується міністерствами, а також надання адміністративних послуг покладається на відповідні державні служби. Аналіз свідчить, що функція забезпечення промислової безпеки та охорони праці представлена в ряді державних служб, а також інспекцій та агентств, зокрема у Державній авіаційній службі України [243], Державній пенітенціарній службі України [244], Державній службі України з надзвичайних ситуацій [69], Державному агентстві України з управління зоною відчуження [237], Державній інспекції України з безпеки на морському та річковому транспорті [271], Державній інспекції України з безпеки на наземному транспорті [272], Державній інспекції ядерного регулювання України [273].



Зокрема, до повноважень Державної служби України з надзвичайних ситуацій належить забезпечення гасіння пожеж, рятування людей, надання допомоги у ліквідації наслідків аварій, катастроф та інших видів небезпечних подій, що становлять загрозу життю або здоров'ю населення чи призводять до завдання матеріальних збитків; організація і здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням і виконанням вимог законодавства у сферах техногенної безпеки та цивільного захисту; організація та проведення перевірок додержання вимог законодавства у сфері техногенної безпеки, організації виконання заходів щодо захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного характеру на підприємствах, в установах, організаціях, що входять до складу залізничного, автомобільного, авіаційного, морського та річкового транспорту, на базах, складах, арсеналах зберігання та у місцях виробництва, утилізації ракетно-артилерійського озброєння, компонентів рідкого ракетного палива.

У свою чергу Державній інспекція ядерного регулювання України здійснює державний нагляд за дотриманням законодавства, умов виданих документів дозвільного характеру, норм, правил і стандартів з ядерної та радіаційної безпеки, фізичного захисту ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання, обліку та контролю ядерних матеріалів та інших джерел іонізуючого випромінювання; здійснює нагляд за технічним станом, режимами експлуатації та рівнем аварійної готовності систем (елементів), важливих для безпеки атомної електростанції, кваліфікацією та діями персоналу атомної електростанції, що забезпечує її ядерну та радіаційну безпеку, а також за реалізацією заходів, спрямованих на запобігання аварії у процесі виробництва і використання джерел іонізуючого випромінювання, на ядерних установках, об'єктах, призначених для поводження з радіоактивними відходами, та уранових об'єктах, на забезпечення готовності підприємств, установ і організацій до ліквідації її наслідків; здійснює нагляд за службовим розслідуванням радіаційних аварій та веде облік таких аварій.

Однак саме спеціалізований орган управління із забезпечення промислової безпеки та охорони праці у вигляді Державної служби гірничого нагляду та

промислової безпеки України (Державна служба України з питань праці, що була утворена у вересні 2014 р. станом на початок 2015 р. ще не сформована) є основою спеціалізованого контролю за дотриманням вимог промислової безпеки, який відіграє ключову роль у реалізації державної політики з промислової безпеки та охорони праці. Зазначеним органом утворені 26 територіальних органів, як юридичні особи публічного права. Зокрема, територіальне управління Держгірпромнагляду України в Одеській області структурно (Додаток 3) складається з:

Інспекції нагляду в будівництві, у гірничодобувній промисловості, за об'єктами котлонагляду та підйомними спорудами;

Інспекції нагляду в газовому комплексі та у хімічній промисловості;

Інспекції нагляду в енергетиці, машинобудуванні та житлово-комунальному господарстві;

Інспекції нагляду на транспорті та у зв'язку;

Інспекції нагляду в агропромисловому комплексі та у соціально-культурній сфері;

Котовського відділу нагляду за промисловою безпекою та охороною праці;

Ізмаїльського відділу нагляду за промисловою безпекою та охороною праці;

сектору ринкового нагляду;

відділу організації державного нагляду та управління охороною праці;

відділу розслідування нещасних випадків.

Під наглядом територіального управління знаходиться понад 35 000 суб'єктів господарювання та 178 000 об'єктів господарювання. Кількість суб'єктів господарювання, що належать до високого ступеня ризику дорівнює 4 550. Кількість перевірених виробничих об'єктів з незначним ступенем ризику у 2014 р. склало 2%, з середньою ступенем ризику – 28%, з високим ступенем ризику – 70% від загальної кількості перевірок. Завдяки діяльності територіального управління Держгірпромнагляду України в Одеській області загальна кількість травмованих працівників на виробництві у 2014 р. зменшилася на 36% у порівнянні з 2013 р. (124 випадки проти 194).

Територіальне управління постійно співпрацює з Одеською обласною державною адміністрацією та органами місцевого самоврядування. Посадові особи територіального управління беруть участь в апаратних нарадах та колегіях Одеської обласної державної адміністрації та у складі ряду комісій – з питань безпеки дорожнього руху, експертній комісії з акредитації та ліцензування навчальних закладів, з безпеки життєдіяльності населення, ліцензійній комісії Державній архітектурно-будівельній інспекції. Представники територіального управління беруть постійну участь у перевірках виконання делегованих повноважень зиконавчими органам місцевих рад в частині організації управління охороною праці. Одним з пріоритетних напрямів діяльності територіального управління є взаємодія з громадськими організаціями, зокрема з Об'єднанням організацій роботодавців Одеської області та профспілками. Їх представники беруть участь у проведенні перевірок суб'єктів господарювання, беруть участь у комісіях з розслідування нещасних випадків на виробництві тощо.

Однак проведенням аналізом розгляд системи державного управління у сфері забезпечення промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду не може бути обмежений. Адже, окрім органів державного управління у сфері промислової безпеки, про які досі йшлося, система державного управління у сфері промислової безпеки включає й інші елементи.

Серед них, зокрема, слід відзначити Національну раду з питань безпечної життєдіяльності населення [285], яка створена для розроблення і реалізації державної політики в галузі охорони життя людей на виробництві та профілактики побутового травматизму, створення системи державного управління цією галуззю. Національна рада:

а) розробляє та здійснює заходи щодо створення цілісної системи державного управління охороною життя людей на виробництві та профілактики побутового травматизму, вносить на розгляд Кабінету Міністрів України пропозиції про вдосконалення цієї системи;

б) організує і забезпечує контроль за виконанням законодавчих актів і рішень Уряду України, опрацювання Національної програми і законопроектів, пов'язаних з

реалізацією державної політики з питань безпечної життєдіяльності населення, подає Кабінету Міністрів України пропозиції щодо вдосконалення законодавства з цих питань;

в) координує діяльність центральних і місцевих органів державної виконавчої влади у галузі охорони життя людей на виробництві та профілактики побутового травматизму;

г) організує перевірки діяльності центральних і місцевих органів державної виконавчої влади і заслуховує на своїх засіданнях або засіданнях бюро Національної ради звіти керівників з питань, що входять до її компетенції;

д) бере участь у міжнародному співробітництві, сприяє вивченню, узагальненню та поширенню досвіду у галузі охорони життя людей на виробництві та профілактики побутового травматизму, вирішує питання контролю за виконанням укладених договорів і угод у цій галузі.

Перехід України у 90-х роках минулого століття до ринкових відносин при одночасному функціонуванні системи соціального забезпечення, коли власник підприємства повинен був відшкодувати шкоду нанесену здоров'ю працівника під час виконання ним професійних обов'язків, а також закриття великої кількості підприємств призвели до необхідності здійснити реформування системи соціального забезпечення, замінивши її на систему соціального страхування. Внаслідок цього у 1999 р. був прийнятий Закон України "Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності" [230] та утворений спеціальний Фонд соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України, який відіграє велику роль у системі забезпечення промислової безпеки та охорони праці. Базовий Закон визначив три головних завдання Фонду:

проведення профілактичних заходів, спрямованих на усунення шкідливих і небезпечних виробничих факторів, запобігання нещасним випадкам на виробництві, професійним захворюванням через сприяння у створенні умов для раннього діагностування профзахворювань, сприяння у створенні системи управління охороною праці на підприємстві; Пропаганду безпечних умов праці, поширення

позитивного досвіду, удосконалення системи навчання з питань охорони праці, навчання фахівців з охорони праці, аналіз причин нещасних випадків на виробництві та профзахворювань, експертну оцінку на відповідність вимогам безпеки об'єктів, машин, механізмів, обладнання і приладів, проведення наукових досліджень з питань охорони праці;

відновлення здоров'я та працездатності потерпілих на виробництві від нещасних випадків або професійних захворювань через сприяння у створенні умов для своєчасного надання кваліфікованої першої невідкладної допомоги потерпілому, організацію ефективного лікування потерпілих, забезпечення необхідними лікарськими засобами, протезами, ортопедичними виробами, окулярами, слуховими апаратами, спеціальними засобами пересування, зубопротезування, організацію медичної та соціальної реабілітації потерпілих, навчання та перекваліфікація потерпілих, організацію робочих місць для інвалідів, оплату за спеціальний догляд, постійний сторонній догляд та за побутове обслуговування потерпілого;

відшкодування матеріальної шкоди застрахованим і членам їх сімей через допомогу у зв'язку з тимчасовою непрацездатністю, одноразову допомогу в разі стійкої втрати працездатності, одноразову допомогу в разі смерті застрахованого, щомісячні страхові виплати, сплати пенсії у разі інвалідності та у зв'язку з втратою годувальника.

Управління Фондом здійснюється на паритетній основі державою, представниками застрахованих осіб і роботодавців. Безпосереднє управління Фондом здійснюють його правління та виконавча дирекція. До складу правління Фонду включаються представники трьох представницьких сторін: держави; застрахованих осіб; роботодавців. Представники держави призначаються Кабінетом Міністрів України, а представники застрахованих осіб і роботодавців обираються (делегуються) репрезентативними на національному рівні всеукраїнськими об'єднаннями профспілок та репрезентативними на національному рівні всеукраїнськими об'єднаннями організацій роботодавців. Від кожної із трьох представницьких сторін призначається і обирається (делегується) по 15 членів правління Фонду з вирішальним голосом та по 5 їх дублерів, які за тимчасової

відсутності членів правління за рішенням голови правління Фонду виконують їх обов'язки. Правління Фонду створюється на шестирічний строк. Постійно діючим виконавчим органом правління Фонду є його виконавча дирекція. Робочими органами виконавчої дирекції Фонду є її управління в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, відділення в районах і містах обласного значення.

У територіальній організації управління у сфері промислової безпеки важлива роль належить також органам місцевого самоврядування. На територіях, які їм підвідомчі, ці органи мають забезпечувати дотримання законодавства з питань охорони праці, захисту населення від негативних техногенних впливів, у тому числі тих, що пов'язані з діяльністю промислових об'єктів. Проте з питань промислової безпеки компетенція органів місцевого самоврядування і місцевих органів державної влади в Законі України "Про об'єкти підвищеної небезпеки" [262] майже не розмежовується. Такий підхід до визначення компетенції різних за статусом й організацією своєї роботи органів викликає певні заперечення. Якщо ж керуватися логікою Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" [260] та положеннями інших нормативно-правових актів, то до повноважень органів місцевого самоврядування з питань контролю у даній сфері слід віднести: погодження питань розміщення на своїй території потенційно небезпечних підприємств та виробництв; взяття участі в експертизі проектів розміщення будівництва і зняття з експлуатації небезпечних промислових об'єктів, розташованих на їх територіях; організація громадських слухань з питань захисту проектів розміщення й спорудження установок та об'єктів; організація, в разі необхідності, обстеження територій навколо місць розташування небезпечних установок і об'єктів; контроль стану забезпечення безпеки населення на своїй території, а також готовності підприємств, установ, організацій та громадян до дій на випадок радіаційної аварії тощо.

Суб'єктами контролю за промисловою безпекою є й громадяни та їх об'єднання. Вони, зокрема, мають право не лише на участь в обговоренні проектів законодавчих актів і програм у сфері промислової безпеки, а й на участь в

обговоренні питань, пов'язаних з розміщенням, проектуванням спорудженням, експлуатацією та зняттям з експлуатації небезпечних промислових об'єктів, але й у проведенні відповідних перевірок. З ініціативи об'єднань громадян, а також місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування за рахунок їх коштів або на громадських засадах може здійснюватися громадська експертиза безпеки промислової установки чи об'єкта. Формами громадського контролю є й громадські слухання з питань захисту проектів щодо розміщення, спорудження, зняття з експлуатації небезпечних підприємств установок та об'єктів, а також участь у дорадчому референдумі з питання їх розміщення на відповідній території.

Слід зазначити, що хоча з початку 90-х рр. ХХ ст. функція охорони праці була передана з відання профспілкових організацій до органів державної влади, тим не менш ряд потужних профспілок її фактично зберігали виходячи з Положення про представників профспілок з питань охорони праці, що було прийняте постановою Президії Федерації профспілок України № П-5-13 від 17.09.2003 р. [210].

Зокрема, технічна інспекція праці була утворена Профспілкою працівників вугільної промисловості України [249]. Технічна інспекція праці профспілки складається з технічних (головних технічних) інспекторів праці ЦК профспілки при профкомах підприємств галузі, які знаходяться на обліку в ЦК й технічних і головного технічного інспекторів праці ЦК та підпорядковується відповідним виборним органам. Обов'язки щодо забезпечення взаємодії всіх технічних інспекторів праці в цілому покладаються на головного технічного інспектора праці ЦК профспілки.

У зв'язку із тим, що на великій кількості підприємств та організацій України не утворюються професійні спілки для здійснення громадського контролю за додержанням законодавства про охорону праці, обираються уповноважені найманими працівниками особи з питань охорони праці [250]. Уповноважені з питань охорони праці обираються простою більшістю голосів, відкритим голосуванням та на строк визначений загальними зборами (конференцією) трудового колективу підприємства або цеху, зміни, дільниці, бригади, ланки тощо. Уповноваженим з питань охорони праці не може бути обраний працівник, який

згідно з посадовими обов'язками відповідає за забезпечення безпечних та здорових умов праці. Уповноважені з питань охорони праці в місячний термін після обрання за рахунок роботодавця повинні пройти навчання з охорони праці. Уповноважені з питань охорони праці перевіряють на підприємствах дотримання вимог нормативно-правових актів з охорони праці та володіють функціями, що дорівнюють фактично технічних інспекторів праці профспілок.

Державне управління відіграє ключову роль у забезпеченні додержання вимог законодавства при здійсненні заходів щодо захисту працівників в процесі промислового виробництва. Ця обставина, однак, не знімає питання про організацію виробничого контролю за дотриманням вимог промислової безпеки на підприємствах, в установах, організаціях. Для здійснення контролю за забезпеченням промислової безпеки та охорони праці на підприємствах, установах і організаціях повинні утворюватися спеціальні служби охорони праці [251].

Служба охорони праці створюється роботодавцем для організації виконання правових, організаційно-технічних, санітарно-гігієнічних, соціально-економічних і лікувально-профілактичних заходів, спрямованих на запобігання нещасним випадкам, професійним захворюванням і аваріям у процесі праці. Служба охорони праці створюється на підприємствах з кількістю працюючих 50 і більше осіб. На підприємстві з кількістю працюючих менше 50 осіб функції служби охорони праці можуть виконувати в порядку сумісництва (суміщення) особи, які мають відповідну підготовку або через залучення сторонніх спеціалістів на договірних засадах, які пройшли навчання з охорони праці.

Спеціалісти служби 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 (припис спеціаліста з охорони праці може скасувати лише роботодавець), зупиняти роботу виробництв, дільниці, машин, механізмів, устаткування у разі порушень, які створюють загрозу життю або здоров'ю працівників; 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 вимоги нормативно-правових актів з охорони праці; надсилати роботодавцю подання про притягнення до відповідальності посадових осіб та працівників, які порушують вимоги щодо охорони праці; залучати, за погодженням з роботодавцем і керівниками підрозділів підприємства, спеціалістів підприємства для проведення перевірок стану охорони праці.

На підприємстві за рішенням трудового колективу також може бути утворена Комісія з питань охорони праці як постійно діючий консультативно-дорадчий орган [252]. Її метою є забезпечення пропорційної участі працівників у вирішенні будь-яких питань безпеки, гігієни праці та виробничого середовища. Комісія формується на засадах рівного представництва осіб від роботодавця (спеціалісти з безпеки, гігієни праці та інших служб підприємства) та професійної спілки, а у разі її відсутності - уповноважених найманими працівниками осіб. Комісію очолює голова, який обирається загальними зборами (конференцією) трудового колективу. Не допускається обирати головою Комісії роботодавця.

Аналіз формування організаційної системи органів управління промисловою безпекою та охороною праці свідчить про те, що впорядкування цієї системи намагалися досягти за допомогою перерозподілу функцій між різними органами. Це з огляду на перманентний стан реформувань у даній сфері державного управління не сприяло його ефективності, оскільки відповідні органи змушені були зосереджуватися на вирішенні внутрішніх та міжгалузевих організаційних питань, пов'язаних із створенням чи реорганізацією того чи іншого органу, перерозподілом управліньських функцій.

Необхідно зазначити, що пошуку оптимальної моделі реалізації державної політики у сфері промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду не закінчилися. Зокрема у вересні 2014 р. були створені передумови для посилення єдності системи промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду. За рішенням Кабінету Міністрів України [263] була утворена Державна служба України з питань праці шляхом злиття Державної інспекції з питань праці та Державної служби гірничого нагляду та промислової безпеки. На зазначену службу

були покладені не лише функції з реалізації державної політики, які виконували Держгірпромнагляд та Служба праці, а також функції з реалізації державної політики у сфері гігієни праці та функції із здійснення дозиметричного контролю робочих місць і доз опромінення працівників, що до цього виконували Санітарно-епідеміологічна служба України та Державна інспекція ядерного регулювання України. Також з повноважень новоутвореного органу була вилучена функція реалізації державної політики у сфері охорони надр, що завжди носила зайвий характер у механізмі здійснення нагляду за безпечним проведенням робіт у гірничому виробництві. Зазначене фактично відтворило перервану у 30-ті рр. ХХ ст. традицію існування єдиного органу державної влади з питань забезпечення промислової безпеки та охорони праці.

### 3.3. Удосконалення системи державного управління забезпеченням промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду засобами екстраполяційного моделювання

Перш ніж визначити перспективну модель системи державного управління забезпеченням промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду, з'ясуємо проспекцію як метод наукового аналізу.

Як і ретроспекція, перспекція у державному управлінні належить до аналізу просторово-темпорального континуума, як певної послідовності фактів та подій, що розгортаються у часі та просторі. Перспекція дозволяє більш повно представити зв'язок та значення найбільш важливих складових тієї чи іншої системи або процесу. Категоріальною ознакою перспекції у державному управлінні також можна вважати стрибки у часі, що порушує послідовність розвитку явищ або процесів. Фактично перспекція разом з ретроспекцією є складовою прогнозування, адже за результатами ретроспективного діагнозу виявляється прогнозний фон, що дозволяє створити якісний прогноз. "Перспекція є етапом прогнозування, на якому за результатами діагнозу розробляються прогнози об'єкту прогнозування, здійснюється оцінка достовірності, точності або обґрунтованості прогнозу (верифікація), а також

реалізація цілей прогнозу шляхом об'єднання конкретних прогнозів на основі принципів прогнозування (синтез). На стадії проспекції з'ясовується недостатня інформація про об'єкт прогнозування, уточнюється раніше отримана інформація, здійснюється корегування моделі об'єкту, що прогнозується [269, С. 11]".

Діяльність з прогнозування відіграє винятково важливу роль у будь-якій системі соціального, а тим більше державного управління. З філософських позицій прогнозування (від грецького "знання наперед") є специфічним видом пізнання. При аналітичній роботі здійснюється пізнання того, що є, а при прогнозуванні – того, що буде. В основі цієї діяльності лежить повторюваність одних і тих же зв'язків і відносин, причинно-наслідкових зв'язків між минулим і майбутнім. Тому прогнозування можливе лише в тій мірі, в якій поведінка прогнозованого об'єкта відповідає певним закономірностям. Прогнозування можна здійснити лише тоді, коли закони та закономірності розвитку даного об'єкта (явища, процесу) пізнані [315, С. 42].

Отже прогнозування як функція державного управління вирішує такі завдання:

вироблення мети – визначення бажаного, можливого і необхідного стану системи, а також економічного критерію ефективності функціонування й перспективного розвитку системи;

визначення ситуацій – кількісне визначення тієї ситуації, у якій може опинитися система в результаті переведення її в новий стан, або опис поведінки самої системи відповідно до можливої ситуації;

моделювання реальних процесів з метою вибору оптимальної траєкторії з безлічі можливих траєкторій руху системи [75].

Таким чином, під прогнозуванням в процесі державного управління забезпеченням промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду мається на увазі науковий спосіб виявлення стану та ймовірних шляхів розвитку відповідного органу державної влади та управлінських процесів у його межах. Прогнози розробляються у вигляді якісних характеристик, а в елементарних випадках у вигляді тверджень про можливість або неможливість виникнення якого-небудь

стану або події. Ці характеристики повинні містити кількісні, точкові або інтервальні показники і ступінь імовірності їх досягнення.

Надалі через ретроспективний аналіз ми більш глибоко розглянемо коріння недоліків діючої моделі промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду. Наразі, основними з них є такі:

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 контрольних та 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;

об'єднання в межах новоутвореної Державної служби України з питань праці функцій із забезпечення промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду з функціями захисту трудових прав громадян;

поєднання в межах гірничого нагляду функцій безпеки гірничого виробництва та функцій геологічного супроводу гірничої діяльності;

створення територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади із забезпечення промислової безпеки та охорони праці в межах адміністративно-територіальних одиниць та ігнорування економічних та виробничих територіальних комплексів, що склалися;

послаблена координація поміж суб'єктами забезпечення промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду;

послаблені механізми саморегулювання та залучення громадських структур щодо здійснення ряду функцій при забезпеченні промислової безпеки та охорони праці;

неповнота правового регулювання державної системи забезпечення

промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду.

Перспективна модель системи державного управління забезпеченням промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду, перш за все, повинна ґрунтуватися на ряді засадничих принципів відповідної державної політики, що є наслідком виявлених закономірностей у цій сфері. Визначмо основні з них:

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

2. Підвищення рівня промислової безпеки та охорони праці 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 промислової безпеки та охорони праці має здійснюватися органами державного нагляду, трудовими колективами підприємств та організацій, професійними спілками та іншими громадськими організаціями, функціями яких є не лише з'ясування недоліків, а й діяльність, спрямована на запобігання травматизму та професійних захворювань.

3. Комплексне розв'язання завдань промислової безпеки та охорони праці на основі загальнодержавної, галузевих, регіональних програм з цього питання та з урахуванням інших напрямів економічної й соціальної політики, досягнень в галузі науки і техніки та охорони довкілля. Вирішення проблем промислової безпеки та охорони праці в більшості випадків вимагає комплексності. З цією метою повинні прийматися відповідні програми, реалізація яких сприяє покращенню наглядової, навчально-методичної та контрольної діяльності у сфері промислової безпеки та охорони праці; розробці нових методів, систем і засобів діагностики устаткування, попередження та локалізації аварій на потенційно небезпечних об'єктах; розробці

нових технічних засобів захисту працюючих 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 має базуватися на гарантіях охорони праці, які визначені Законом "Про охорону праці" і державному соціальному страхуванні від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань.

5. Встановлення єдиних вимог з промислової безпеки та охорони праці для всіх підприємств та 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. В той же час, коли умови праці шкідливі для здоров'я, вимагають особливих фізичних даних або психофізіологічних характеристик з боку працівника, йому необхідно при прийомі 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.

7. Використання економічних методів управління забезпеченням промислової безпеки та охорони праці, участь держави у фінансуванні заходів щодо охорони праці. Основним питанням теорії і практики промислової безпеки та охорони праці є питання підвищення рівня безпеки. Порядок пріоритетів при розробці будь-якого проекту потребує, щоб вже на перших стадіях розробки продукту або системи у відповідний проект, наскільки це можливо, були включені елементи, що виключають небезпеку. Якщо виявлену небезпеку неможливо виключити повністю, необхідно знизити ризик до припустимого рівня шляхом вибору відповідного рішення. Досягти цієї мети допомагає ризико-орієнтований підхід, суть якого полягає у визначенні ризику при різних рішеннях і виборі оптимального рішення. Участь держави у фінансуванні заходів щодо промислової безпеки та охорони праці обумовлена тим, що держава і суспільство зацікавлені у зниженні виробничого

ризичу.

8. Інформування населення, проведення навчання, професійної підготовки і підвищення кваліфікації працівників з питань промислової безпеки та охорони праці. Найоптимальніший шлях боротьби з промисловими аваріями, нещасними випадками та професійними захворюваннями – попередження про ці небезпеки, зокрема, навчання тому, як запобігати їх виникненню.

9. Забезпечення координації діяльності органів публічної влади, установ, організацій, об'єднань громадян, що розв'язують проблеми промислової безпеки, 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 промислової безпеки та охорони праці на місцевому та державному рівнях.

10. Використання вітчизняного та світового досвіду організації роботи щодо поліпшення умов і підвищення безпеки праці.

У процесі моделювання оптимальної системи забезпечення промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду, крім згаданих принципів цієї системи, мають бути реалізовані також відповідні принципи державного управління. Принципи державного управління у галузі забезпечення промислової безпеки та охорони праці – це закономірності, відносини, взаємозв'язки, керівні засади, на яких ґрунтуються його організація та здійснення і які можуть бути сформульовані у вигляді певних правил [62, С. 37].

Для висвітлення специфіки організації та функціонування державного управління найбільш прийнятним є поділ його принципів на організаційні та функціональні [312, С. 66]. Організаційні принципи визначають вихідні засади побудови системи органів державного управління у сфері промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду й включають: а) принцип системності; б) принцип розмежування контрольних і регулятивних функцій при організації державного управління у даній сфері; в) принцип розмежування функцій управління промисловими об'єктами та контролю (нагляду) у межах державного управління промисловою безпекою та охороною праці; г) принцип незалежності органів

державного контролю та нагляду від інших державних органів, установ і службових осіб, діяльність яких пов'язана з господарською діяльністю, а також від місцевих органів влади й самоврядування, об'єднань громадян; г) принцип поєднання державного й громадського контролю у сфері забезпечення промислової безпеки та охорони праці. Щодо функціональних принципів контролю у сфері промислової безпеки та охорони праці, то вони мають визначати якісний характер цього контролю. Це принципи законності, об'єктивності, постійності, дієвості, гласності. Важливо зазначити, що дані принципи не є розрізненими – вони переплітаються, доповнюють один одного.

Щодо організаційних принципів (системності; розмежування контрольних і регулятивних функцій; розмежування функцій управління промисловими об'єктами та контролю (нагляду); незалежності органів державного контролю та нагляду; поєднання державного й громадського контролю), то в основу організації управлінської діяльності у сфері промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду на нових засадах має бути покладений, перш за все, принцип системності, який має потрійне змістовне навантаження. По-перше, він передбачає, що всі суб'єкти, які здійснюють управління, мають утворювати єдину організаційну систему, яка (як й інші соціальні системи) має характеризуватися певними ознаками: єдністю цільового призначення, взаємодією, наявністю взаємозв'язків між структурними ланками тощо [2, С. 9]. Так, об'єднанню Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів державного управління у сфері, яка розглядається, у організаційну систему сприяє орієнтація їх на досягнення єдиної цілі – забезпечення додержання вимог промислової безпеки та охорони праці. Окрім спрямованості на досягнення загальної цілі, функціонування цієї організаційної системи як єдиної, у якій кожний елемент відіграє чітко визначену роль, взаємодіє з іншими, забезпечується також визначенням на нормативному рівні повноважень відповідних суб'єктів та механізмів їх взаємодії. Така взаємодія, зокрема, вписана у Законі України "Про порядок прийняття рішень про розміщення, проектування, будівництво ядерних установок і об'єктів, призначених для поводження з



радіоактивними відходами, які мають загальнодержавне значення" [277]. За цим Законом відповідне рішення має ухвалити Верховна Рада України шляхом прийняття окремого закону про розміщення, проектування, будівництво ядерних установок і об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами, які мають загальнодержавне значення, проект якого з відповідними обґрунтуваннями подає Кабінет Міністрів України.

По-друге, принцип системності виявляється у створенні системи контролю, що охоплює як сфери, де виникають проблеми промислової безпеки і де вони мають вирішуватися, так і сфери, де можуть виявитися негативні наслідки господарської діяльності. Відповідно до зазначеного, контрольна діяльність поширюється на проектування, будівництво, експлуатацію промислових об'єктів, діяльність, пов'язану з поводженням із небезпечними речовинами, а також на виконання умов ліцензій і дозволів на право здійснення діяльності в певних сферах промислової діяльності й дотримання вимог законодавства у частині поводження з небезпечними матеріалами та установками тощо. Відтак, формується система контролю. Вона передбачає утворення в адміністративно-територіальних одиницях та промислових об'єктах спеціальних контролюючих органів, підрозділів та спеціалістів.

По-третє, принцип системності передбачає регламентацію усіх окремих елементів організаційної системи державного управління та її функціонування у цілому. Реалізація цього принципу сьогодні потребує посиленої уваги. Численні нормативно-правові акти спрямовані на забезпечення регламентації контрольної діяльності у сфері промислової безпеки та охорони праці, не мають системного впливу на відповідні відносини. Це, зокрема, виявляється у тому, що на рівні закону практично не визначаються процедури здійснення відповідного контролю – лише на підзаконному рівні. Тобто відповідні органи під себе встановлюють певний порядок, умови здійснення контрольної діяльності. На законодавчому рівні також не визначаються єдині засади контролю у сфері промислової безпеки та охорони праці, що створює труднощі як у сприйнятті правових норм із питань контролю, так і у забезпеченні системного підходу при їх подальшому удосконаленні. Це зумовлює

необхідність прийняття закону "Про промислову безпеку в Україні", який має забезпечити оформлення існуючого масиву правових норм із відповідних питань у самостійний інститут контролю за промисловою безпекою, визначити форми цього контролю, його основні принципи та види здійснення, тощо.

Ще одним організаційним принципом у галузі промислової безпеки та охорони праці має стати принцип розмежування контрольних і регулятивних функцій при організації державного управління. Він враховує історичний досвід забезпечення промислової безпеки та охорони праці, який свідчить про те, що зосередження в одних руках контрольних і регулятивних функцій призводить до створення відповідних норм не під інтереси суспільства, а під інтереси контролюючого органу.

З цим принципом певною мірою кореспондується принцип розмежування функцій управління промисловими об'єктами та контролю (нагляду), що здійснюється у межах державного управління промисловою безпекою та охороною праці. Він робить більш визначеними функції контролю та нагляду, що здійснюються різними органами виконавчої влади, посилює об'єктивність контролю та нагляду за дотриманням вимог промислової безпеки та охорони праці при реалізації управлінських рішень. Як зазначалося, діюча нормативна база не повною мірою розмежує повноваження органів державного управління у сфері використання промислових об'єктів та органів державного контролю (нагляду) щодо забезпечення промислової безпеки. Значна кількість міністерств, що відповідальні за здійснення відповідної державної науково-технічної та інвестиційної політики у відповідній сфері, планування заходів щодо розвитку певного сектору виробництва тощо, одночасно здійснюють контрольні функції щодо виконання відповідними підприємствами й організаціями заходів щодо належних та безпечних умов праці.

З метою унеможливлення тиску на органи державного контролю за промисловою безпекою та охороною праці при здійсненні ними своїх повноважень, у тому числі наглядових (контрольних), має діяти принцип незалежності їх від державних органів, установ і посадових осіб, діяльність яких пов'язана з

використанням промислових об'єктів, а також від місцевих органів влади і самоврядування, об'єднань громадян. Задекларована незалежність органів державного регулювання промисловою безпекою та охороною праці має захистити їх від сторонніх впливів, у яких можуть переважати відомчі інтереси над суспільними, а також від некваліфікованих рекомендацій, упереджених висновків осіб, які не мають фахової підготовки, не можуть дати науково обґрунтованої оцінки тим чи іншим заходам, рішенням, подіям, що відповідно приймаються, мають місце, виявляються у сфері використання небезпечних промислових об'єктів. Незалежність зазначених органів повинна гарантувати надання посадовим особам права безперешкодно в будь-який час відвідувати підприємства й організації незалежно від форм власності для перевірки дотримання законодавства про промислову безпеку та охорону праці, отримувати від власників необхідні пояснення, матеріали та інформацію з відповідних питань; самотійно притягати осіб, винних у порушеннях вимог промислової безпеки та охорони праці, до відповідальності тощо. Однак незалежність не означає, що органи державного управління забезпеченням промислової безпеки та охорони праці звільнені від оцінок своєї діяльності, від відповідальності за її наслідки. Вони також несуть відповідальність за повноту, достатність та обґрунтованість своїх вимог щодо безпеки у сфері регулювання, віднесеної до їх компетенції.

Особливе значення має принцип поєднання державного і громадського контролю у сфері забезпечення промислової безпеки та охорони праці. В Україні до розуміння необхідності такого поєднання призвів чорнобильський досвід, а також загальносвітові тенденції щодо залучення громадськості до вирішення питань розвитку ряду небезпечних видів виробництва. Так, за результатами проведеного у 1990 р. міського референдуму в м. Одесі мешканці міста також висловилися за закриття потенційно небезпечних виробництв Одеського припортового заводу. З огляду на таке ставлення населення до розвитку небезпечних промислових об'єктів ще на початку 90-х років минулого століття стало зрозуміло, що необхідно залучати населення до вирішення питань, пов'язаних з будівництвом нових, промисловонебезпечних об'єктів. Відтоді у законодавчих актах стали з'являтися

норми, що дозволяли поставити під контроль громадськості вирішення відповідних питань, і сьогодні ці норми займають чільне місце у законодавстві. Формування цих норм може здійснюватися із урахуванням відповідного вітчизняного досвіду залучення громадськості до реалізації заходів щодо промислової безпеки та охорони праці.

Вважаємо, що принципи громадського контролю у сфері промислової безпеки та охорони праці також мають бути втілені в законах України "Про промислову безпеку" та "Про організаційні засади проведення аудиту з промислової безпеки і охорони праці".

Щодо функціональних принципів (законності, об'єктивності, постійності, дієвості, гласності), то принцип законності є одним із основних у системі принципів здійснення управлінської діяльності у сфері промислової безпеки та охорони праці. Його прояв має два значення: а) органи, посадові особи, на які покладено відповідні функції, у процесі своєї діяльності мають керуватися приписами законодавства, що визначають їх повноваження, порядок застосування ними заходів реагування на виявлені правопорушення; б) перевірка, оцінка підконтрольних об'єктів має відбуватися відповідно до критеріїв і вимог, що містяться у законодавчих актах, нормах, правилах і стандартах із промислової безпеки та охорони праці.

Так, до основних завдань законодавства належить встановлення прав, обов'язків і відповідальності органів державної влади, підприємств, установ і організацій, посадових осіб і персоналу, а також громадян стосовно їх діяльності, пов'язаної з промисловою діяльністю та використання найманої праці. Обов'язковим при здійсненні будь-якого виду діяльності у сфері використання небезпечних промислових об'єктів є дотримання норм, правил і стандартів із промислової безпеки та охорони праці. Ці норми, правила і стандарти затверджуються у порядку, що визначаються законодавством України, підлягають опублікуванню і є обов'язковими на території України. Відповідно до законодавства України, норм, правил і стандартів із промислової безпеки й повинен здійснюватися контроль у даній сфері уповноваженими на те органами.

Положення про контроль, як і інші положення законодавства з питань

промислової безпеки та охорони праці, мають базуватися на приписах Конституції України, відповідати їм. Важливе значення мають вимоги ст. 19 Основного Закону України, згідно з якими органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачений Конституцією та законами України. Щоб цей конституційний припис "запрацював" у сфері промислової безпеки та охорони праці, необхідно посилити роль закону в регулюванні відносин, що виникають у зв'язку зі здійсненням контролю за додержанням вимог промислової безпеки. Для цього, як свідчить аналіз, слід подолати безсистемність у законодавчому регулюванні зазначених відносин (на рівні законів визначаються окремі, фрагментарні положення з тих чи інших питань контролю, які не мають системного впливу на розвиток правового регулювання у даній сфері), понизити роль підзаконних актів, на які припадає головне навантаження у регламентації контрольної діяльності, забезпечити об'єднання (систематизацію, уніфікацію) на рівні закону норм із питань контролю у сфері промислової безпеки. Саме на вирішення зазначених питань й спрямовані вироблені нами законодавчі пропозиції щодо законів України "Про промислову безпеку" та "Про організаційні засади проведення аудиту з промислової безпеки і охорони праці".

Принцип об'єктивності є відправним в управлінській діяльності і зумовлює необхідність урахування усієї інформації, який стосується оцінки об'єкта управління та контролю, всіх факторів, що впливають на ефективність заходів щодо забезпечення промислової безпеки та охорони праці, а також передбачає відбиття реальності при оформленні результатів аналізу управлінської системи та контролю. Принцип об'єктивності забезпечується:

1) установленням чітких критеріїв оцінки підконтрольних об'єктів (нормативів, правил, стандартів із промислової безпеки та охорони праці тощо);

2) формуванням системи збору об'єктивної інформації про діяльність у сфері використання небезпечних промислових об'єктів, здійснення заходів з промислової безпеки; обов'язкове надання експлуатуючою організацією інформації органу державного управління забезпечення промислової безпеки про випадки порушень у

роботі промислових об'єктів, а також звіти за результатами переоцінки безпеки промислових об'єктів та обладнання, що має здійснюватися періодично відповідно до норм, правил і стандартів з промислової безпеки; поданням заявником (юридичною або фізичною особою) документів до органу державного управління забезпеченням промислової безпеки на право здійснення певного виду діяльності; надання ліцензіатом органу державного управління забезпеченням промислової безпеки інформації про наявність та переміщення небезпечних матеріалів, їх імпорт та експорт, а також про стан фізичного захисту промислових установок, об'єктів;

3) відкритістю та доступністю інформації про стан промислової безпеки та охорони праці, яку отримано за результатами здійснення контролю у даній сфері, якщо ця інформація не містить даних, що становлять державну чи комерційну таємницю;

4) незалежністю органів державного управління забезпеченням промислової безпеки та охорони праці при здійсненні державного нагляду від інших державних органів, а також від організацій, діяльність яких пов'язана з використанням промислових об'єктів;

5) забезпеченням відповідності обсягів й форм контролю стану потенційної промислової небезпеки досягнутому рівню безпеки промислових установок та об'єктів;

6) установленням відповідальності органів контролю за наслідки своєї діяльності (зокрема, передбачена юридична відповідальність за надання дозволів та приписів посадовими особами органів державного управління забезпеченням промислової безпеки та охорони праці з порушенням встановленого порядку; прийняття в експлуатацію промислових об'єктів та установок без реалізації заходів щодо забезпечення захисту персоналу цих установок, населення прилеглих районів та навколишнього природного середовища; приховування інформації про стан радіоактивного забруднення довкілля тощо).

На забезпечення принципу об'єктивності також багато в чому спрямовані законодавчі пропозиції щодо законів України "Про промислову безпеку" та "Про організаційні засади проведення аудиту з промислової безпеки і охорони праці".

Принцип постійності контролю передбачає, що контроль не є надзвичайним заходом, а має здійснюватися на постійній основі всіма органами, посадовими особами, яким надані спеціальні контрольні повноваження чи які мають його здійснювати у порядку перевірки (нагляду) за виконанням прийнятих рішень із питань використання виробничих об'єктів, забезпечення промислової безпеки. Постійність контролю змушує відповідних суб'єктів не послабляти увагу до дотримання приписів із питань безпеки у сфері використання промислових об'єктів, а відтак сприяє забезпеченню належного режиму промислової безпеки.

Для органів, для яких контроль є однією з основних функцій, періодичність контролю, форми його здійснення фіксуються у відповідних актах. Наприклад, у Порядку здійснення державного гірничого нагляду [248] встановлено, що державний нагляд за додержанням вимог безпеки в сфері гірничого нагляду здійснюється відповідно до річного й місячного планів наглядової діяльності. Така ж сама вимога міститься у положенні про організацію та здійснення державного нагляду у сфері промислової безпеки та охорони праці в системі [247].

Принцип дієвості контролю у сфері промислової безпеки та охорони праці проявляється у здатності контролю ефективно вирішувати завдання, пов'язані із забезпеченням додержання вимог законодавства з питань промислової безпеки та охорони праці, а саме: своєчасно виявляти порушення законодавчих приписів, невиконання заходів із промислової безпеки та реагувати на них з метою усунення відповідних порушень, покарання осіб, винних у їх скоєнні. Даний принцип інтегрує в собі практично усі інші принципи. Адже дієвість контролю прямо залежить від наявності збалансованої системи органів, що мають контрольні повноваження у даній сфері, належного правового врегулювання порядку здійснення контролю, законодавчого гарантування об'єктивності результатів контрольної діяльності, незалежності органів контролю від впливу суб'єктів, що мають певні інтереси в даній сфері, відкритості контрольної діяльності для громадськості.

Рівень дієвості контролю визначається результатами його впливу на усунення недоліків, що виявляються у діяльності різних суб'єктів відносин у сфері промислової безпеки. На жаль, є факти, які свідчать про те, що механізми доведення

результатів контролю до логічного завершення ще не спрацьовують належним чином (усунення виявлених порушень, а не тільки їх констатація). Наприклад, постановою Одеського окружного адміністративного суду від 12.09.2012 був визнаний протиправним та скасований припис Територіального управління Держгірпомнагляду в Одеській області №26 від 04.05.2012 щодо Головного управління пенсійного фонду України в Одеській області [336].

Розглянуті принципи державного управління у сфері промислової безпеки та охорони праці відбивають вітчизняний досвід реалізації політики у сфері забезпечення промислової безпеки та охорони праці.

Виявлені закономірності та принципи державного управління у сфері забезпечення промислової безпеки та охорони праці дозволяють методом екстраполяції сформувати оптимальну модель здійснення зазначеної функції. Екстраполяція – це провідний метод прогнозування майбутнього на основі існуючих, діючих на сьогодні тенденцій. Її сутність полягає в тому, що достовірні висновки щодо однієї частини будь-якого явища або процесу поширюються на іншу частину, на явище або процес у цілому, на майбутнє даного явища або процесу [16, С. 170].

Аналіз формування організаційної системи органів управління промисловою безпекою та охороною праці свідчить про те, що впорядкування цієї системи намагалися досягти за допомогою перерозподілу функцій між різними органами. Це, з огляду на перманентний стан реформувань у даній сфері державного управління, не сприяло його ефективності, оскільки відповідні органи змушені були зосереджуватися на вирішенні внутрішніх та міжгалузевих організаційних питань, пов'язаних із створенням чи реорганізацією того чи іншого органу, перерозподілом управлінських функцій.

Важливо, що у процесі усіх реформувань у даній сфері невирішеним залишилося головне питання: хто має нести основну відповідальність за організацію реалізації державної політики у сфері промислової безпеки та охорони праці? Сьогодні центрами реалізації державної політики у цій сфері, контролю за її здійсненням виступають, як зазначалося, декілька центральних органів виконавчої



влади, відповідальність кожного з яких обмежена вузько-визначеною сферою. При цьому ускладнюється координація у роботі зазначених органів, об'єднання їх зусиль для досягнення загальних завдань забезпечення промислової безпеки.

З поліцентричною системою забезпечення промислової безпеки та охорони праці, на наш погляд, не можна погодитися. У літературі з державного управління визнаним є те, що належна реалізація владних рішень згори донизу неможлива без створення дієвої "вертикалі" виконавчої влади. У цій вертикалі першочергове значення має чітке визначення її найвищої структурної ланки, яка повинна виконувати в системі роль керуючого центру. Причому, як зазначає В. Б. Авер'янов, "з точки зору науково-системної ідеології найкращі результати діяльності ієрархічно-організованої системи можуть бути забезпечені за умови її моноцентричної, а не поліцентричної структурної побудови. Тобто за умови, коли усі структурні ланки системи підлягають керуючому впливу саме з одного (а не з кількох) владно-організаційного центру" [2, С. 11]. Такий центр, на наш погляд, має бути утворений у сфері забезпечення промислової безпеки та охорони праці.

Метод екстраполяції дозволяє визначити перспективну організаційну модель системи забезпечення промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду. Окреслимо основні кроки щодо її формування, що дозволяє подолати визначені проблеми в межах зазначеної функції.

По-перше, остаточне відділення функції формування державної політики у сфері забезпечення промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду від функцій її реалізації та контролю за нею. Зазначеному сприяє логіка адміністративних перетворень 2010-х рр. та Закону України "Про центральні органи виконавчої влади", відповідно до яких саме міністерство має бути центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування державної політики в одній чи декількох визначених Кабінетом Міністрів України сферах, проведення якої покладено на Кабінет Міністрів України Конституцією та законами України.

Основними завданнями міністерства як органу, що відповідає за формування та реалізує державну політику в сфері промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду повинно бути забезпечення нормативно-правового регулювання;

визначення пріоритетних напрямів розвитку; інформування та надання роз'яснень щодо здійснення державної політики; узагальнення практики застосування законодавства, розроблення пропозицій щодо його вдосконалення та внесення в установленому порядку проектів законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України на розгляд Президентів України та Кабінету Міністрів України; забезпечення здійснення соціального діалогу на галузевому рівні. У межах свого статусу політичного центру міністерство повинно спрямовувати та координувати діяльність того центрального органу виконавчої влади, на який покладається контроль щодо державної політики та надання адміністративних послуги у сфері забезпечення промислової безпеки та охорони праці; погоджувати та подавати на розгляд Кабінету Міністрів України розроблених зазначеним центральним органом виконавчої влади проектів законів, актів Президента України та Кабінету Міністрів України; визначати пріоритетні напрями роботи цього центрального органу виконавчої влади та шляхи виконання покладених на нього завдань, затверджувати плани його роботи, а також вирішувати ряд кадрових питань.

Як свідчить ретроспективний аналіз, віднесення центрального органу виконавчої влади, на який покладається контроль щодо державної політики та надання адміністративних послуги у сфері забезпечення промислової безпеки та охорони праці, до відання Міністерства соціальної політики України, Міністерства надзвичайних ситуацій України, Міністерства енергетики та вугільної промисловості України, що відбувалося у період незалежності України було невиправданим. Найбільш ефективним у даному напрямку буде визначення Міністерства промислової політики України в якості центрального органу виконавчої влади, який окрім інших функцій, здійснює формування та реалізацію державної політики в сфері промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду. Зазначене є наслідком того, що у віданні зазначеного міністерства знаходиться розроблення та реалізація державних програм розвитку промисловості України, частиною яких є забезпечення промислової безпеки та охорони праці.

Однією з альтернатив підсилення дієвості державного механізму забезпечення промислової безпеки та охорони праці може стати відхід від міністеріальної системи та створення єдиного центру регулювання промислової безпеки та охорони праці. Найбільш придатною формою утворення такого центру може стати Національна комісія з промислової безпеки та охорони праці з регулюючими функціями. До основних завдань комісії можна віднести: державне регулювання у сфері забезпечення промислової безпеки та охорони праці; організація розроблення та запровадження в Україні норм, правил, стандартів з питань забезпечення промислової безпеки; координація діяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій у сфері промислової безпеки та охорони праці; забезпечення виконання зобов'язань України за міжнародними договорами з промислової безпеки та охорони праці.

По-друге, формування спеціалізованого центрального органу виконавчої влади у сфері забезпечення промислової безпеки та охорони праці у вигляді Державної служби технологічного нагляду. Зазначений орган може бути сформований на базі існуючих центральних органів виконавчої влади – Державної служби гірничого нагляду та промислової безпеки України, Державної архітектурно-будівельної інспекції України, Державної інспекції ядерного регулювання України, а також деяких функцій Державної санітарно-епідеміологічної служби України, Державної служби України з надзвичайних ситуацій, Державного агентства з енергоефективності та енергозбереження України, Державної інспекції України з питань праці. Певний крок у цьому напрямку вже зроблений через утворення Державної служби України з питань праці [263]. До утвореного органу, зокрема, були передані питання нагляду за гігієною праці та здійснення дозиметричного контролю робочих місць і доз опромінення працівників, що до цього виконували Санітарно-епідеміологічна служба України та Державна інспекція ядерного регулювання України.

Державна служба технологічного нагляду має стати:

уповноваженим органом у сфері промислової безпеки (органом державного нагляду у сфері промислової безпеки);

уповноваженим органом з охорони праці;

уповноваженим органом державного регулювання безпеки при використанні атомної енергії (органом державного нагляду в галузі використання атомної енергії);

уповноваженим органом державного енергетичного нагляду;

уповноваженим органом з гірничого нагляду;

уповноваженим органом державного будівельного нагляду.

Утворення зазначеного органу подолає існуючу розпорошеність функцій забезпечення промислової безпеки та охорони праці серед кількох органів державної влади та забезпечить створення єдиної системи забезпечення безпеки у виробничій та технологічній сферах. До основних функцій із забезпечення промислової безпеки повинні увійти питання нагляду за експлуатацією об'єктів підвищеної небезпеки, потенційно небезпечних об'єктів і виробництв; нагляду за застосуванням технологій, технологічних процесів, машин, механізмів, устаткування, та інших засобів виробництва; нагляду за проведенням робіт у сфері поводження з вибуховими матеріалами промислового призначення тощо.

До основних функцій із забезпечення охорони праці має бути віднесено нагляд за дотриманням державних вимог щодо охорони праці, розслідування та облік нещасних випадків на виробництві, питання нагляду за гігієною праці.

До основних функцій із державного забезпечення безпеки при використанні атомної енергії повинен бути віднесений нагляд за дотриманням норм і правил в галузі використання атомної енергії, за умовами дії дозволів (ліцензій) на право ведення робіт у галузі використання атомної енергії; за ядерною, радіаційною, технічною безпекою на об'єктах використання атомної енергії; за фізичним захистом ядерних установок, радіаційних джерел, пунктів зберігання ядерних матеріалів і радіоактивних речовин, за системами єдиного державного обліку і контролю ядерних матеріалів, радіоактивних речовин, радіоактивних відходів тощо.

До основних функцій із забезпечення енергетичного нагляду може бути віднесене здійснення контролю за технічним станом і безпечним обслуговуванням мереж, які використовують споживачі електричної і теплової енергії, устаткуванням електростанцій, енерго- та тепlopостачаючих організацій, раціональним і

ефективним використанням електричної і теплової енергії, нафти, газу, вугілля, торфу, горючих сланців і продуктів їх переробки на підприємствах, в організаціях та установах незалежно від форми власності.

До основних функцій із забезпечення гірничого нагляду треба віднести нагляд за правильністю і своєчасністю проведення заходів, що гарантують безпеку людей, гірничих виробок і свердловин від шкідливого впливу робіт, пов'язаних з користуванням надрами.

Нарешті, основним завданням будівельного нагляду має стати перевірка відповідності виконання робіт і будівельних матеріалів у процесі будівництва, реконструкції, капітального ремонту об'єктів капітального будівництва, а також результатів таких робіт вимогам технічних регламентів, проектної документації.

По-третє, позбавлення центрального органу виконавчої влади у сфері забезпечення промислової безпеки та охорони праці функцій, які не пов'язані безпосередньо із функцією промислової безпеки та охорони праці. Певний крок у цьому напрямку вже зроблений через утворення Державної служби України з питань праці [263]. З повноважень новоутвореного органу, зокрема, була вилучена функція реалізації державної політики у сфері охорони надр, яка була покладена на Державну службу геології та надр України, що є цілком справедливим. З іншого боку, на новоутворену службу були фактично покладені функції у сфері контролю і нагляду за дотриманням трудового законодавства та інших нормативних правових актів, які містять норми трудового права, законодавства про зайнятість населення, функції з надання державних послуг у сфері сприяння зайнятості населення та захисту від безробіття, трудової міграції та врегулювання колективних трудових спорів. У випадку збереження зазначеної моделі діяльність відповідної служби буде за визначенням орієнтована на захист трудових прав найманих працівників, ніж на питання промислової безпеки та охорони праці. Також зайвим у діяльності центрального органу виконавчої влади у сфері забезпечення промислової безпеки та охорони праці є ринковий нагляд, як діяльність з метою забезпечення відповідності продукції встановленим вимогам, який цілком можливо покласти на органи державної влади зі стандартизації та сертифікації продукції.

По-четверте, створення центрального органу виконавчої влади у сфері забезпечення промислової безпеки та охорони праці у вигляді Державної служби технологічного нагляду повинно передбачати відповідні організаційні зміни як на центральному, так й на територіальному рівні. Зокрема, у структурі центрального апарату зазначеного органу, крім забезпечуючих структурних підрозділів, передбачається утворити:

- департамент регулювання безпеки на атомних станціях та радіаційно небезпечних об'єктах;
- департамент загальнопромислового нагляду;
- департамент будівельного нагляду;
- департамент енергетичного нагляду;
- управління нагляду за об'єктами нафтогазового комплексу;
- управління нагляду у вугільній промисловості;
- управління нагляду в агропромисловому комплексі;
- управління нагляду у соціально-культурній сфері;
- управління нагляду на транспорті та у зв'язку.

Свої перебудови також потребує територіальна організація центрального органу виконавчої влади у сфері забезпечення промислової безпеки та охорони праці. Основний крок у даному напрямку повинен полягати у переході від адміністративно-територіального принципу до територіально-виробничого принципу, який лежить в основі економічної регіоналізації й пов'язаних з нею виробничих комплексів (кластерів). Зокрема, замість 27 територіальних органів може бути утворено Донецьке (Донецька, Луганська області, центр м. Донецьк), Придніпровське (Дніпропетровська, Запорізька, Кіровоградська області, центр м. Дніпропетровськ), Центральне (Вінницька, Житомирська, Київська, Хмельницька, Черкаська, Чернігівська області, центр м. Київ), Західне (Волинська, Закарпатська, Івано-Франківська, Львівська, Рівненська, Тернопільська, Чернівецька області, центр м. Львів), Південне (Миколаївська, Одеська, Херсонська області, центр м. Одеса), Східне (Полтавська, Сумська, Харківська області, центр м. Харків), Кримське (АРК, м. Севастополь, центр – м. Сімферополь) територіальні управління.

У свою чергу в складі зазначених територіальних управлінь можуть бути створені структурні підрозділи у найбільших промислових містах.

По-п'яте, забезпечення ефективної координації поміж органами державної влади та місцевого самоврядування з питань промислової безпеки та охорони праці. Серед найбільш ефективних методів координації є створення так званих регламентів взаємодії, про необхідність прийняття яких уже ставилося питання в літературі [58; 90].

Регламент взаємодії – це нормативно-правовий акт, що встановлює адміністративну процедуру (адміністративні процедури) взаємодії органів виконавчої влади між собою. Регламентом взаємодії встановлюються процедури взаємодії органів виконавчої влади, учасниками яких є кілька виконавчих органів державної влади, їхні посадові особи. Регламент взаємодії повинен встановлювати обов'язкові вимоги до адміністративних процесів взаємодії органів виконавчої влади між собою і їх компонентами в обсязі і формах, що дозволяють забезпечити ефективну реалізацію виконавчим органом державної влади, його структурними підрозділами і посадовими особами їхньої компетенції. На жаль, зазначений інструмент майже не використовується у системі забезпечення промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду.

На наш погляд, регламенти взаємодії центрального органу виконавчої влади у сфері забезпечення промислової безпеки та охорони праці мають встановити адміністративні процедури взаємодії виконавчих органів державної влади в рамках, у тому числі:

- спільного нормативно-правового регулювання у встановлених сферах діяльності виконавчих органів державної влади;
- підготовки виконавчими органами державної влади проектів висновків і зауважень до проектів законів, а також офіційних відгуків на законопроекти;
- взаємодії при наданні й одержанні інформації, висновків, експертиз;
- спільного здійснення повноважень з надання адміністративних послуг;
- спільного здійснення повноважень з нагляду у встановленій сфері діяльності;

- утворення й організація діяльності міжвідомчих координаційних і дорадчих органів.

Зокрема, відсутність регламентів взаємодії Держгірпромнагляду України з міністерствами, рядом державних служб, інспекцій, агенцій не дозволяє йому ефективно виконувати покладені на нього функції та повноваження, що призводить до неефективного розподілу ресурсів, дублювання контрольно-наглядових функцій держави.

По-шосте, з метою використання ресурсів громадянського суспільства, на наш погляд, в процесі адміністративних перетворень також має бути використаний ресурс саморегулюючих організацій у сфері промислової безпеки та охорони праці. Як зазначалося ще у першому розділі, на початку ХХ ст. основні функції з котлонагляду, здійснювалися відповідними громадськими організаціями, утвореними власниками парових механізмів. Законодавче підґрунтя цьому може забезпечити, зокрема, законодавча пропозиція щодо проекту Закону України "Про організаційні засади проведення аудиту з промислової безпеки і охорони праці", де функції аудиту покладені здебільше на саморегулюючі організації.

Виходячи з діючої моделі державного управління у сфері промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду (рис. 3.1., стор. 146) узагальнена екстраполяційна модель державного управління у сфері забезпечення промислової безпеки та охорони праці представлена на рис. 3.2.



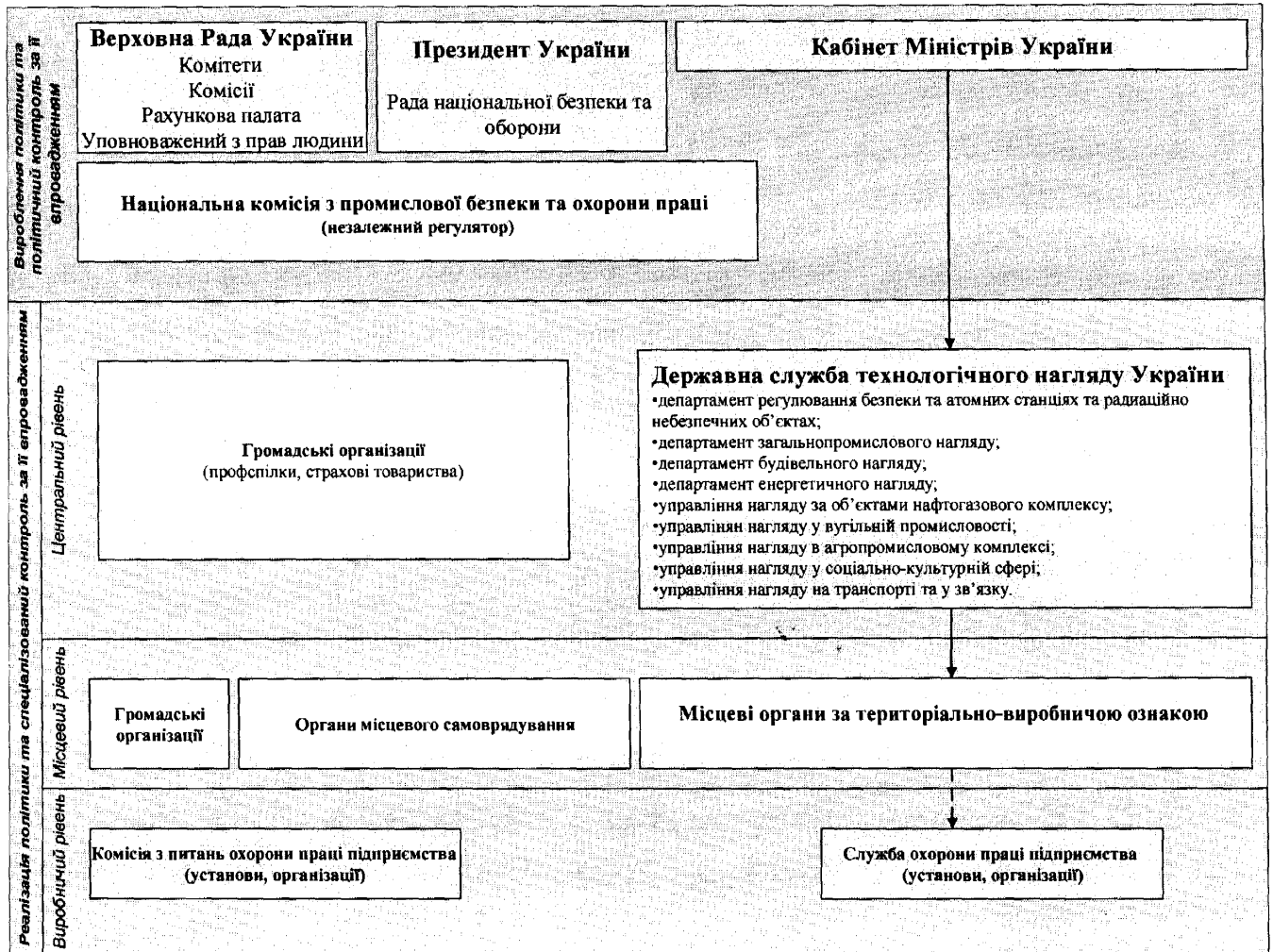


Рис. 3.2. Екстраполяційна модель державного управління у сфері забезпечення промислової безпеки та охорони праці

По-сьоме, велике значення в процесі вдосконалення державної системи забезпечення промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду належить нормативному забезпеченню зазначеної діяльності. Враховуючи існуючу законодавчу базу, на наш погляд, свого негайного прийняття потребують закони "Про промислову безпеку" та "Про організаційні засади проведення аудиту з промислової безпеки і охорони праці".

Необхідність прийняття спеціального Закону України "Про промислову безпеку" обумовлено необхідністю законодавчого визначення основних засад промислової безпеки. Розроблення закону, що регламентує відносини у сфері промислової безпеки, та впровадження інших запропонованих заходів, дозволила би запровадити комплексну збалансовану систему нагляду у сфері безпеки

виробництва за участі відповідних центральних органів виконавчої влади, яка передбачає максимальну ефективність при мінімальному можливому обтяженні суб'єктів господарювання, що створює сприятливі умови для подальшого розвитку виробництва. Закон також має чітко визначити термінологію, сферу діяльності, розподіл повноважень щодо державного нагляду та експертної діяльності в сфері промислової безпеки, а також правові, економічні, соціальні та організаційні засади забезпеченні безаварійного функціонування небезпечних виробничих об'єктів у процесі здійснення господарської діяльності.

Закон пропонується скласти з кількох розділів.

Розділ 1. Загальні положення, у тому числі визначення основних термінів. Серед них важливим є визначення промислової безпеки. З врахуванням висновків першого розділу нашого дослідження під нею ми розуміємо стан захищеності життя та здоров'я людей від небезпечних виробничих факторів під час використання небезпечних виробничих об'єктів, що забезпечується системою правових, соціально-економічних та організаційно-технічних заходів. У розділі також повинні бути визначені основні засади державної політики у сфері промислової безпеки та її принципи, зокрема, визначені нами у першому параграфі даного розділу.

Розділ 2 повинен бути спрямований на закріплення засад організації промислової безпеки, у тому числі закріплення загальних вимог у сфері промислової безпеки, обов'язки осіб, які виконують роботи, пов'язані з використанням устаткування підвищеної небезпеки. У зв'язку з відсутністю законодавчого закріплення повноважень центрального органу виконавчої влади з промислової безпеки, зазначене пропонується також закріпити у відповідному розділі.

У Розділі 3 пропонується закріпити організацію державного нагляду у сфері промислової безпеки, у тому числі форми, процедури та інструменти нагляду, підстави для перевірок тощо.

Розділ 4 може бути присвячений питанням експертизи промислової безпеки, у тому числі завданням експертизи промислової безпеки, суб'єктам та об'єктам експертизи тощо.

Розділ 5 повинен бути присвячений відповідальності за порушення законодавства у сфері промислової безпеки. Пропонується, зокрема, що суб'єкти господарювання, які допустили настання нещасного випадку або аварії з тяжкими наслідками, систематичне порушення вимог нормативно-правових актів з промислової безпеки, за рішенням суду можуть бути ліквідовані, в разі звернення центрального органу виконавчої влади з нагляду за промисловою безпекою з відповідною заявою до суду.

Законодавча пропозиція щодо закону України "Про промислову безпеку" представлена у Додатку И.

Як з'ясовано вище, державна політика в галузі промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду має базуватися на принципах підвищення рівня промислової безпеки, шляхом сприяння підприємствам, у створенні безпечних та нешкідливих умов праці. Згідно з нормами Закону України "Про охорону праці" роботодавець забезпечує функціонування системи управління охороною праці шляхом організації проведення аудиту 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. Але вказана норма фактично не працює і залишається декларативною, оскільки законодавство, яке б регулювало проведення аудиту з промислової безпеки і охорони праці на сьогоднішній день відсутнє, що ставить систему забезпечення промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду перед рядом викликів.

У той же час, врегулювання цього питання на законодавчому рівні зумовлено об'єктивною необхідністю. Це обумовлено структурними змінами в економіці, розвитком процесів роздержавлення, утворенням нових форм і методів господарювання, суттєвим збільшенням кількості суб'єктів господарської діяльності різних форм власності, особливо у середньому та малому бізнесі та, зокрема, фізичних осіб – суб'єктів підприємницької діяльності, які використовують найману працю, і зобов'язані забезпечити, відповідно до чинного законодавства, здорові та безпечні умови праці.

Законом України від 18 березня 2004 року № 1629-IV була затверджена Загальнодержавна програма адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу. Також відповідно до положень Угоди про Асоціацію між ЄС та Україною приведення національного законодавства у відповідність до стандартів ЄС є необхідним для гарантування небезпечних умов праці під час здійснення трудових обов'язків.

Незадовільний стан безпеки і умов праці у виробництві, особливо на невеликих підприємствах, високий рівень виробничого травматизму і професійної захворюваності, а також аварійності, значна кількість робочих місць, що не відповідають вимогам виробничої безпеки, незадовільне забезпечення працівників засобами індивідуального захисту, в багатьох випадках низької якості, щорічне зростання загальної суми витрат на фінансування пільгових пенсій та пенсій з трудового каліцтва вимагають здійснення конкретних заходів, спрямованих на приведення національного законодавства з промислової безпеки і охорони праці у відповідність до норм і стандартів Європейського Союзу і в першу чергу щодо загальних вимог безпеки праці та виробництва.

На підставі узагальнення діяльності центральних органів виконавчої влади України із забезпечення промислової безпеки та охорони праці у період 1991-2014 рр., аналізу діяльності підприємств в галузі промислової безпеки і охорони праці, аналізу результатів господарської діяльності в цій сфері пропонується прийняти окремий закон, який би визначив правові та організаційні засади здійснення аудиту з промислової безпеки і охорони праці як системи заходів, спрямованих на встановлення відповідності діяльності суб'єктів господарювання вимогам законодавства у цій сфері.

У законодавчій пропозиції щодо проекту Закону "Про організаційні засади проведення аудиту з промислової безпеки і охорони праці", що надана у Додатку I, пропонується закріпити засади законодавчого регулювання здійснення аудиту з промислової безпеки і охорони праці, в тому числі через встановлення сфери та порядку проведення аудиту, визначення об'єктів та суб'єктів аудиту, вимог до виконавців аудиту, відповідальність за порушення законодавства про аудит з

промислової безпеки і охорони праці. При розробленні законопроекту слід також взяти за основу положення ДСТУ ISO 9011-2003 г. "Рекомендацій щодо аудиту системи менеджменту якості та/або оточуючого середовища", з урахуванням особливостей, які передбачені вимогами в галузі промислової безпеки й охорони праці.

### Висновки до розділу 3

1. Становлення та розвиток національної моделі забезпечення промислової безпеки та охорони праці безпосередньо було пов'язано із змінами, що відбувалися у системі виконавчої влади незалежної України. У перший період (1991-1993 рр.) відбулося формування самостійних органів управління промисловою безпекою та охороною праці через зміну статусу відповідних органів з органів Союзу РСР в органи незалежної України без принципових змін їх функцій, повноважень та структури. У другий період (1993-1998 рр.) реорганізація органів із забезпечення промислової безпеки відбувалися внаслідок запозичення та компіляції аналогічних систем в пострадянських країнах, у першу чергу з Російської Федерації. Лише період 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.

2. Основними організаційними формами, яких набували органи з забезпечення промислової безпеки та охорони праці, були державний комітет (центральний орган виконавчої влади, діяльність якого передбачала здійснення ним міжгалузевої діяльності, координації та контролю й забезпечення через це і 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 (є центральним органом виконавчої влади, який здійснює функції з контролю і нагляду та надання державних послуг у встановленій сфері діяльності).

3. Забезпечення промислової безпеки, охорони праці, гірничого нагляду є функцією багатьох органів державної влади, органів місцевого самоврядування. Зазначена система є найбільш 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 ключової 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) і 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.

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

5. 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 контрольних-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.

6. Під перспекцією у державному управлінні розуміється науковий спосіб виявлення стану та ймовірних шляхів розвитку відповідного органу державної влади та управлінських процесів у його межах. Зазначена функція державного управління передбачає вирішення таких завдань як вироблення мети, визначення майбутнього стану, моделювання реальних розвитку системи процесів державного управління.

7. Нова 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.

Додаткові аспекти вдосконалення діючої системи забезпечення промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду були розглянуті і в інших роботах автора [18; 20; 23; 28; 30; 31].

## 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 ненесення шкоди життю, здоров'ю і працездатності людини в процесі трудової діяльності. Промислова безпека, охорона праці та гірничий нагляд мають чітко структуровані 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 ХІХ – кінець 10-х рр. ХХ 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. ХХ 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, організаціям 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 ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ ТА ЛІТЕРАТУРИ

1. Авер'янов, В. Центральні органи виконавчої влади в Україні: концептуальний підхід до класифікації в контексті адміністративної реформи [Текст] / В. Авер'янов // Вісник Академії правових наук України. – 1999. – №1. – С. 13-18.
2. Авер'янов, В. Б. Органи виконавчої влади в Україні [Текст] / В. Б. Авер'янов. – К.: Ін Юре, 1997. – 346 с.
3. Адміністративне право України [Текст] / за ред. Ю. П. Битяка. – Х. : Право, 2001. – 528 с.
4. Азаров, Ю. Ю. Організаційно-правові засади забезпечення громадської безпеки в умовах надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру [Текст] : монографія / Ю. Ю. Азаров, Д. М. Павлов, А. Г. Чубенко. – Київ : [б. в.], 2014. – 149 с.
5. Акимов, В. А. Методический аппарат исследования природного и техногенного риска [Текст] / Акимов В. А. // Безопасность жизнедеятельности. - 2001. – № 2. – С. 34-38.
6. Андрійко, О. Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади [Текст] / О. Ф. Андрійко. – К. : Наукова думка, 2004. – 302 с.
7. Атаманчук, В. Г. Теория государственного управления [Текст]: курс лекций / В. Г. Атаманчук. – М. : Юридическая литература, 1997. – 400 с.
8. Бакуменко, В. Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики [Текст] / В. Д. Бакуменко ; Українська академія держ. управління при Президентові України. - К. : Видавництво УАДУ, 2000. – 324 с.
9. Балюк, Г. Л. Контроль і нагляд за додержанням законодавства про ядерну та радіаційну безпеку [Текст] / Г. Л. Балюк // Екологічний контроль: питання теорії і практики. – К.: Інститут держави і права ім. В.М.Корецького. – 1999. – 109 с.
10. Батлук, В. А. Охорона праці: навч посібник [Текст] / В.А. Батлук, М.П. Кулик, Р.А. Яцюк. – Львів: Видавництво Львівської політехніки, 2011. – 388 с.
11. Бахрах, Д. Н. Важные вопросы науки административного права [Текст] / Д. Н. Бахрах // Государство и право. – 1993. – № 2. – С. 32-43.



12. Беззубов, Д. О. Суспільна безпека (організаційно-правові засади забезпечення) [Текст] : монографія / Д. О. Беззубов. – К. : МП Леся, 2013. – 451 с.
13. Берг-привелегія // ПЗС (первое). – Т. V. – №3464
14. Берг-регламент // ПЗС (первое). – Т. X. – №7766
15. Бойко-Бойчук, Л. Метод аналогій у соціально-політичних дослідженнях [Текст] / Л. Бойко-Бойчук // Політичний менеджмент – 2007. – № 4. – С. 74-82.
16. Брус, Т. Аналіз політики і стратегічне прогнозування [Текст] / Т. Брус // Актуальні питання державного управління: зб. наук. пр. /ДФ УАДУ при Президентові України – Дніпропетровськ, 200. – Вип 2. – С. 167-173
17. Булгаков І. Становлення системи гірничого нагляду в Україні (XIX – початок ХХ ст.) / Державне управління в Україні: історія державотворення, виклики та перспективи [Електронний ресурс] : матеріали V Міжнар. наук.конф. аспірантів та докторантів з державного управління, 15 трав. 2014 р. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2014. - 315 с. – С. 11-16. – Режим доступу: <http://www.oridu.odessa.ua/7/1/doc/2014-05-27-Konf%202014.pdf>
18. Булгаков, И. Пути совершенствования управления горного надзора и промышленной безопасности Украины [Текст] / И. Булгаков // Вестник государственного и муниципального управления/ Орловский филиал РАГСИНХ при Президенте России. – №4. – 2013. – С. 61-67.
19. Булгаков, І. "Людська безпека" як зовнішньополітична стратегія країн світу [Текст] / І. Булгаков / Матеріали XI регіональної науково-практичної конференції "Актуальні проблеми європейської інтеграції та євроатлантичного співробітництва України", ДРІДУ НАДУ, 15 травня 2014 р., м. Дніпропетровськ / За заг.ред. Л. Л. Прокопенка. – Д.: ДРІДУ НАДУ, 2014. – С. 178-180.
20. Булгаков, І. Безпека життя і здоров'я працівників у ЄС: унормування системи забезпечення [Текст] / І. Булгаков // Європейський проект та Україна : матеріали наук.-практ. конф. 21 грудня 2012 р. / за аг. Ред.. М.М.Іжи, ВМ. Кривцової. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2013. – С. 69-71.
21. Булгаков, І. Виникнення системи промислової безпеки та гірничого нагляду в механізмі державного управління [Електронний ресурс] / І. Булгаков / Матеріали ВЕБ-семінару кафедри регіональної політики і публічного адміністрування

ОРИДУ НАДУ (22 травня 2014 року, ОРИДУ). – Режим доступу: <http://www.oridu.odessa.ua/news/golovna/Data/rez.pdf>

22. Булгаков, І. Гірничий нагляд в урядовому механізмі на теренах України у XIX – початку XX ст. [Текст] / І. Булгаков // Теорія та практика державного управління: зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ “Магістр”, 2014. – Вип. 1 (44). – 380 с. – С. 59-66.

23. Булгаков, І. Досвід організації держнагляду з охорони праці в зарубіжних країнах [Текст] / І. Булгаков // Сучасні тенденції розвитку публічного управління: теорія та практика : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю, 2 листоп. 2012 р. – Одеса : ОРИДУ НАДУ, 2012. – С. 13-15.

24. Булгаков, І. Людська безпека: поняття та характеристики у вітчизняному та світовому вимірах [Текст] / І. Булгаков // Європейська інтеграція в контексті світових глобалізаційних процесів: Матеріали науково-практичної конференції, Одеса, 19 грудня 2013 р. / За заг. ред. Іжі М.М., Кривцової В.М. – Одеса: ОРИДУ НАДУ, 2014. – С. 110-121.

25. Булгаков, І. Механізм управління промисловою безпекою в Україні з середини до кінця XX ст. [Текст] / І. Булгаков // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. ОРИДУ / [голов. ред. М.М. Іжа]. - Вип. 1 (57). – Одеса : ОРИДУ НАДУ, 2014. – 188 с. – С. 13-16.

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

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

28. Булгаков, І. Модернізація моделі управління гірничого нагляду та промислової безпеки України: проблеми і перспективи [Текст] / І. 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.

29. Булгаков, І. Організаційно-правові засади функціонування територіального управління Державної служби гірничого нагляду та промислової безпеки України (на прикладі Одеської області) [Текст] / І. Булгаков // Актуальні проблеми державного управління. – О.: ОРІДУ НАДУ, 2013. – № 2 (54). – С. 40-44.

30. Булгаков, І. Основні проблемні питання Територіального управління Держгірпромнагляду в Одеській області та заходи з їх подолання [Текст] / І. 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.

31. Булгаков, І. Принципи державного управління забезпеченням промислової безпеки та охорони праці [Текст] / І. Булгаков // Ефективність державного управління: Збірник наукових праць – Л.: ЛРІДУ НАДУ при Президентіві України, 2014. – Вип. 40. – С. 245-254

32. Булгаков, І. Становлення та розвиток системи державного управління промисловою безпекою в Україні [Текст] / І. Булгаков // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. ОРІДУ / [голов. ред. М.М. Іжа]. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2014. – Вип.4 (60). – С. 52-57.

33. Великий енциклопедичний юридичний словник [Текст] / За редакцією акад. НАН України Ю. С. Шемшученка. – К. : ТОВ "Видавництво "Юридична думка", 2007. – 992 с.

34. Великий тлумачний словник сучасної української мови [Текст] / [уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел]. – К.; Ірпінь: ВТФ "Перун", 2003. – 1440 с.

35. Винников, А. Состав Инспекции Труда [Текст] / А. Винников // Вопросы труда. – 1923. – №5-6; Приложение: "Юбилей Инспекции труда". – С. 12-23.

36. Вегер, І. С. Вопросы охраны труда – во главу угла // Вісник праці. – 1918. – №2-3. – С. 50

37. Воблий, К. Г. Нариси з історії російсько-української цукробурякової промисловості [Текст] : в 3 т. / К. Г. Воблий. – К.: Всеукраїнська Академія наук, 1931.

38. Вовчик, А. Ф. Политика царизма по рабочему вопросу в предреволюционный период (1894-1904). – Львов: Издательство ЛГУ, 1964. – 323 с.
39. Волошин, В. Епістемологічний релятивізм: pro et contra (людина, що пізнає, та її “можливі світи”) [Текст] / В. Волошин // Соціогуманітарні проблеми людини. – 2010. – №5. – С. 27-35.
40. Вопросы Государственного комитета по надзору за безопасным ведении работ в промышленности и горному надзору при Совете Министров СССР (Госгортехнадзор СССР): Постановление Совета Министров СССР от 01.02.1968 №69 // СП СССР. – 1966. – №4. – Ст. 17.
41. Воропаєва, Н. Г. Поняття та види нагляду та контролю за додержанням законодавства про охорону праці [Текст] / Н. Г. Воропаєва // Актуальні проблеми права: теорія і практика. – 2013. – № 27. – С. 151-157.
42. Временные правила об употреблении взрывчатых материалов при горных работах // СУ. – 1887. – №92. – Ст. 885
43. Гайко, Г. Гірництво й підземні споруди в Україні та Польщі (нариси з історії) [Текст] / Г. Гайко, В. Білецький, Т. Мікось, Я. Хмура. – Донецьк: УКЦентр, Донецьке відділення НТШ, "Редакція гірничої енциклопедії", 2009. – 296 с.
44. Гайко, Г. І. Історія гірництва [Текст]: Підручник / Г. І. Гайко, В. С. Білецький. – Київ-Алчевськ: Видавничий дім "Києво-Могилянська академія", видавництво "ЛАДО" ДонДТУ, 2013. – 542 с.
45. Галуцько, В. В. Напрями адміністративної реформи в Україні [Електронний ресурс] / В. В. Галуцько // Форум права: Електронне наукове фахове видання. – 2011. – №1. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11gvvrvu.pdf>
46. Гандзюк, М. П. Основи охорони праці: Підручник, 3-е видання / М. П. Гандзюк, Є. П. Желібо, М. О. Халімовський; За ред. М. П. Гандзюка. - К.: Каравела, 2005. – 392 с.
47. Гірничий закон України: Закон України від 06.10.1999 № 1127-XIV. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1127-14>

48. Горбулін, В. П. Національна безпека: український вимір [Текст] / В. П. Горбулін, О. В. Литвиненко ; Інститут проблем національної безпеки Ради національної безпеки і оборони України. - К. : Інтертехнологія, 2008. - 104 с.
49. Горное положение СССР // СЗ СССР. – 1927. - № 68. – Ст. 688.
50. Горнорабочие // Энциклопедический словарь Брокгауз и Ефрон . –СПб, 1893. – Т. 17. – С. 268
51. Горные промыслы и заводы // Энциклопедический словарь Брокгауз и Ефрон . –СПб, 1893. – Т. 17. – С. 280.
52. Статистика несчастных случаев // Горный журнал. – 1892. – №2. – С. 141.
53. Горный устав // СУ. – Т. VII.
54. Готт, В. С. Категории современной науки [Текст] : монографія / В. С. Готт, Э. Л. Семенюк, А. Д. Урсул. – М.: Мысль, 1984. – 268 с.
55. Грабовецький, Б. Є. Методи експертних оцінок: теорія, методологія, напрямки використання [Текст] : монографія / Б. Є. Грабовецький. – Вінниця : ВНТУ, 2010. – 171 с.
56. Гур'єв, С. О. Кризовий менеджмент та принципи управління ризиками в процесі ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій [Текст] / С. О. Гур'єв [и др.]. – К. : [б.в.], 2008. – 148 с.
57. Гуржій, І. О. Розвиток товарного виробництва і торгівлі на Україні (з кінця XVIII – 1861 р.) / І. О. Гуржій, М. Н. Лещенко. – К.: Радянська Україна, 1958. – 180 с.
58. Давтян С. Проблеми регламентування діяльності органів виконавчої влади на регіональному рівні [Текст] / С. Давтян, С. Саханенко // Вісник державної служби. – 2006. – №6. – С. 23-28.
59. Давтян, С. Г. Організаційно-правовий механізм державного управління на місцевому рівні [Текст] : навч. посіб. / С. Г. Давтян [и др.] ; Національна академія держ. управління при Президентові України, Одеський регіональний ін-т держ. управління. - О. : ОРІДУ НАДУ, 2006. – 252 с.
60. Данільян, О. Г. Національна безпека України: сутність, структура та напрямки реалізації [Текст] : навч. посіб. / О. Г. Данільян [и др.]. – Х. : Фоліо, 2002. – 285 с.

61. Декларація про державний суверенітет України: Прийнята Верховною Радою України 16 липня 1990 №55-ХІІ
62. Державне управління : [навч. посіб.] / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко ; за ред. А. Ф. Мельник. – К. : Знання-Прес, 2003. – 343 с.
63. Державне управління в Україні [Текст]: навчальний посібник / [за заг. ред. В. Б. Авер'янова]. – К. : Вид-во ТОВ "СОМІ", 1999. – 265 с.
64. Державне управління охороною праці [Текст] : Монографія // К. Н. Ткачук [та ін.]. – К. : Основа, 2013. – 348 с.
65. Державне управління: основи теорії, історія і практика [Текст] : навч. посіб. / В. Д. Бакуменко, П. І. Надолішній, М. М. Іжа, Г. І. Арабаджи ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Одес. регіон. ін-т держ. упр. – О. : Вид-во ОРІДУ НАДУ, 2009. - 393 с.
66. Державний архів Луганської області. Ф. 37, оп. 1, д. 13, л. 18
67. Державний архів Одеської області. Ф 457, оп. №324, д. 23, л. 4.
68. Деркач, А. Л. Організаційно-правові аспекти контролю у галузі ядерної та радіаційної безпеки [Текст] : автореф. дис... к. ю. н./ А. Л. Деркач ; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К., 2007. – 16 с.
69. Деякі питання Державної служби України з надзвичайних ситуацій: Указ Президента України від 16.01.2013 №20/2013. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/442-2013-%D0%BF>
70. Дзьобань, О. П.. Національна безпека України: концептуальні засади та світоглядний сенс [Текст] / О. П. Дзьобань. – Х. : Майдан, 2007. - 284 с.
71. Дзьобань, О. П.. Національна безпека в умовах соціальних трансформацій [Текст] : методологія дослідження та забезпечення / О. П. Дзьобань; Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. - Х. : Константа, 2006. - 438 с.
72. Дідик, О. О. Методи та алгоритми побудови моделей процесів управління на основі ретроспективних даних [Текст] : автореф. дис... к. техн. н. / О. О. Дідик; Херсонський держ. технічний ун-т. – Херсон, 2001. – 20 с.
73. Доманський, В. А. Державне управління пожежною безпекою України (організаційно-правовий аналіз за матеріалами діяльності Державного департаменту

пожежної безпеки) : автореф. дис. канд. юрид. наук / В.А. Доманський. – Х., 2004. – 18 с.

74. Драпогуз, В. Екстраполяція як метод наукового пізнання [Текст] / В. Драпогуз // Гуманітарний вісник, 2013. – Вип. 28. – С. 606-612

75. Дяченко, Н. Роль і місце прогнозування в системі державного управління [Текст] / Н. Дяченко // Державне управління та місцеве самоврядування : Зб. наук. пр. – Дніпропетровськ.: ДРІДУ, 2013. – Вип. 4 (19). – С. 58-67

76. Електронний документообіг у державному управлінні [Текст] : навч. посіб. / Клименко І. В., Линьов К. О., Горбенко І. Д., Онопрієнко В. В. ; Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. – К. ; Х. : ФОРТ, 2009. – 232 с.

77. Ерошкин, Н. П. История государственных учреждений дореволюционной России [Текст] / Н. П. Ерошкин. – М.: Высшая школа, 1983. – 352 с.

78. За матеріалами: Сборник узаконений, правил и распоряжений по делам, касающимся фабричной инспекции. – Вип. I-III. – СПб, 1898-1907.

79. Залюбовська, І. К. Організаційно-правові засади державного контролю в Україні: навч.-метод. посібник [Текст] / І. К. Залюбовська – Одеса: Юрид. літ., 2003. – 104 с.

80. Заромский, И. За улучшение качества работы органов труда [Текст] / И. Заромский // Вопросы труда. – 1929. – №5. – С. 10-28.

81. Засулько, С. С. Теоретичний аналіз сутності забезпечення техногенної безпеки в Україні [Текст] / С. С. Засулько // Держава і право: зб.наук.пр. – К., 2005. – Вип. 27. – С. 288-295.

82. Зеркалов, Д. В. Охорона праці [Електронний ресурс] : Монографія / Д. В. Зеркалов. – К.: Основа, 2012. – 639 с.

83. Инструкция Горному управлению Южной России // СУ. – 1891. – №100. – Ст. 1034.

84. Инструкция горным надсмотрщикам, назначаемым для надзора за подземными разработками на основании ст. 56 Устава Горного // СУ. – 1903. – ст. 1910.

85. Инструкция о взаимоотношениях инспекторов труда с агентами специального надзора (техническими и санитарными инспекторами // Сборник

положений, постановлений, інструкцій, циркулярів Нар. Ком. Труда. – М., 1920. – 28 с.

86. Інструкція по надзору за частною горною промисленностью // СУ – 1888. – Ст. 887.

87. Інструкція чинам полиции по надзору за благоустройством и порядком на фабриках и заводах, а также на частных горных завлдах и промыслах // СЗ. – 1900. – №115. – Ст. 2443

88. Івакін, О. А. Основи епістемології. Теорія і методологія наукового пізнання [Текст] : навч. посіб. для студ. магістерського від-ня та асп. / О. А. Івакін ; Одеська національна юридична академія. – О. : Юридична література, 2000. – 112 с.

89. Івчук, Ю. Ю. Охорона праці: міжнародні та європейські вимоги [Текст] / Ю. Ю. Івчук // Актуальні проблеми права: теорія і практика. – 2013. – № 26. – С. 55-63

90. Ісаєнко, І. І. Механізм координації у системі органів виконавчої влади [Текст] : автореф. дис. ... канд. наук з держ. управління / І. І. Ісаєнко; Одес. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – О., 2010. – 20 с.

91. Кавалеров, В. А. Від "техносфери" до "ноосфери": філософсько-освітній аспект [Текст] / В. А. Кавалеров // Вісник НТУУ "КПІ". Філософія. Психологія. Педагогіка. – Вип. 3. – К., 2011. – С. 24-28

92. Каплун, С. Десятилетие Советской Охраны Труда [Текст/ С. Каплун // Вопросы труда. – 1927. – №10. – С. 70-77.

93. Качинський, А. Б. Засади системного аналізу безпеки складних систем [Текст] / Б. Качинський ; за заг. ред. В. П. Горбуліна. – К. : Євроатлантикінформ, 2006. – 336 с.

94. Клименко, Н. Г. Особливості державного управління в умовах надзвичайних ситуацій: теоретичний та історичний аспекти [Текст]: автореф. дис ... к. держ. упр. / Н. Г. Клименко. – К., 2010. – 20 с.

95. Кислицын, С. А. Шахтинское дело. Начало сталинских репрессий против научно-технической интеллигенции в СССР [Текст] / С. А. Кислицын. – Ростов-на-Дону, 1993. – 226 с.

96. Ковалинський, В. В. Праця та соціальна політика. З історії міністерства [Текст] / В. В. Ковалинський, Т. М. Кир'ян. – К.: Поліграф-Колегіум, 2002. – 280 с.



97. Кодекс законів о труде РСФСР // СУ РСФСР. – 1918. – №87-88. – Ст. 905.
98. Колпаков, В. К. Адміністративне право України [Текст]: підручник / В. К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.
99. Коментар до Конституції України. Друге вид., випр. й доп. - К., 1998. – С. 202-206
100. Концепція реформування публічної адміністрації в Україні [Текст] / Центр політико-правових реформ. – К., 2005. – 47 с.
101. Копнин, П. В. Гносеологические и логические основы науки [Текст] : монографія / П. В. Копнин. – М.: Мысль, 1974. – 568 с.
102. Кривчик, Г. Г. Реорганізація державного управління в Україні в період "відлиги" / Г. Г. Кривчик // Публічне адміністрування [Електронний збірник наукових праць]. – 2009. – №2. – Режим доступу: <http://www.dbuapa.dp.ua/zbirnik/2009-02/09kkggurv.pdf>
103. Кринична, І. П. Державне управління процесами забезпечення радіаційної безпеки в Україні [Текст] : монографія / І. П. Кринична ; Національна академія держ. управління при Президентіві України, Дніпропетровський регіональний ін-т держ. управління. – Д. : Пороги, 2009. – 304 с.
104. Кузьмін, О. С. Історичний процес: теорія та методологія дослідження [Текст] / О. С. Кузьмін ; Житомирський держ. педагогічний ун-т ім. Івана Франка. – Житомир : М. Косенко, 2003. – 187 с.
105. Лахижа, М. І. Публічна адміністрація в Україні: становлення та розвиток. Монографія. – Дніпропетровськ: Вид-во "Монолит", 2011 – 400 с.
106. Ліпкан, В. А. Теорія національної безпеки [Текст] : підруч. / В. А. Ліпкан ; МОН України. – К. : КНТ, 2009. – 631 с.
107. Ліпкан, В. А. Національна і міжнародна безпека у визначеннях та поняттях [Текст] / В. А. Ліпкан, О. С. Ліпкан. – Вид. 2-ге, доп. і переробл. – К. : Текст, 2008. – 400 с.
108. Лоранский, А. М. Краткий исторический очерк административных учреждений горного ведомства в России 1700-1900 гг. [Текст] / А. М. Лоранский – СПб., 1900. – 120 с.

109. Лунц, М. Г. Из истории фабричного законодательства, фабричной инспекции и рабочего движения в России [Текст] / М. Г. Лунц. – М., 1909. – 384 с.
110. Майборода, С. В. Державне управління вищою освітою в Україні: структура, функції, тенденції розвитку (1917-1959 рр.) [Текст] : дис... д-ра наук з держ. управління / С. В. Майборода ; Українська академія держ. управління при Президентові України. – К., 2002. – 411 арк.
111. Майданних, О. Організаційно-правові форми здійснення парламентського контролю в Україні [Текст] / О. Майданних // Право України. – 2003. – № 7. – С. 9-13.
112. Макаренко, А. В. Державні комітети – складова системи органів виконавчої влади [Текст] / А. В. Макаренко // Законодавство України: проблеми удосконалення: Зб. наук. пр. – К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2001. – С. 232-244.
113. Малиновський, В. Сучасний стан і перспективи реформування публічної адміністрації в Україні [Текст] / В. Малиновський // Вісник НАДУ при Президентові України. – 2008. – № 1. – С. 15-22.
114. Мальцева, О. В. Філософська теорія пізнання [Текст] : навч. посіб. (для студентів нефілософ. спец. всіх форм навчання) / О. В. Мальцева. - 2-ге вид., допов. та переробл. - Маріуполь : ДВНЗ "ПДТУ", 2013. – 141 с.
115. Манжук, І. В. Визначення методів пізнання в науковій літературі [Текст] / І. В. Манжук // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2012. – № 11. – С. 11-17.
116. Методологія державного управління [Текст] : словник-довідник / уклад. В. Д. Бакуменко [та ін.] ; ред. В. І. Луговий [та ін.] ; Національна академія держ. управління при Президентові України, Інститут проблем держ. управління та місцевого самоврядування. – К. : Видавництво НАДУ, 2004. – 195 с.
117. Микулин, А. А. Фабричная инспекция в России 1882-1906 [Текст] / А. А. Микулин. – К., 1906. – 246 с.
118. Мінаков, М. А. Теорія пізнання і аналітична філософія [Текст] / М. А. Мінаков // Мультиверсум: філософський альманах / НАН України, Ін-т філософії ім. Г. С. Сковороди. - Київ: Український Центр духовної культури, 2004. – Вип. 44. – С. 60-69.

119. Могилевский, В. Д. Введение в теорию управления безопасностью систем [Текст] / В. Д. Могилевский // Проблемы безопасности при чрезвычайных ситуациях. – 2001. – № 4. – С. 220-229.
120. Москальова, В. М. Основи охорони праці [Текст]: Підручник / В. М. Москальова. – Рівне: НУВГР, 2006. – 666с.
121. Надолішній, П. І. Державне управління в Україні на перехресті тисячоліть: виклики, загрози і перспективи [Текст] / П. І. Надолішній // Актуальні проблеми державного управління: Збірник наукових праць. Вип. 2 (58). – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2014. – С. 3-11.
122. Надолішній, П. І. Управління сталим розвитком на засадах демократичного врядування: світоглядний і політико-правовий аспекти // Теоретичні та прикладні питання державотворення: Електронне наукове фахове видання Одеського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентові України. - Вип. 8. – 2011 – [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://www.nbu.gov.ua/e-journals/tppd/2011\\_8/zmist/R\\_1/08\\_Nadoli\\_shniy.pdf](http://www.nbu.gov.ua/e-journals/tppd/2011_8/zmist/R_1/08_Nadoli_shniy.pdf).
123. Наказ агентам надзора по технике безопасности // Положение об учреждении инспекции труда и об органах надзора по технике безопасности. Наказы инспекции труда и агентам надзора по технике безопасности. – Пг: Лештуковская Паровая Скоропечатня "Свобода", 1918. – С. 27-32.
124. Наказ Инспекции Труда // СУ РСФСР. – 1918. – №56. – ст. 620
125. Наказ Инспекции Труда // Известия НКТ. – 1923. – №10 (приложение)
126. Наказ Инспекции Труда от 15 декабря 1919 г. Наркомтруда и Соцобеспечения. – Пг.: Типо-литография НК путей сообщения, 1920. – 16 с.
127. Наказ начальникам горных округов от 11.07.1922. – М., 1922.
128. Наказ техническим инспекторам // СУ РСФСР. – №40-41. – Ст. 183
129. Наказ техническим инспекторам // СУ РСФСР. – №40-41. – Ст. 183
130. Наказ Технической Инспекции // Известия НКТ. – 1926. – №2 (приложение).
131. Наказ чинам горного надзора по наблюдению за исполнением законов о рабочих на частных горных заводах и промыслах в местностях, на которые распространено действие закона 07.06.1899 // СУ. – 1901. – №72. – Ст. 1437.

132. Наказ чинам фабричной инспекции // СУ. – 1894. – №104. – Ст. 704.

133. Наказ чинам фабричной инспекции // СУ. – 1900. – №23. – Ст. 434.

134. Немтинов, В. А. Методологические основы ретроспективного анализа объектов исторического и культурного наследия с использованием информационных технологий [Текст] / В. А. Немтинов, А. А. Горелов // КЛИО. – 2008. – № 3. – С. 3-8.

135. Нижник, Н. Р. Національна безпека України (методологічні аспекти, стан і тенденції розвитку) [Текст] : навч. посіб. для вищих навч. закладів / Н. Р. Нижник [та ін] ; Українська Академія держ. управління при Президентові України, Академія держ. податкової служби України. – К. : Пресса України, 2000. – 304 с.

136. Новосяд, В. В. Особливості порівняльних досліджень у науці державного управління [Текст] / В. В. Новосяд // Аспекти публічного управління. – 2014. – № 7. – С. 25-36.

137. О введении в действие законов СССР "О Кабинете Министров СССР" и "О перечне Министерств и других центральных органов государственного управления СССР": Постановление Кабинета Министров СССР от 13.04.1991 №176 // СЗ СССР. – 1991. – №.14 – Ст.143.

138. О взыскании с рудопромышленников или завододержателей в случае изувечения мастеровых по причинам худаго устройства рудников // ПСЗ (первое). – Т. ХХІХ. – №27218.

139. О горном надзоре: Декрет ВЦИК // Известия ВЦИК РСФСР от 18.02.1922. – №39. – Ст. 45

140. О горнотехнической инспекции по безопасности в угольной и горной промышленности // СЗ СССР. – 1936. – №.34 – Ст.238.

141. О государственном энергетическом надзоре в СССР: Постановление Совета Министров СССР от 29.07.1967 №727 // СЗ СССР. – 1967. – № 19. – Ст. 135.

142. О дальнейшем совершенствовании организации управления промышленностью и строительством: Постановление Верховного Совета СССР от 1.03.1957 // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1957. – №11. – Ст. 275.

143. О ликвидации Комитета по надзору за безопасным ведением работ промышленности и горному надзору при Совете Министров СССР: Постановление Совета Министров СССР от 24.04.1958 №448 // СЗ СССР. – 1958. – №15. – Ст.381.

144. О малолетних работающих на заводах, фабриках и мануфактурах // ПСЗ (третье). – Т. 2. – № 931.

145. О мерах по повышению эффективности и усилению надзора за безопасностью в атомной энергетике: Постановление Совета Министров СССР от 23.02.1987 №228 // СЗ СССР. – 1987. – №7. – Ст.62.

146. О мерах по усилению контроля за хранением и использованием взрывчатых веществ в военных и гражданских министерствах и ведомствах: Постановление Совета Министров СССР от 03.02.1951 №313 // СЗ СССР. – 1951. – №.5 – Ст.33.

147. О надзоре за благоустройством и порядком на частных горных заводах и промыслах и о найме рабочих на эти заводы и промыслы // ПСЗ (третье). – 1892. – Ст. 8402

148. О передаче НКТ СССР и союзных республик, их местным органам всех функций по надзору за безопасностью горных работ и горноспасательным делом // СЗ СССР. – 1927. – №.18 – Ст.132.

149. О повышении роли государственного энергетического надзора в обеспечении экономного использования электрической и тепловой энергии: Постановление Совета Министров СССР от 04.11.1983 №1058 // // СЗ СССР. – 1983. – №.40 – Ст.348.

150. О порядке и пределах подчинения чинов Фабричной инспекции Начальникам губерний и о некоторых изменениях во внутренней организации ее // ПСЗ (третье). – Т. 23. – №23041

151. О порядке производства горнопромышленниками подземных работ // СУ. – 1880. – №62. – Ст. 435

152. О порядке слияния Народного комиссариата труда Союза ССР с Всесоюзным центральным советом профессиональных союзов: Постановление СНК СССР, ВЦСПС от 10.09.1933 № 1952 // СЗ СССР. – 1933. – №57. – Ст. 333

153. О порядке утверждения инспекторов труда: Постановление Секретариата ВЦСПС от 29.06.1934 // Бюллетень ВЦСПС. – 1934. – №3-4.

154. О правилах предосторожности, какия должны быть наблюдаемы при введении в употребление паровых машин высокого давления // ПСЗ. – 1843. – №16523.

155. О правилах управления Олонецких и Луганских заводских крестьян // ПЗС (второе). – Т. I. – №652
156. О преобразовании Фабричной инспекции и должностей Губернских Механиков и о распространении действия правил о надзоре за заведениями фабрично-заводской промышленности и о взаимных отношениях фабрикантов и рабочих // ПЗС (третье). – Т. 14. – №10420.
157. О школьном обучении малолетних, работающих на заводах, фабриках и мануфактурах, о продолжительности их работы и о фабричной инспекции // ПЗС (третье). – Т. IV. – Ст. 2316.
158. Об инспекторах труда, прикрепленных к предприятиям, и о порядке обжалования их решений: Постановление Секретариата ВЦСПС от 29.06.1934 // Бюллетень ВЦСПС. – 1934. – №13-14.
159. Об Инспекции Труда: Декрет // СУ РСФСР. – 1918. – №36. – Ст. 474.
160. Об образовании государственного горного надзора: Постановление Совета Министров СССР от 17.10.1947 №3582 // СЗ СССР. – 1947. – №31 – Ст.489.
161. Об образовании Комитета по надзору за безопасным ведением работ промышленности и горному надзору при Совете Министров СССР (Гостехнадзор СССР): Постановление Совета Министров СССР от 01.07.1954 №1316 // СЗ СССР. – 1954. – №24. – Ст.341.
162. Об образовании союзно-республиканского Государственного комитета по надзору за безопасным ведением работ в промышленности и горному надзору при Совете Министров СССР (Госгортехнадзор СССР): Постановление Совета Министров СССР от 15.01.1966 № // СП СССР. – 1966. – №2. – Ст. 17.
163. Об образовании Юго-Западного горного округа // ПЗС. – Т. 3. – 1883. – № 7689.
164. Об общественных инспекторах по охране труда: Постановление СНК СССР от 30.06.1931 №508 // СЗ СССР. – 1931. – №42. – ст. 289.
165. Об объединении Народного комиссариата труда Союза ССР с Всесоюзным центральным советом профессиональных союзов" // СЗ СССР. – 1933. – №40. – Ст. 238

166. Об объединении Советских Республик: России, Украины, Латвии, Литвы, Белоруссии для борьбы с мировым империализмом // СУ РСФСР. – 1919. – №21. – ст. 264

167. Об организационной структуре Государственного комитета СССР по надзору за безопасным ведением работ в промышленности и атомной энергетике: Приказ Госпроматомнадзор СССР от 19.04.1990 №29 // СЗ СССР. – 1990. – №18. – Ст.89

168. Об открытии Департамента горных и соляных дел // ПЗС (первое). – Т. XXXI. – ст. 24927.

169. Об отчетах профсоюзных органов в связи с выборами последних: Постановление VI Пленума ВЦСПС от 15.05.1937 // Постановления пленумов ВЦСПС (девятого созыва). – М.: Профиздат, 1949. – 608 с.

170. Об усилении государственного горного контроля за безопасным ведением горных работ на предприятиях горной промышленности и геологоразведочных партиях: Постановление Совета Министров СССР от 03.02.1951 №312 // СЗ СССР. – 1951. – №.5 – Ст.32.

171. Об усилении надзора за безопасным ведением горных и взрывных работ на предприятиях горнодобывающей промышленности: Постановление Совета Министров СССР от 30.12.1949 №5939 // СЗ СССР. – 1949. – №.38 – Ст.1143.

172. Об усилении штата горного управления Южной России // СУ (отдел второй). – 1902. - №83. – Ст. 931

173. Об устройении литейного завода в Донецком уезде при реке Лугани и об учреждении ломки найденного в той стране каменного угля // ПЗС (первое). – Т. XXIII. – №17408

174. Об утверждении положения о Главном управлении государственного горного надзора при Совете Министров СССР: Постановление Совета Министров СССР от 16.12.1947 №4048 СЗ СССР. – 1947. – №.36 – Ст.49.

175. Об утверждении положения о Главном управлении государственного котлонадзора Министерства электростанций: Постановление Совета Министров СССР от 30.01.1950 №373 // СЗ СССР. – 1950. – №.3 – Ст. 21.

176. Об утверждении положения о Государственном комитете СССР по надзору за безопасным ведением работ в промышленности и горному надзору: Постановление Совета Министров СССР от 25.03.1982 №232 // СЗ СССР. – 1982. – №.11 – Ст.56.

177. Об утверждении положения о государственном контроле за работой газоочистных и пылеулавливающих установок: Постановление Кабинета Министров СССР от 07.02.1974 №96 // СЗ СССР. – 1974. – №.5 – Ст. 19

178. Об утверждении положения о Комитете по надзору за безопасным ведением работ промышленности и горному надзору при Совете Министров СССР: Постановление Совета Министров СССР от 29.03.1956 №413 // СЗ СССР. – 1956. – №11. – Ст.45.

179. Об утверждении правил о предоставлении Обществам котловладельцев, образованным для надзора для паровыми котлами, права производить освидетельствование паровых котлов, с освобождением от этой обязанности чинов правительственного за котлами надзора // СУ (отдел второй). – 1911. – №7. – Ст. 40.

180. Об утверждении структуры и штатов Главного управления государственного горного надзора при Совете Министров СССР: Постановление Совета Министров СССР от 18.04.1953 №1093 // СЗ СССР. – 1953. – №.15 – Ст.238.

181. Об утверждении устава Южно-Русского общества надзора за паровыми котлами // СУ (отдел второй). – 1911. – №16. – Ст. 92.

182. Об учреждении Берг-коллегиума для ведения в оном дел о рудах и минералах // ПЗС (первое). – Т. V. – № 3464.

183. Об учреждении Горного Управления южной России // ПЗС. – 1891. – Т.11. – № 7689.

184. Об учреждении старост в промышленных предприятиях // ПЗС (третье). – Т. XXIII – Ст. 23122.

185. Орзіх, М. П. Основи правознавства [Текст]: навч. посібник / М. П. Орзіх. – К.: Знання, 2000. – 358 с.

186. Охорона праці та промислова безпека [Текст] : Монографія / К. Н. Ткачук [та ін.]. – К. : Основа, 2014. – 823 с.

187. Паровые котлы [Текст] // Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрон. – Т. 37. – С. 341-344.



188. Пасинчук, К. М. Місце та роль державного управління у системі забезпечення пожежної безпеки [Текст] / К. М. Пасинчук, Т. О. Щерба // Пожежна безпека : теорія і практика : [зб. наук. пр.]. Академія пожежної безпеки імені Героїв Чорнобиля. – 2010. – № 6. – С. 119-124.

189. Питання Державного комітету з промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду: Постанова Кабінету Міністрів України від 15.09.2006 № 1315. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/442-2006-%D0%BF>

190. Питання Державного комітету Ради Міністрів УРСР по нагляду за безпечним веденням робіт у промисловості і гірничому нагляду: Постанова Ради Міністрів УРСР від 12.04. - 1968 - №168 // ЗП. – 1968. – №4. – Ст. 54.

191. Питання Державного комітету України по нагляду за безпечним веденням робіт у промисловості і гірничому нагляду: Постанова Кабінету Міністрів України від 23.09.1991 № 218. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/442-1991-%D0%BF>

192. Питання Державного комітету України по нагляду за безпечним веденням робіт у промисловості і гірничому нагляду: Постанова Кабінету Міністрів України від 27.01.1992 № 32. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/132-1992-%D0%BF>

193. Питання Державного комітету України по нагляду за охороною праці: Постанова Кабінету Міністрів України від 04.05.1993 №328. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/606-1993-%D0%BF>

194. Пірко, В. О. Соляні промисли Донеччини в XVII-XVIII ст. (Історико-економічний нарис і уривки з джерел) [Текст] / В. О. Пірко, М. В. Литвиновська. – Донецьк: Східний видавничий дім, 2005. – 136 с.

195. План модернізації державного управління [Текст] : пропозиції щодо приведення держ. упр. та держ. служби України у відповідність із принципами і практиками демократ. урядування / [А. Вишневський (кер. авт. кол.) та ін. ; за заг. ред. Т. Мотренка] ; Голов. упр. держ. служби України [та ін.]. – К. : Центр адаптації держ. служби до стандартів Європ. Союзу, 2010. – 396 с.

196. Положение о внештатных технических инспекторах труда: Постановление Президиума ВЦСПС от 10.10.1980 // Справочник профсоюзного работника. – М.: Профиздат, 1987. – С. 283-284.

197. Положение о Главном по фабричным и горнозаводским делам присутствии // ПСЗ (третье). – Т. 19. – №17122.

198. Положение о горном надзоре: Декрет СНК // Известия ВЦИК РСФСР от 02.03.1922. – № 67. – Ст. 2341.

199. Положение о Государственном комитете СССР по надзору за безопасным ведением работ в атомной энергетике: Постановление Совета Министров СССР от 04.05.1984 № 409 // СП СССР. – 1984. – №20. – Ст. 107.

200. Положение о комиссии по охране труда, профсоюзного комитета объединения, предприятия, колхоза, учреждения, организации, цехкома (профбюро): Постановление Президиума ВЦСПС от 14.12.1984 // Справочник профсоюзного работника. – М.: Профиздат, 1987. – С. 286-287.

201. Положение о корпусе горных инженеров // ПЗС (второе). – Т. IX – ст. 6685.

202. Положение о округе ведомства, правах и обязанностях должностных лиц и установлений местного горного управления // ПСЗ (третье). – 1892. – Ст. 9182

203. Положение о порядке проведения горных работ от 09.06.1922 // Горный надзор. – М., 1922.

204. Положение о совете инспекций при совете профсоюзов: Постановление Президиума ВЦСПС от 10.10.1978 // Справочник профсоюзного работника. – М.: Профиздат, 1987. – С. 285.

205. Положение о технической инспекции труда: Постановление Президиума ВЦСПС от 22.08.1977 // Справочник профсоюзного работника. – М.: Профиздат, 1987. – С. 281-283.

206. Положение о техническом инспекторе профсоюзов: Постановление Президиума ВЦСПС от 26.08.1966 // Сборник законодательных актов о труде. – М.: Юрид. литература, 1977. – С. 772-773

207. Положение о техническом инспекторе Совета профсоюзов: Постановление Президиума ВЦСПС от 17.01.1958 // Бюллетень ВЦСПС. – 1958. – №3. – С. 3-4.

208. Положение об общественном инспекторе по охране труда: Постановление Президиума ВЦСПС от 21.01.1944 // Сборник важнейших материалов по охране труда и технике безопасности на транспортном строительстве. – М.: Государственное транспортное железнодорожное издательство, 1958. – С. 273-274.

209. Положение об общественном инспекторе по охране труда: Постановление Президиума ВЦСПС от 25.07.1986 // Справочник профсоюзного работника. – М.: Профиздат, 1987. – С. 284-285.

210. Положення про представників профспілок з питань охорони праці: Постанова Президії Федерації профспілок України № П-5-13 від 17.09.2003 р. / Поточний архів Федерації профспілок Одеської області

211. Положення про територіальне управління Держнаглядохоронпраці України по Одеській області: Затверджено Головою Комітету по нагляду за охороною праці України від 31.08.1998 / Поточний архів Держнаглядохоронпраці України по Одеській області:

212. Постановление СНК от 22.04.1937 №653 // СЗ СССР. – 1937. – №.18 – Ст.45.

213. Постановление Совета Министров СССР от 31.08.1953 №2310 // СЗ СССР. – 1953. – №32. – Ст.548

214. Правила для ведения горных работ в видах их безопасности // СУ. – 1912. – №85. – Ст 730.

215. Правила о надзоре за заведениями фабричной промышленности и о взаимных отношениях фабрикантов и рабочих и об увеличении числа чинов фабричной инспекции // ПСЗ (третье). – Т. 4. – №3769

216. Правила по предупреждению несчастных случаев при работах на горных заводах // СУ. – 1904. – №57. – Ст. 736.

217. Правила содержания паровых котлов // СУ. – 1890. – Т. VIII– Ст. 885

218. Статистика нарушений законодательства об охране труда // Право. – 1903. – № 42. – С. 2326.

219. Присухін, С. І. Методологія системного підходу та наукових досліджень у сфері державного управління [Текст] : навч. посіб. / С. І. Присухін ; Держ. вищ. навч. закл. "Київ. нац. екон. ун-т ім. Вадима Гетьмана". – К. : КНЕУ, 2012. – 158 с.

220. Приходченко, Л. Л. Забезпечення ефективності державного управління: теоретико-методологічні засади [Текст] : монографія / Л. Л. Приходченко ; Національна академія держ. управління при Президентові України, Одеський регіональний ін-т держ. управління. - О. : [Оптимум], 2009. – 299 с.

221. Причины несчастных случаев (обзор корреспонденций) // Охрана труда. – 1926. – №5 (10). – С. 20-21.

222. Про безпеку ядерної енергетики держави: Указ Президента України від 25.02.2008 № 156/2008. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/442-2008-%D0%BF>

223. Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 15.12.2005 №1197. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/137-2005-%D0%BF>

224. Про внесення змін до переліку центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через відповідних міністрів: Постанова Кабінету Міністрів України від 17.05.2006 №683. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/783-2006-%D0%BF>

225. Про внесення змін до Порядку спрямування і координації діяльності центральних органів виконавчої влади через відповідних міністрів: Постанова Кабінету Міністрів України від 21.12.2005 №1229. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/352-2005-%D0%BF>

226. Про внесення змін до Схеми організації та взаємодії центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 19.12.2005 №1784/2005. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/105-2005-%D0%BF>

227. Про Державний комітет України з нагляду за охороною праці: Указ Президента України від 18.09.2002 № 834/2002. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/952-2002-%D0%BF>

228. Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 24.12.2012 №726/2012. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/601-2012-%D0%BF>

229. Про дозвільну систему у сфері господарювання: Закон України від 06.09.2005 № 2806-IV. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/301-2005-%D0%BF>

230. Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві на професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності: Закон України від 23.09.1999 №1105-XIV. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/442-1999-%D0%BF>

231. Про запобігання великим промисловим аваріям: Директива ЄС 82/501 1982. – Режим доступу: [http://euroeastcp.eu/assets/files/Publications/SevesoIII\\_Directive\\_RUS.pdf](http://euroeastcp.eu/assets/files/Publications/SevesoIII_Directive_RUS.pdf)

232. Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності з виробництва особливо небезпечних хімічних речовин (згідно з переліком, що визначається Кабінетом Міністрів України) та визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю): Постанова Кабінету Міністрів України від 26.10.2011 № 1100. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/652-2011-%D0%BF>

233. Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності у сфері промислової безпеки та охорони праці і визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю): Постанова Кабінету Міністрів України від 28.04.2009 № 413. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/385-2009-%D0%BF>

234. Про затвердження переліку видів діяльності та об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку: Постанова Кабінету Міністрів України від 28.08.2013 №808. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/209-2013-%D0%BF>

235. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції подолання корупції в Україні "На шляху до доброчесності" на період до 2011 р.: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.08.2007 №657-р. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/654-2011-%D0%BF>

236. Про затвердження Положення про Головну державну інспекцію по нагляду за ядерною та радіаційною безпекою Державного комітету України з ядерної та

радіаційної безпеки: Постанова Кабінету Міністрів України від 10.08.1992 №458. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/442-1992-%D0%BF>

237. Про затвердження Положення про Державне агентство України з управління зоною відчуження: Указ Президента України від 06.04.2011 № 393/2011. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/221-2011-%D0%BF>

238. Про затвердження Положення про Державний департамент з нагляду за охороною праці та включення голови зазначеного департаменту до складу Бюро Національної ради з питань безпечної життєдіяльності населення: Постанова Кабінету Міністрів України від 06.06.2000 р. №925. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/506-2000-%D0%BF>

239. Про затвердження Положення про Державний департамент промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду: Постанова Кабінету Міністрів України від 15.11.2005 № 1090. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/171-2005-%D0%BF>

240. Про затвердження Положення про Державний комітет з промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду: Постанова Кабінету Міністрів України від 23.11.2006 р. № 1640. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/164-2006-%D0%BF>

241. Про затвердження положення про Державний комітет Ради Міністрів УРСР по нагляду за безпечним веденням робіт у промисловості і гірничому нагляду (Держгіртехнагляд УРСР): Постанова Ради Міністрів УРСР від 10.12.1958 №1743 // СП УРСР. – 1958. – №12. – Ст. 226.

242. Про затвердження Положення про Державний комітет Української РСР по нагляду за безпечним веденням робіт у промисловості і гірничому нагляду: Постанова Ради Міністрів УРСР від 10 червня 1982 р. № 327 // ЗП. – 1982. – №6

243. Про затвердження Положення про Державну авіаційну службу України: Указ Президента України від 06.04.2011 № 398/2011. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/398-2011-%D0%BF>

244. Про затвердження Положення про Державну пенітенціарну службу України: Указ Президента України від 06.04.2011 № 394/2011. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/394-2011-%D0%BF>

245. Про затвердження Положення про Комітет по нагляду за охороною праці України: Указ Президента України: Указ Президента України від 09.03.1998 року № 182/98. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/309-1998-%D0%BF>

246. Про затвердження Положення про Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи: Кабінету Міністрів України від 02.11.2006 №1539. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/539-2006-%D0%BF>

247. Про затвердження Положення про організацію та здійснення державного гірничого нагляду, державного нагляду (контролю) у сфері промислової безпеки та охорони праці в системі Держгірпромнагляду України та уніфікованої форми Акта перевірки суб'єкта господарювання (виробничого об'єкта): Наказ Міністерства надзвичайних ситуацій України від 11.08.2011 №826. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/826-2011-%D0%BF>

248. Про затвердження Положення про порядок здійснення державного гірничого нагляду: Постанова Кабінету Міністрів України від 21.02.1995 № 134. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/442-1995-%D0%BF>

249. Про затвердження Положення про технічну інспекцію праці профспілки працівників вугільної промисловості України: Постанова V Пленуму ЦК ПРВПУ від 06.04.2010/ Поточний архів Федерації профспілок Одеської області

250. Про затвердження типового положення про діяльність уповноважених найманими працівниками осіб з питань охорони праці: Наказ Державного комітету України з промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду від 21.03.2007 №56. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/562-2007-%D0%BF>

251. Про затвердження типового положення про службу охорони праці: Наказ Державного комітету України з нагляду за охороною праці від 15.11.2004 №255. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/255-2004-%D0%BF>

252. Про затвердження типового про комісію з питань охорони праці на підприємстві: Наказ Державного комітету України з промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду від 21.03.2007 №55. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/552-2007-%D0%BF>

253. Про затвердження Указу Президії Верховної Ради Української РСР "Про перетворення Комітету Української РСР по нагляду за безпечним веденням робіт у промисловості і гірничому нагляду у Державний комітет Української РСР по нагляду за безпечним веденням робіт у промисловості і гірничому нагляду" та про внесення змін і доповнень до Закону Української РСР "Про Раду Міністрів Української РСР": Закон УРСР від 27.11.1981 №2819-Х // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1981. – №42 . – Ст. 561

254. Про захист людини від впливу іонізуючого випромінювання: Закон України від 14.01.1998. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/140-1998-%D0%BF>

255. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22.07.1998 №810/98. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/810-1998-%D0%BF>

256. Про зупинення дії постанови Кабінету Міністрів України від 15 вересня 2006 року № 1315: Указ Президента України від 10.11.2006 року № 938/2006. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/938-2006-%D0%BF>

257. Про зупинення дії постанови Кабінету Міністрів України від 15 вересня 2006 року № 1315: Указ Президента України від 10.11.2006 року № 938/2006. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/398-2006-%D0%BF>

258. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 №794-VII. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-%D0%BF>

259. Про Концепцію адаптації інституту державної служби до стандартів Європейського Союзу: Указ Президента України від 05.03.2004 №278. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/278-2004-%D0%BF>

260. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/442-1997-%D0%BF>

261. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/272-1999-%D0%BF>

262. Про об'єкти підвищеної небезпеки: Закон України від 18.01.2001 №2245-III. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/113-2001-%D0%BF>



263. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 №442. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-%D0%BF>

264. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 09.12.2010 №1085/2010. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/905-2010-%D0%BF>

265. Про організацію державного нагляду за вибухонебезпечним виробництвом на міжгосподарських комбикормових заводах Міністерства сільського господарства і продовольства України: Постанова Кабінету Міністрів України від 21.07.1992 № 406. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/731-1992-%D0%BF>

266. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 06.09.2005 № 2806-IV. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/681-2005-%D0%BF>

267. Про охорону праці: Закон України від 21.11.2002 № 229-IV. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/442-2002-%D0%BF>

268. Про питання нагляду за охороною праці: Постанова Кабінету Міністрів України від 27.01.1993 №62. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/212-1993-%D0%BF>

269. Про поводження з вибуховими матеріалами промислового призначення: Закон України від 23.12.2004 №2288-IV. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/791-2004-%D0%BF>

270. Про пожежну безпеку: Закон України від 07.12.1993 № 3745-XII. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/581-1993-%D0%BF>

271. Про Положення про Державну інспекцію України з безпеки на морському та річковому транспорті: Указ Президента України від 08.04.2011 №447/2011. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/442-2011-%D0%BF>

272. Про Положення про Державну інспекцію України з безпеки на наземному транспорті: Указ Президента України від 06.04.2011 №387/2011. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/652-2011-%D0%BF>

273. Про Положення про Державну інспекцію ядерного регулювання України: Указ Президента України від 06.04.2011 №403/2011. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/921-2011-%D0%BF>

274. Про Положення про Державну службу гірничого нагляду та промислової безпеки України: Указ Президента України від 06.04.2011 № 408/2011. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/906-2011-%D0%BF>

275. Про Положення про Міністерство енергетики та вугільної промисловості України: Указ Президента України від 06.04.2011 №382/2011. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/286-2011-%D0%BF>

276. Про Положення про Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи: Указ Президента України 10.10.2005 № 1430. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/139-2005-%D0%BF>

277. Про порядок прийняття рішень про розміщення, проектування, будівництво ядерних установок і об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами, які мають загальнодержавне значення: Закон України від 08.09.2005 №2861-IV. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/208-2005-%D0%BF>

278. Про прокуратуру: Закон України від 05.11.1991 №1789-XII. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/654-1991-%D0%BF>

279. Про Раду національної безпеки і оборони України: Закон України від 05.03.1998 №183/98-ВР. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/856-1998-%D0%BF>

280. Про реорганізацію органів державного контролю за безпечним веденням робіт у промисловості і гірничого нагляду: Постанова Ради Міністрів УРСР від 30.05.1958 №675. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/553-1958-%D0%BF>

281. Про рішення Ради національної безпеки і оборони від 14.03.2005 "Про засади реформування системи центральних органів виконавчої влади": Указ Президента України від 15.04.2005 №658. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/442-2005-%D0%BF>

282. Про спрямування і координацію діяльності центральних органів виконавчої влади через відповідних міністрів: Постанова Кабінету Міністрів України від 23.02.2006 №207. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/442-2006-%D0%BF>

283. Про створення Державного комітету України з ядерної та радіаційної безпеки: Постанова Кабінету Міністрів України від 03.02.1992 №52. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/52-92-%D0%BF>

284. Про створення Комітету по нагляду за безпечним веденням робіт у промисловості і гірничому нагляду при Раді Міністрів УРСР: Постанова Ради міністрів УРСР від 08.08.1990 №172. – Режим доступу: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/KP900172.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP900172.html)

285. Про створення Національної ради з питань безпечної життєдіяльності населення: Постанова Кабінету Міністрів України від 15.09.1993 № 733. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/733-93-%D0%BF>

286. Про судоустрій та статус суддів: Закон України від 07.07.2010 №2453-VI. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2453-17>

287. Про утворення Державного департаменту з нагляду за охороною праці: Постанова Кабінету Міністрів України від 12.04.2000 № 633. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/633-2000-%D0%BF>

288. Про утворення Державного департаменту промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду: Постанова Кабінету Міністрів України від 15.07.2005 № 590. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/590-2005-%D0%BF>

289. Про утворення Координаційної ради з питань проведення функціонального обстеження центральних органів виконавчої влади: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.11.2006 №570-р. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/570-2006-%D1%80>

290. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>

291. Проблеми трудового права и права социального обеспечения [Текст]. – М.: АН СССР: Ин-т гос. и права, 1975. – 281 с.

292. Проект Горного Положения // ПЗС (первое). – Т. XXIX. – №22208

293. Радиш, Я. Ф. Державне управління охороною здоров'я в Україні: генезис та тенденції розвитку [Текст] : дис... д-ра наук з держ. упр. / Я. Ф. Радиш ; Українська академія держ. управління при Президентіві України. – К., 2003. – 455 арк.

294. Разъяснение Горного департамента от 16.12.1895 №1550 // В кн.: Устав горный (т. 7 Св. зак. по изданию 1912 г.), с разъяснениями, циркулярами, инструкциями, решениями Правительствующего сената, новейшими узаконениями и алфавитным указателем : В 2 т. / Сост. Г. Г. Левенстам. Т. 1-2. СПб, 1914. – 1152 с.

295. Распределение территории Российской Империи на горные области: Утверждено Министерством Торговлим и промышленности 09. 04. 1907 // В кн.: Устав горный (т. 7 Св. зак. по изданию 1912 г.), с разъяснениями, циркулярами, инструкциями, решениями Правительствующего сената, новейшими узаконениями и алфавитным указателем : В 2 т. / Сост. Г. Г. Левенстам. Т. 1-2. СПб, 1914. – 1152 с.

296. Ребкало, В. А. Політична аналітика та прогнозування [Текст] : навч. посібник / В. А. Ребкало [та ін.] ; Українська Академія держ. управління при Президентіві України. – К. : Видавництво УАДУ, 2002. - 60 с.

297. Реформування публічної адміністрації в Україні: місцевий та регіональний рівні [Текст]. – К.: Національна рада з питань державного управління і місцевого самоврядування, 2006. – 27 с.

298. Развитие публичного права в Украине (доклад за 2005-2006 гг.)/ За заг. ред. І. Б. Коліушка, Н. В. Александрової. – К.: Вид-во "Конус-Ю", 2007. – 496 с.

299. Руденко, М. Щодо усунення підміни прокуратурою інститутів контролю і нагляду в сфері управління [Текст] / М. Руденко // Право України. – 1996. – № 9. – С. 58-62.

300. Савченко, В. Наукове дослідження: задум, реалізація, результати [Текст] : монографія / В. Савченко, Т. Шестаковська. – Мена : Домінант, 2013. – 271 с.

301. Саприкін, В. Влада і суспільство: налагодження співробітництва для безпечного розвитку ядерної енергетики [Текст] // Національна безпека і оборона. – 2005. – № 6. – С. 40-45.

302. Сборник узаконений, правил и распоряжений по делам, касающимся фабричной инспекции. – Вип. I. – СПб, 1898. – 380 с.

303. Свод учреждений и уставов Горного управления // Собрание законов Российской империи. – Т. VII
304. Сводотчеты фабричных инспекторов за 1901-1914 гг. – СПб, 1903-1915.
305. Синев, П. Техническая инспекция [Текст] / П. Синев // Вопросы труда. – 1923. – №5-6; Приложение: "Юбилей Инспекции труда". – С. 15-24.
306. Ситник, Г. П. Національна безпека України: теорія і практика [Текст] : навч. посіб. / Г. П. Ситник, В. М. Олуйко, М. П. Вавринчук. – Хмельницький ; К. : Кондор, 2007. – 320 с.
307. Сова, А. В. Визначення наукового методу [Текст] / А. В. Сова // Гуманітарні студії. – 2012 №16. – С. 84-92.
308. Справочник по профсоюзной работе среди женщин [Текст]. – М.: Издательство ВЦСПС, 1926. – 85 с.
309. Справочник профсоюзного работника. – М.: Профиздат, 1951. – 360 с.
310. Стеченко, Д. М. Методологія наукових досліджень [Текст] : підручник / Д. М. Стеченко, О. С. Чмир. – 2. вид., перероб. і доп. – К. : Знання, 2007. – 317 с.
311. Сторчак, С. О. Промислова безпека в Україні [Текст] : зб. матеріалів з питань промислової безпеки: статті, інтерв'ю / С. О. Сторчак. – Д. : АРТ-ПРЕС, 2005. – 138 с.
312. Структурно-функціональне забезпечення діяльності територіальних органів влади [Текст] / Н. М. Мельтюхова, В. В. Корженко, Г. С. Одінцева та ін.] ; за заг. ред. Н. М. Мельтюхової. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2007. – 244 с.
313. Сум.-Шик., С. О. О недочетах в работе органов охраны труда и мерах по их устранению [Текст] / С. О. Сум-Шик. // Вопросы труда. – 1928. – №4. – С. 23-85.
314. Сурмін, Ю. П. Методологія державного управління як галузі науки [Текст] : наук. розробка / [Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. О. Краснейчук] ; Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України, Упр. орг. фундам. та приклад. дослідж., Ін-т пробл. держ. упр. та місц. самоврядування. – К. : [НАДУ], 2010. – 31 с.
315. Телешун, С. О. Політична аналітика, прогнозування та політичні консультації [Текст] : курс лекцій / С. О. Телешун, А. С. Баронін ; Благодійний фонд "Співдружність". – К. : Видавець Паливода А.В., 2001. – 112 с.

316. Темник, Ю. А. Столетнее горное гнездо: Луганский завод (1795-1887). – Луганск, 2004. – Т. 1. – 246 с.
317. Теоретико-методологічні засади наукових досліджень в галузі державного управління [Текст] : [монографія] / [В. В. Корженко та ін.] ; за заг. ред. проф. В. В. Корженка ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Харк. регіон. ін-т держ. упр. – Х. : ХАРРІ НАДУ, 2012. – 492 с.
318. Трудове право України [Текст] : Навч. посіб. \ За заг. ред. В. Е. Теліпко. – К.: Центр учбової літератури, 2009. – 456 с.
319. Труш, О. О. Державне управління промисловою безпекою України [Текст] / О. О. Труш, О. І. Швидич // Теорія та практика державного управління. – 2009. – Вип. 2. – С. 441-447
320. Устав благочиния или полицейский // ПСЗ (собрание первое). – т. XXI. – №15379
321. Устав о промышленном труде // СЗ. – Т. XI. – СПб, 1914
322. Устав промышленный // СЗ. – Т. 11, ч. 2.
323. Устав профессиональных союзов СССР: Утвержден XVIII съездом профсоюзов СССР [Текст] // Справочник профсоюзного работника. – М.: Профиздат, 1987. – С. 18-27
324. Учреждения для управления Губерниями Всероссийской империи // ПСЗ (первое). – Т. XX. – №14392.
325. Філін Д. Судова влада: шляхи реформування [Текст] / Д. Філін, О. Бігун // Право України. – 1999. – № 3. – С. 109-112
326. Ходаківський, Є. І. Методологія наукових досліджень в парадигмі синергетики [Текст] : монографія / Є. І. Ходаківський [та ін.] ; заг. ред. Є. І. Ходаківський ; Житомирський національний агроекологічний ун-т, Житомирський держ. технологічний ун-т, Житомирське обласне об'єднання громадської організації "Спілка економістів України". – Житомир : Житомирський держ. технологічний ун-т, 2009. – 340 с.
327. Хромов, В. О. Безпека [Текст]/ В. О. Хромов // Юридична енциклопедія : в 6 т. Т. 1 / редкол. : Ю. С. Шемученко (відп. ред.) [та ін.]. – К. : Наукова думка, 1998. – С. 207.

328. Черняк, С. Г. Особистісно-соціальне виховання: ретроспективний аналіз (кінець XIX - початок XXI ст.) [Текст] : монографія / С. Г. Черняк. – К. : Академперіодика, 2014. – 156 с.
329. Шарый, В. Рецензия на работу Микулина А. А. Внешние причины несчастных случаев с рабочими на фабриках и заводах и доклад Васильева М. К. Несчастные случаи на свеклосахарных заводах и меры к их предупреждению [Текст] / В. Шарый // Вестник фабричного законодательства и профессиональной гигиены. – 1905. – №1. – С. 118-122.
330. Шемчук, В. Співвідношення понять "контроль" та "нагляд" у діяльності прокуратури [Текст] / В. Шемчук // Право України. – 2007. – № 7. – С. 34-37.
331. Шипілова, Л. М. Методика обґрунтування понятійно-категорійного апарату теоретичних основ політики безпеки [Текст] / Л. М. Шипілова : Монографія – К.: Інститут проблем національної безпеки при РНБОУ – 2005. – 217 с.
332. Штаты управления Олонецкими заводами // ПСЗ (второе). – Т. XIV – ст. 12920.
333. Яцик, А. В. Екологічна безпека в Україні [Текст] / А. В. Яцик. – К. : Генеза, 2001. – 216 с.
334. Handbook of research methods in public administration / edited by Gerald J. Miller, Marcia L. Whicker. New York : M. Dekker, 1999. - 657 p.
335. Звіт губерньського механіка Дмитра Гомоновського. – Режим доступу: [http://www.lochchilov.com/index/pervyj\\_mekhanik/0-130](http://www.lochchilov.com/index/pervyj_mekhanik/0-130)
336. Постанова Одеського окружного адміністративного суду від 12.09.2012. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/26056421>
337. Постанова Одеського окружного адміністративного суду. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/38993938>
338. Robinson, Scott E. Public administration research methods : tools for evaluation and evidence-based practice / Scott E. Robinson, Warren S. Eller & Brian J. Gerber. New York : Routledge, 2013. - 433 p.





## Штат та утримання управління гірничого округу

Посада	Кількість	Утримання (крб.)		Розряди служби	
		на одного	на усіх	за посадою	по пенсії
<i>I. Гірничий начальник*</i>	1	1858			
письмоводитель	1	228		XII	IX
писців	3	68	189		
<i>II. Гірниче правління</i>					
помічник гірського начальника*	1	810			
радник	3	600	1800	VII	IV
<i>1 відділення (горно заводське)</i>					
столоначальник	2	228	456	XII	VIII
писців	6	63	378		
<i>2 відділення (з управління заводськими селянами)</i>					
столоначальник	3	228	684	XII	VIII
писців	12	63	756		
<i>3 відділення (рахункове)</i>					
бухгалтер	1	420		IX	VI
помічник бухгалтера	2	228	456	XII	VIII
контролер	1	420		IX	VI
помічник контролера	1	228		XII	VIII
писців	4	63	252		
<i>Канцелярія правління</i>					
секретар	1	420		IX	VIII
реєстратор	1	171		XII	VIII
казначей	1	342		IX	VII
помічник казначею	1	228		XII	VIII
архіваріус	1	228		IX	VIII
писців	2	63	126		
гірничих кантоністів (учнів)	4	36	144		
<i>III. Військовий Суд</i>					
асесор (за сумісництвом)	3	60	180		
аудитор*	1	228		X	VII
писців	1	63			
<i>IV. Інші посадовці</i>					
смотритель рудників округу*	1	420			
помічник смотрителя*	1	300			
смотритель креслень*	1	420		IX	V
кресленник	6	63	378		
смотритель музею, лабораторії,	1	342			

школи*					
механік, архітектор*	1	600		IX	V
окружний лісничий	1	420		VIII	V
помічник лісничого	1	342		IX	VI
курінний смотритель	2	228	456	XIV	VIII
помічник курінного смотрителя	2	84	168		
окружний землемір	1	342		IX	VI
старший гірничий межувальник	2	171	342		
молодший гірничий межувальник	2	114	228		
старший гірничий пристав	2	342	684	IX	VII
молодший гірничий пристав	2	228	456	XII	VII
доктор	1	600			
<i>Витрати</i>					
на канцелярські витрати			750		
бібліотеку, музей, лабораторія			250		
опалення та освітлення			600		
провіант та одяг			1320		
<b>Разом</b>	<b>81</b>		<b>19 709</b>		

\* 3 гірничих інженерів

## Штат та утримання управління гірничого заводу

Посада	Кількість	Утримання (крб.)		Розряди служби	
		на одного	на усіх	за посадою	по пенсії
Управитель заводу*	1	600			
Помічник управителя заводу*	1	342			
Смотритель заводських цехів*	3	300	900		
Секретар заводської контори	1	228		XII	VIII
Бухгалтер	1	342		X	VII
Помічник бухгалтера	1	228		XII	VIII
Скарбник	1	342		XII	VIII
Вчитель заводської школи	1	228		XII	VIII
Помічник вчителя	2	84	168		
Священик	1	228			
Диякон	1	84			
Причетник	2	36			
Поліцеймейстер	1	342		IX	VI
Квартальний надзиратель	2	171		XIV	IX
Десятник	4	36	144		
Смотритель шпиталю	1	228		XIV	IX
Аптекарь	1	342			
Учнів лікаря	5	63	315		
Повивальна бабка	1	171			
Смотритель магазину	2	228	456	XII	VIII
Писців	18	63	1134		
Гірничих кантоністів	4	36	144		
на канцелярські витрати			450		
на провіант та одяг нижчим чинам			990		
на шкільні витрати			200		
на паливо та освітлення			250		
<b>Разом</b>	<b>55</b>		<b>9 375</b>		

\* 3 гірничих інженерів

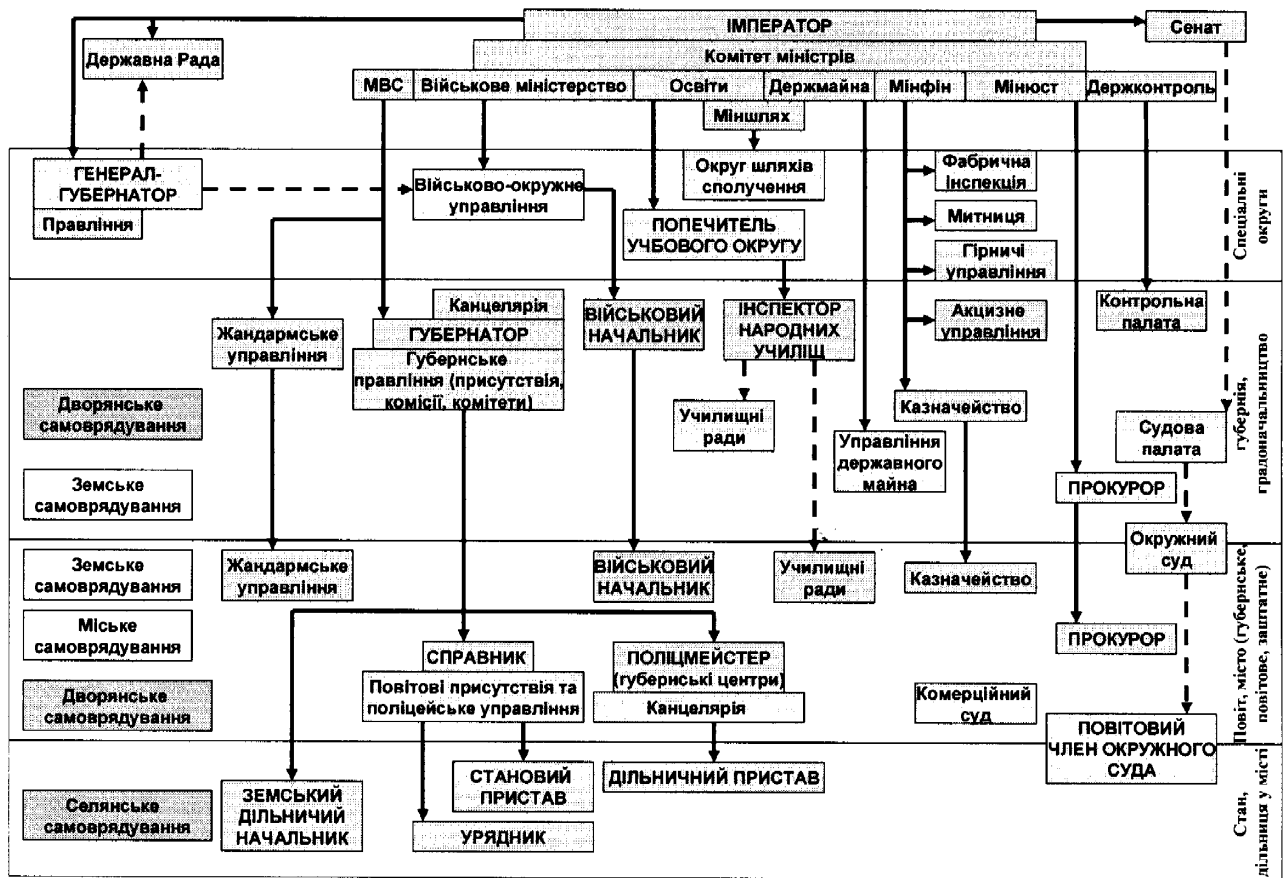
## Штат гірничого управління Південної Росії\*\*\*

Посада	По штату	Утримання на рік				Клас
		Жалуванн я	Столови х	Квартирних	Разом	
Начальник	1	2500	2300	1200	6000	IV
Чиновник з особливих доручень (він же заступник)	1	1500	1000	500	3000	VI
Діловод	2	800	300	300	2800	VII
Помічник діловода*	1	650	200	150	1000	IX
Маркшейдер	3	700	250	250	3600	VIII
Окружних інженерів	4	1200	800	600	10400	VI
Старший смотритель соляних промислів	5	800	400	В натурі	6000	IX
Смотритель соляних промислів	1	800	400	250	1450	IX
Молодший смотритель соляних промислів	3	600	300	В натурі	2700	X
На наймання креслеників та писців					2400	
На господарські витрати: а) на утримання музею, бібліотеці та хімічних опитів б) на придбання канцелярських виробів в) з найма приміщення, освітлення, опалення та на найм вартових					4000	
На канцелярські вироби окружним інженерам					2400	
На канцелярські вироби смотрителів соляних промислів					900	
На відрядження членів управління**					8000	
<b>Разом</b>					<b>54650</b>	

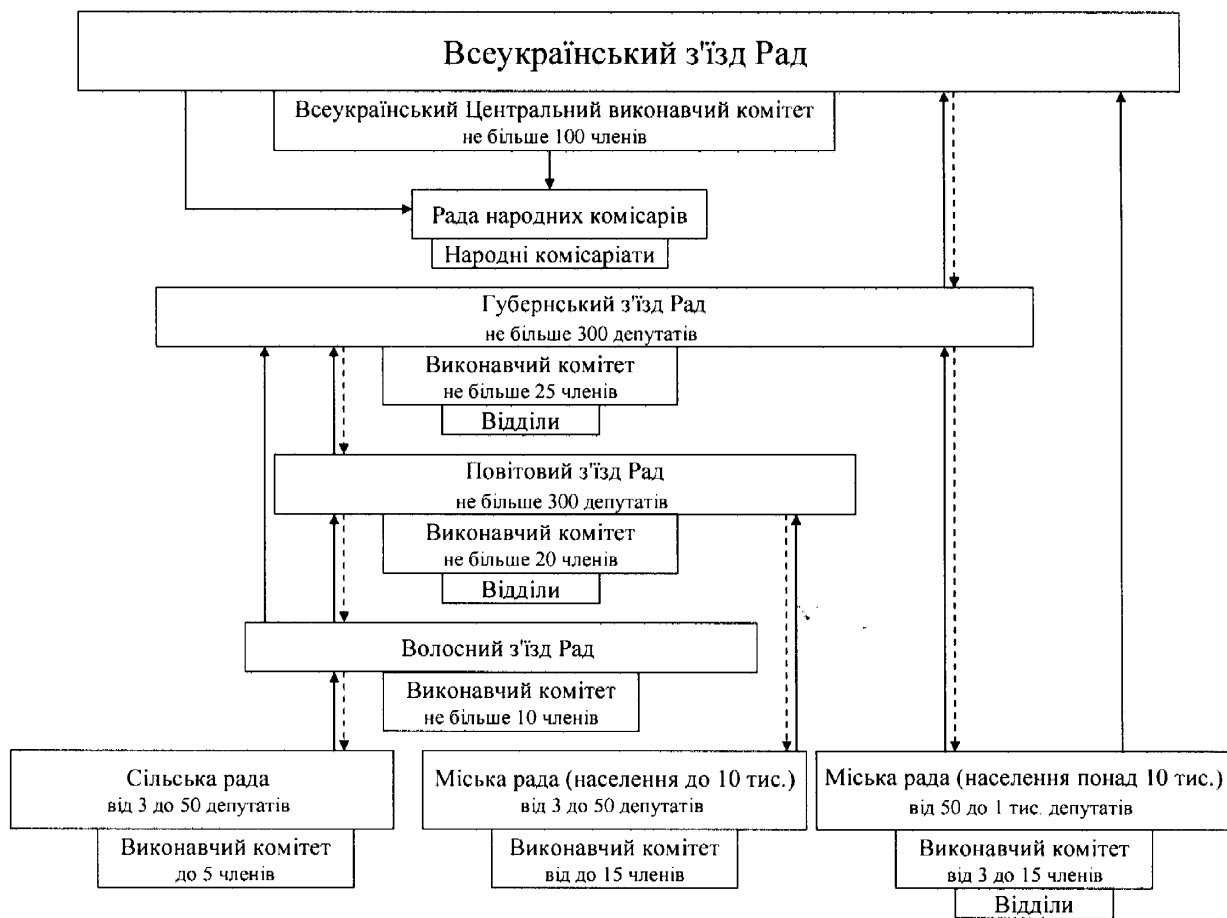
\* помічник діловоду виконує функції бухгалтера управління

\*\* відрядження окружним інженерам сплачується за необхідністю

\*\*\* У 1902 р. зазначений штат був збільшений на 3 посади окружних інженерів, 4 посади помічників окружних інженерів, 1 посаду юрисконсульта, 1 посаду інженера для особливих доручень, а також збільшені кошти на канцелярські витрати та відрядження.



Система врядування Російської імперії наприкінці XIX ст. [58, С. 57]



*Здійснення державної влади в УРСР у 1919-1925 рр.*

Еволюція системи забезпечення промислової безпеки та охорони праці за часів  
незалежності

<b>Утворення</b>	<b>Назва органу</b>	<b>Визначення статусу</b>
<b>08.08.1990-23.09.1991</b> Про створення Комітету по нагляду за безпечним веденням робіт у промисловості і гірничому нагляду при Раді Міністрів УРСР: Постанова Ради міністрів УРСР від 08.08.1990 №172	<i>Комітет з нагляду за безпечним веденням робіт у промисловості і гірничому нагляду при Раді Міністрів УРСР</i>	Про затвердження Положення про Державний комітет Української РСР по нагляду за безпечним веденням робіт у промисловості і гірничому нагляду: Постанова Ради Міністрів УРСР від 10 червня 1982 р. № 327
<b>23.09.1991-21.01.1993</b> Питання Державного комітету України по нагляду за безпечним веденням робіт у промисловості і гірничому нагляду: Постанова Кабінету Міністрів України від 23.09.1991 № 218	<i>Державний комітет України з нагляду за безпечним веденням робіт у промисловості і гірничому нагляді</i>	Питання Державного комітету України по нагляду за безпечним веденням робіт у промисловості і гірничому нагляду: Постанова Кабінету Міністрів України від 23.09.1991 № 218
<b>27.01.1993-09.03.1998</b> Про питання нагляду за охороною праці: Постанова Кабінету Міністрів України від 27.01.1993 №62	<i>Державний комітет України з нагляду за охороною праці</i>	Питання Державного комітету України по нагляду за охороною праці: Постанова Кабінету Міністрів України від 04.05.1993 №328
<b>09.03.1998-12.04.2000</b> Про затвердження Положення про Комітет по нагляду за охороною праці України: Указ Президента України: Указ Президента України від 09.03.1998 року № 182/98	<i>Комітет з нагляду за охороною праці України</i>	Про затвердження Положення про Комітет по нагляду за охороною праці України: Указ Президента України: Указ Президента України від 09.03.1998 року № 182/98
<b>12.04.2000-18.09.2002</b> Про утворення Державного департаменту з нагляду за охороною праці: Постанова Кабінету	<i>Державний департамент з нагляду за охороною праці</i>	Про затвердження Положення про Державний департамент з нагляду за охороною праці та включення голови зазначеного департаменту до складу Бюро

Міністрів України від 12.04.2000 № 633		Національної ради з питань безпечної життєдіяльності населення: Постанова Кабінету Міністрів України від 06.06.2000 р. №925
<b>18.09.2002-15.07.2005</b> Про Державний комітет України з нагляду за охороною праці: Указ Президента України від 18.09.2002 № 834/2002	<i>Державний комітет України з нагляду за охороною праці</i>	Питання Державного комітету України з нагляду за охороною праці: Указ Президента України від 16.01.2003 року № 29/2003
<b>15.07.2005-14.08.2006</b> Про утворення Державного департаменту промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду: Постанова Кабінету Міністрів України від 15.07.2005 № 590	<i>Державний департамент промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду</i>	Про затвердження Положення про Державний департамент промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду: Постанова Кабінету Міністрів України від 15.11.2005 № 1090
<b>14.08.2006-09.12.2010</b> Про перетворення Державного департаменту промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду: Постанова Кабінету Міністрів України від 14.08.2006 № 1195	<i>Державний комітет України з промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду</i>	Питання Державного комітету з промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду: Постанова Кабінету Міністрів України від 15.09.2006 № 1315
		Про зупинення дії постанови Кабінету Міністрів України від 15 вересня 2006 року N 1315: Указ Президента України від 10.11.2006 року № 938/2006
		Про затвердження Положення про Державний комітет з промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду: Постанова Кабінету Міністрів України від 23.11.2006 р. № 1640
<b>09.12.2010-10.09.2014</b> Про оптимізацію системи центральної виконавчої влади: Указ Президента України від 09.12.2010 №1085/2010	<i>Державна служба гірничого нагляду та промислової безпеки України</i>	Про Положення про Державну службу гірничого нагляду та промислової безпеки України: Указ Президента України від 06.04.2011 № 408/2011



<p><b>10.09.2014 –</b> Про оптимізацію системи центрального органів виконавчої влади: Постанова КМУ від 10.09.2014 №442</p>	<p><i>Державна служба України з питань праці</i></p>	
---	--	--

Компетенція центральних органів виконавчої влади з питань промислової безпеки та охорони праці (за положеннями про ЦОВВ)

№ п/п	Назва центрального органу виконавчої влади	Структурний підрозділ на який покладено реалізацію повноважень з охорони праці / чи окремих посадових осіб відповідних органів
1.	Міністерство аграрної політики та продовольства України	Сектор охорони праці та пожежної безпеки
2.	Міністерство внутрішніх справ України	Відділ державного нагляду за охороною праці Департаменту матеріального забезпечення МВС України
3.	Міністерство доходів і зборів України	Відділ пожежної безпеки, мобілізаційної роботи, цивільного захисту та охорони праці департаменту інфраструктури
4.	Міністерство екології та природних ресурсів України	Відділ майна та охорони праці управління майном, матеріально-технічного та інформаційного забезпечення
5.	Міністерство економічного розвитку і торгівлі України	Відділ з питань соціально-побутового забезпечення та охорони праці
6.	Міністерство енергетики та вугільної промисловості України	Департамент промислової безпеки, охорони праці, цивільного та фізичного захисту, трудової і соціальної політики
7.	Міністерство інфраструктури України	Відділ охорони праці та соціального захисту Департаменту безпеки
8.	Міністерство культури України	Вакантна посада працівника відповідального за охорону праці
9.	Міністерство молоді та спорту України	Відділ спортивних споруд та матеріального-технічного забезпечення
10.	Міністерство оборони України	Відділ державного нагляду за охороною праці
11.	Міністерство освіти і науки України	Головний спеціаліст з безпеки життєдіяльності
12.	Міністерство охорони здоров'я України	Відділ інвестицій та фінансування капітальних вкладень, майнових відносин, діяльності державних підприємств та безпеки життєдіяльності Департаменту економіки та ресурсного забезпечення
13.	Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України	Головний спеціаліст Департаменту адміністративно-організаційного забезпечення
14.	Міністерство соціальної політики України	Господарський відділ Департаменту адміністративного забезпечення

15.	Міністерство фінансів України	Відділ матеріально-технічного забезпечення та охорони праці Адміністративно-господарського забезпечення
16.	Державна авіаційна служба	Управління роботи з персоналом, мобілізаційної підготовки, цивільного захисту, охорони праці та соціального забезпечення
17.	Державна архівна служба	Відділ організаційно-аналітичної роботи та міжрегіонального співробітництва департаменту організації архівної роботи Відділ стратегії розвитку та виробничої діяльності Державного департаменту страхового фонду документації
18.	Державна виконавча служба України	Відділ господарського та інформаційного забезпечення Управління фінансово-господарської діяльності
19.	Державна міграційна служба України	Головний спеціаліст відділу ресурсного забезпечення Департаменту бухгалтерської служби та ресурсного забезпечення
20.	Державна пенітенціарна служба України	Відділ державного нагляду за охороною праці на навколишнім середовищем департаменту виробничої діяльності та ресурсного забезпечення
21.	Державна прикордонна служба України	Сектор технічного нагляду та охорони праці Департаменту персоналу
22.	Державна пробірна служба України	Відділ експертно-технічного забезпечення
23.	Державна реєстраційна служба України	Відділ матеріально-технічного забезпечення
24.	Державна санітарно-епідеміологічна служба України	відповідальна особа
25.	Державна служба експортного контролю України	Управління адміністративної роботи, контролю та технічного забезпечення
26.	Державна служба з питань інвалідів та ветеранів України	Управління документального забезпечення та адміністративної роботи
27.	Державна служба інтелектуальної власності України	Начальник управління контролю за використанням об'єктів інтелектуальної власності
28.	Державна служба статистики України	Відділ експлуатації адміністративних будівель, департаменту адміністративно-господарського забезпечення
29.	Державна служба України з	Адміністративно-господарський сектор

	контролю за наркотиками	
30.	Державна служба України з надзвичайних ситуацій	Відділ медичного забезпечення, реабілітації та охорони праці
31.	Державна служба України з лікарських засобів	Відділ по роботі з кадрами з питань державної служби
32.	Державна служба України з питань захисту персональних даних	Сектор кадрової роботи та державної служби
33.	Державна служба України з питань регуляторної політики та розвитку підприємництва	Департамент інформаційного та організаційного забезпечення діяльності служби управління адміністративно-господарського забезпечення відділ господарського та матеріально-технічного забезпечення
34.	Державна служба фінансового моніторингу України	Заступник начальника управління – начальник відділу господарського забезпечення Управління контролю та адміністративно-господарської роботи
35.	Державна ветеринарна та фітосанітарна служба України	Головний спеціаліст сектору державних закупівель
36.	Державне агентство автомобільних доріг	Відділ безпеки руху та охорони праці
37.	Державне агентство водних ресурсів України	Головний спеціаліст управління експлуатації водогосподарських систем, енергозбереження та механізації
38.	Державне агентство екологічних інвестицій України	Відділ реєстру, інформаційного та технічного забезпечення
39.	Державне агентство з інвестицій та управління національними проектами України	Підрозділу з охорони праці не передбачено
40.	Державне агентство з питань науки, інновацій та інформатизації України	Головний спеціаліст сектору адміністративно-господарської роботи
41.	Державне агентство земельних ресурсів України	Головний спеціаліст з охорони праці та цивільного захисту
42.	Державне агентство лісових ресурсів України	Відділ охорони праці
43.	Державне агентство резерву України	Сектор з питань мобілізаційного завдання та охорони праці
44.	Державне агентство рибного господарства України	Відділ флоту, безпеки мореплавства та охорони праці
45.	Державне агентство України з питань кіно	Сектор управління підвідомчими організаціями та технологічними

		процесами
46.	Державне агентство України з туризму та курортів	Підрозділ з охорони праці відсутній
47.	Державне агентство України з управління державними корпоративними правами та майном	Відділ з питань енергозбереження, охорони праці, навколишнього середовища та пожежної безпеки Департаменту взаємодії з підприємствами базових галузей
48.	Державне агентство України з управління зоною відчуження	Сектор з питань радіаційної безпеки, екології та охорони праці
49.	Державне космічне агентство України	Сектор охорони праці
50.	Державна екологічна інспекція України	Головний спеціаліст відділу бухгалтерського обліку та фінансів
51.	Державна інспекція навчальних закладів України	Створено службу охорони праці з виконанням обов'язків 2 працівників на сумісництвом
52.	Державна інспекція сільського господарства України	Відділ технічного нагляду (у кожному територіальному органі функціонує підрозділ з охорони праці)
53.	Державна інспекція України з безпеки на наземному транспорті	Головний спеціаліст відділу інформаційно-аналітичного забезпечення Управління по організації робіт попередження катастроф, аварій та подій
54.	Державна інспекція України з контролю за цінами	Відділ по роботі з персоналом
55.	Державна інспекція України з питань захисту прав споживачів	Відділ планово-фінансової політики, бухгалтерського обліку та управління майном
56.	Державна інспекція України з питань праці	Головний спеціаліст відділу контролю та звернень громадян Управління правового та адміністративного забезпечення
57.	Державна інспекція ядерного регулювання України	Помічник Голови з питань охорони праці
58.	Державна фінансова інспекція України	Заступник директора департаменту адміністративно-господарського забезпечення
59.	Національне агентство з питань підготовки та проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу та реалізації інфраструктурних проектів	Головний спеціаліст відділу адміністративного забезпечення Департаменту фінансово-адміністративного забезпечення
60.	Пенсійний фонд України	Головний спеціаліст відділу господарського

		обслуговування та матеріально-технічного забезпечення
61.	Антимонопольний комітет України	Відділ матеріально-технічного забезпечення Управління матеріального-технічного та інформаційного забезпечення
62.	Державний комітет телебачення і радіомовлення України	Головний спеціаліст відділ матеріально-технічного забезпечення, охорони праці та пожежної безпеки
63.	Фонд державного майна України	Відділ інженерно-технічного забезпечення з охорони праці та пожежної безпеки Адміністративно-господарського управління
64.	Адміністрація Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України	Відділ охорони праці
65.	Національне агентство України з питань державної служби	Головний спеціаліст Управління адміністративно-господарського забезпечення відділу інформаційних технологій
66.	Служба безпеки України	Центр охорони праці і пожежно-технічного нагляду СБ України Апарату Голови СБ України



## **Законодавча пропозиція щодо проекту Закону України "Про промислову безпеку"**

Необхідність прийняття спеціального Закону України "Про промислову безпеку" обумовлено необхідністю законодавчого визначенням основних засад промислової безпеки. Аналіз травматизму і аварійності на виробництві за останні роки показує, що більшість нещасних випадків пов'язано з недостатнім забезпеченням безпеки виробництва. При цьому найбільший рівень смертельного травматизму залишається у вугільній та будівельних галузях. Насамперед це пов'язано з постійним зростанням кількості об'єктів, одиниць устаткування, обсягів робіт підвищеної небезпеки, а також значною зношеністю основних фондів підприємств. З урахуванням вищезазначеного, розроблення закону, що регламентує відносини у сфері промислової безпеки, та впровадження інших запропонованих заходів, дозволила би запровадити комплексну збалансовану систему нагляду у сфері безпеки виробництва за участі відповідних центральних органів виконавчої влади, яка передбачає максимальну ефективність при мінімальному можливому обтяженню суб'єктів господарювання, що створює сприятливі умови для подальшого розвитку виробництва. Закон має чітко визначити термінологію, сферу діяльності, розподіл повноважень щодо державного нагляду та експертної діяльності в сфері промислової безпеки, а також правові, економічні, соціальні та організаційні засади забезпечення безаварійного функціонування небезпечних виробничих об'єктів у процесі здійснення господарської діяльності.

Закон пропонується скласти з шести розділів.

**Розділ 1** має бути присвячений загальним положенням, зокрема визначення основних термінів. Серед них важливими є наступні:

промислова безпека – стан захищеності життя та здоров'я людей від небезпечних виробничих факторів під час використання небезпечних виробничих об'єктів, що забезпечується системою правових, соціально-економічних та організаційно-технічних заходів;

небезпечний виробничий фактор – виробничий фактор, вплив якого на людину за певних обставин призводить до травмування, раптового погіршення здоров'я або смерті;

небезпечний виробничий об'єкт – об'єкт, на якому здійснюється технологічний процес, функціонально пов'язаний з використанням устаткування підвищеної небезпеки;

устаткування підвищеної небезпеки – машини, механізми, обладнання, що характеризуються підвищеним ступенем ризику заподіяння шкоди життю та здоров'ю людей. Перелік устаткування підвищеної небезпеки визначається Кабінетом Міністрів України за поданням центрального органу виконавчої влади з промислової безпеки;

використання устаткування підвищеної небезпеки – комплекс робіт з монтажу, демонтажу, налагодження, експлуатації, застосування, ремонту, технічного обслуговування, огляду, випробування, експертного обстеження та реконструкції устаткування підвищеної небезпеки;



декларація промислової безпеки – складений та поданий суб'єктом господарювання в установленому Кабінетом Міністрів України порядку документ, що підтверджує відповідність стану його промислової безпеки вимогам законодавства;

діяльність у сфері промислової безпеки – комплекс робіт з проектування, будівництва, експлуатації, використання, моніторингу, реконструкції, технічного переоснащення, консервації та ліквідації небезпечного виробничого об'єкта;

експертиза у сфері промислової безпеки – оцінка відповідності об'єкта експертизи вимогам промислової безпеки, результатом якої є висновок експертизи (експертний висновок);

експертна організація – юридична особа, акредитована відповідно до вимог законодавства за поданням центрального органу виконавчої влади з промислової безпеки на здійснення експертної діяльності у сфері промислової безпеки, що проводить оцінку відповідності об'єкта експертизи вимогам промислової безпеки;

експерт технічний з промислової безпеки – фізична особа, яка отримала свідоцтво технічного експерта з промислової безпеки;

свідоцтво експерта технічного з промислової безпеки – документ, що підтверджує достатній фаховий рівень підготовки експерта для самостійного проведення експертної оцінки стану промислової безпеки за відповідним напрямом діяльності. Форма свідоцтва експерта встановлюється центральним органом виконавчої влади з промислової безпеки;

В розділі повинні бути визначені основні засади державної політики у сфері промислової безпеки. Зокрема, державна політика у сфері промислової безпеки має базуватися на наступних принципах:

забезпечення суб'єктом господарювання створення умов безаварійного функціонування небезпечних виробничих об'єктів та прийняттого рівня ризику виникнення небезпечних виробничих факторів;

відповідальності суб'єкта господарювання за порушення законодавчих та інших нормативно-правових актів з промислової безпеки;

здійснення державного нагляду у сфері промислової безпеки;

державного регулювання в частині науково-технічної підтримки державного нагляду у сфері промислової безпеки;

відповідальності суб'єктів господарювання за шкоду, що спричинена життю, здоров'ю або майну третіх осіб у результаті діяльності у сфері промислової безпеки;

використання світового досвіду у сфері промислової безпеки.

**Розділ 2** повинен бути спрямований на закріплення засад організації промислової безпеки.

Слід закріпити загальні вимоги у сфері промислової безпеки, виходячи із наступного. Суб'єкт господарювання, що провадить діяльність у сфері промислової безпеки, зобов'язаний:

виконувати положення законів та нормативно-правових актів з промислової безпеки;

одержувати дозвільні документи у випадках, передбачених законом;

забезпечувати спеціальне навчання та атестацію працівників небезпечного виробничого об'єкта відповідно до вимог нормативно-правових актів з промислової безпеки;

забезпечувати працівників небезпечного виробничого об'єкта відповідними нормативно-правовими актами та нормативними документами, що встановлюють правила безпечного використання устаткування на даному об'єкті, приладами та устаткуванням контролю за станом небезпечних виробничих факторів на небезпечному виробничому об'єкті;

проводити у встановленому порядку організаційно-технічні заходи щодо забезпечення безпечності устаткування підвищеної небезпеки, що експлуатується на небезпечному виробничому об'єкті;

розробляти та впроваджувати заходи для постійного виявлення, оцінки ризиків виникнення небезпечних виробничих факторів та їх зниження;

здійснювати контроль за додержанням працівниками правил та норм, що регламентують використання устаткування підвищеної небезпеки;

укладати договір страхування цивільної відповідальності суб'єкта господарювання за шкоду, яку може бути заподіяно третім особам унаслідок використання небезпечного виробничого об'єкта, на умовах і в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України.

Особи, які виконують роботи, пов'язані з використанням устаткування підвищеної небезпеки, зобов'язані:

дотримуватися вимог нормативно-правових актів з промислової безпеки, що встановлюють правила ведення робіт на небезпечному виробничому об'єкті;

проходити навчання та атестацію щодо безпечного ведення робіт на небезпечному виробничому об'єкті в порядку, встановленому центральним органом виконавчої влади з промислової безпеки;

припиняти проведення робіт у разі виникнення загроз життю та здоров'ю людей.

Обов'язковою умовою початку будівництва, реконструкції, технічного переоснащення, консервації чи ліквідації небезпечного виробничого об'єкта є відповідність прийнятих рішень вимогам законодавства з промислової безпеки, що встановлюється шляхом проведення відповідної експертизи проектної документації.

У процесі будівництва, розширення, реконструкції, технічного переоснащення, консервації чи ліквідації небезпечного виробничого об'єкта розробники проектної документації здійснюють авторський нагляд у встановленому порядку.

Відхилення від проектної документації в процесі будівництва, реконструкції, технічного переоснащення, консервації чи ліквідації небезпечного виробничого об'єкта не допускаються. Зміни, що вносяться до проектної документації, підлягають експертизі на відповідність нормативно-правовим актам з промислової безпеки.

У зв'язку із відсутністю законодавчого закріплення повноважень центрального органу виконавчої влади з промислової безпеки зазначене потрібно також закріпити у зазначеному розділі. Центральний орган виконавчої влади з промислової безпеки повинен мати право:

представляти Кабінет Міністрів України за його дорученням у міжнародних організаціях та під час укладення міжнародних договорів у сфері промислової безпеки;

здійснювати державний нагляд за додержанням законодавства щодо промислової безпеки;

надавати суб'єктам господарювання обов'язкові для виконання розпорядчі документи щодо усунення виявлених порушень та зупинення (призупинення), обмеження робіт і виробництва;

одержувати в установленому порядку від центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій інформацію, документи та інші матеріали, необхідні для виконання покладених на нього завдань;

залучати спеціалістів органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій (за погодженням з їх керівниками) для розгляду питань промислової безпеки;

скликати в установленому порядку наради з питань промислової безпеки;

утворювати за погодженням з іншими центральними і місцевими органами виконавчої влади комісії, експертні та робочі групи;

організовувати і провадити видавничу діяльність з метою висвітлення питань реалізації державної політики у сфері промислової безпеки;

заслуховувати звіти посадових осіб центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, суб'єктів господарювання з питань промислової безпеки;

надсилати суб'єктам господарювання подання про невідповідність окремих посадових осіб займаній посаді, передавати матеріали органам прокуратури для притягнення цих осіб до відповідальності;

доручати експертним організаціям проведення державної експертизи промислової безпеки.

Центральний орган виконавчої влади з промислової безпеки повинен здійснювати свої повноваження безпосередньо і через утворені в установленому порядку територіальні органи.

Рішення, прийняті центральним органом виконавчої влади з промислової безпеки в межах його компетенції, є обов'язковими для виконання всіма міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування, юридичними та фізичними особами, які здійснюють діяльність у сфері промислової безпеки.

Основними завданнями центральних і місцевих органів виконавчої влади у сфері промислової безпеки може стати моніторинг та комплексний аналіз стану промислової безпеки, проведення профілактичних заходів щодо запобігання загрозам життю та здоров'ю людей під час використання небезпечних виробничих об'єктів в межах повноважень цих органів.

У **Розділі 3** пропонується закріпити організацію державного нагляду у сфері промислової безпеки.

Державний нагляд у сфері промислової безпеки повинен здійснювати центральний орган виконавчої влади з промислової безпеки, у тому числі через свої територіальні органи.

Державний нагляд у сфері промислової безпеки повинен здійснюватися шляхом всебічних перевірок суб'єктів господарювання, які використовують небезпечні виробничі об'єкти, виконують роботи на небезпечних виробничих об'єктах, а також шляхом перевірок їх окремих небезпечних виробничих об'єктів щодо дотримання цими суб'єктами вимог нормативно-правових актів з промислової безпеки. Порядок здійснення державного нагляду у сфері промислової безпеки, у тому числі перелік питань, що перевіряються під час здійснення заходів державного нагляду, механізм

зупинення (призупинення), обмеження діяльності у сфері промислової безпеки повинен встановлюватися центральним органом виконавчої влади з промислової безпеки.

Слід передбачити, що перевірки суб'єктів господарювання можуть здійснюватися комплексно спільно з іншими органами державного нагляду (контролю) відповідно до їх повноважень, а також із залученням представників центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України, галузевих профспілок, регіональних профоб'єднань, аварійно-рятувальних служб, що обслуговують суб'єкт перевірки, та інших установ і організацій.

Усі перевірки суб'єктів господарювання, які використовують небезпечні виробничі об'єкти, виконують роботи на небезпечних виробничих об'єктах, а також перевірки їх окремих небезпечних виробничих об'єктів можуть бути плановими і позаплановими. Періодичність здійснення планових перевірок суб'єктів господарювання та їх небезпечних виробничих об'єктів визначається відповідно до критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності у сфері промислової безпеки та охорони праці, з урахуванням стану їх промислової безпеки, рівня виробничого травматизму, наявності на об'єкті джерел потенційної небезпеки.

Слід закріпити, що підставами для проведення позапланових перевірок можуть бути:

подання суб'єктом господарювання письмової заяви до центрального органу виконавчої влади з промислової безпеки про здійснення заходу державного нагляду (контролю) за його бажанням;

неподання у встановлений строк суб'єктом господарювання документів обов'язкової звітності, передбачених законодавством у сфері промислової безпеки без поважних причин, а також письмових пояснень про причини, що перешкоджали поданню таких документів;

виявлення недостовірних даних, заявлених у документах обов'язкової звітності, передбачених законодавством у сфері промислової безпеки поданих суб'єктом господарювання;

перевірка виконання суб'єктом господарювання приписів, розпоряджень центрального органу виконавчої влади з промислової безпеки або інших розпорядчих документів щодо усунення порушень вимог законодавства, виданих за результатами проведення заходів державного нагляду;

звернення фізичних та юридичних осіб про порушення суб'єктом господарювання вимог законодавчих та нормативно-правових актів з промислової безпеки (за умови погодження заходу з центральним органом виконавчої влади з промислової безпеки);

рішення вищих органів державної влади;

вимоги правоохоронних органів (у випадках, передбачених законом);

настання аварії першої або другої категорії, виникнення нещасного випадку на виробництві із смертельним чи тяжким наслідком, групового нещасного випадку від дії небезпечних виробничих факторів.

Окремим видом позапланових перевірок можуть бути цільові перевірки, спрямовані на виявлення недоліків, характерних для підприємств однієї сфери діяльності.

Державний нагляд за промисловою безпекою суб'єктів господарювання з середнім та незначним ступенем ризику, що подали декларацію промислової безпеки, повинен здійснюватися в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України відповідно до закону.

У розділі важливо передбачити вимоги щодо дозволів на використання устаткування підвищеної небезпеки. Суб'єкт господарювання, який має намір розпочати використання устаткування підвищеної небезпеки, повинен отримати відповідний дозвіл центрального органу виконавчої влади з промислової безпеки. Обов'язковою умовою для отримання дозволу є наявність експертного висновку. Порядок видачі або відмови у видачі, переоформлення, видачі дубліката, анулювання дозволів встановлюється Кабінетом Міністрів України за поданням центрального органу виконавчої влади з промислової безпеки. На використання устаткування підвищеної небезпеки дозвіл отримується виробником або постачальником устаткування підвищеної небезпеки до прийняття зобов'язань щодо постачання.

Пропонується, що центральний орган виконавчої влади з промислової безпеки протягом 10 робочих днів з дня надходження заяви про одержання дозволу та необхідних документів повинен прийняти рішення про видачу дозволу або про відмову в його видачі із зазначенням підстав.

Також важливим є закріпити підстави для зупинення (призупинення), обмеження діяльності у сфері промислової безпеки, якими можуть бути наступні:

виявлення порушень вимог нормативно-правових актів з промислової безпеки, що загрожують життю та здоров'ю працівників;

настання смертельного нещасного випадку на виробництві;

відсутність дозвільних документів на проведення робіт або використання устаткування підвищеної небезпеки на небезпечному виробничому об'єкті;

невідповідність фактичного стану небезпечного виробничого об'єкта зазначеному в документах, складених за результатами експертизи;

невиконання у встановлений строк приписів, розпоряджень або інших розпорядчих документів центрального органу виконавчої влади з промислової безпеки.

В розділі повинні бути закріплені права та відповідальність посадових осіб центрального органу виконавчої влади з промислової безпеки. Посадові особи центрального органу виконавчої влади з промислової безпеки повинні мати право:

безперешкодно здійснювати перевірки суб'єктів господарювання, які використовують небезпечні виробничі об'єкти;

визначати обсяги та періодичність проведення всебічних перевірок суб'єктів господарювання та перевірок небезпечних виробничих об'єктів відповідно до закону;

одержувати від суб'єкта господарювання і посадових осіб письмові чи усні пояснення щодо причин порушень законодавства та вжитих заходів щодо їх усунення, висновки експертних обстежень та іншу інформацію з питань промислової безпеки;

видавати в установленому порядку суб'єктам господарювання обов'язкові для виконання приписи та розпорядження про усунення порушень і недоліків у сфері промислової безпеки;

зупиняти (призупиняти), обмежувати експлуатацію підприємств, виробничих об'єктів, окремих виробництв, робочих місць, будівель, споруд, приміщень, машин, механізмів, устаткування шляхом видачі розпорядчого документа щодо відповідної заборони у випадках, передбачених законом;

притягати до адміністративної відповідальності суб'єктів господарювання та їх працівників, винних у порушенні законодавства про промислову безпеку;

надсилати суб'єктам господарювання подання про невідповідність окремих посадових осіб займаній посаді, передавати матеріали органам прокуратури для притягнення цих осіб до відповідальності згідно із законом.

Посадові особи центрального органу виконавчої влади з промислової безпеки повинні бути державними службовцями. Посадові особи центрального органу виконавчої влади з промислової безпеки мають право носити формений одяг, зразки якого затверджуються Кабінетом Міністрів України.

**Розділ 4** може бути присвячений експертизі промислової безпеки. Метою експертизи промислової безпеки є сприяння запобіганню аваріям і виробничому травматизму під час використання небезпечних виробничих об'єктів. Основними завданнями експертизи промислової безпеки є:

збір достовірної інформації про об'єкт експертизи та формування на її основі висновку щодо можливості безпечного використання об'єкта;

оцінка повноти, обґрунтованості, ефективності заходів, що вживаються для підтримання належного рівня промислової безпеки на небезпечному виробничому об'єкті;

підготовка об'єктивних, всебічно обґрунтованих висновків експертизи промислової безпеки.

Суб'єктами експертизи промислової безпеки повинні бути:

центральный орган виконавчої влади з промислової безпеки;

міністерства та інші центральні органи виконавчої влади;

Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування;

експертні організації;

інші установи, організації та підприємства, у тому числі іноземні юридичні і фізичні особи, які залучаються до проведення експертизи;

замовники експертизи.

Об'єктами експертизи промислової безпеки повинні стати:

проектно-кошторисна документація на будівництво, реконструкцію, технічне переоснащення, консервацію чи ліквідацію небезпечних виробничих об'єктів;

проектно-технологічна, нормативно-технічна та нормативна документація для ведення робіт на небезпечних виробничих об'єктах;

експлуатаційна документація на устаткування підвищеної небезпеки, у тому числі закордонного походження;

інші документи, що обумовлюють безпечну експлуатацію небезпечних виробничих об'єктів;

устаткування підвищеної небезпеки на небезпечних виробничих об'єктах.

Учасниками системи експертизи промислової безпеки вважаються:

центральный орган виконавчої влади з промислової безпеки та його територіальні органи;

Національний науково-дослідний інститут промислової безпеки та охорони праці, галузеві науково-дослідні інститути, що здійснюють діяльність у сфері промислової безпеки;

орган, що здійснює акредитацію експертних організацій та органів з атестації та контроль за їх діяльністю;

експертні організації, що отримали атестат акредитації відповідно до вимог чинного законодавства;

незалежні органи з атестації, що здійснюють атестацію експертів відповідно до вимог, встановлених законодавством.

Слід закріпити, що основні вимоги до експертних організацій та експертів, порядок та періодичність проведення експертизи промислової безпеки встановлюються центральним органом виконавчої влади з промислової безпеки.

**Розділ 5** повинен бути присвячений відповідальності за порушення законодавства у сфері промислової безпеки. Пропонується, що суб'єкти господарювання, які допустили настання нещасного випадку або аварії з тяжкими наслідками, систематичне порушення вимог нормативно-правових актів з промислової безпеки за рішенням суду можуть бути ліквідовані в разі звернення центрального органу виконавчої влади з нагляду за промисловою безпекою з відповідною заявою до суду.

Суб'єкт господарювання, який у своїй діяльності використовує небезпечні виробничі об'єкти, має також страхувати відповідальність за шкоду, спричинену життю, здоров'ю або майну третіх осіб у результаті цієї діяльності. Порядок і розмір суми страхування повинен встановлюватися Кабінетом Міністрів України у відповідній кількості мінімальних розмірів оплати праці, визначених законодавством України на час підписання договору суб'єктом господарювання про страхування відповідальності за спричинену шкоду.

У разі якщо суб'єкт господарювання використовує небезпечний виробничий об'єкт, не уклавши відповідного договору страхування, місцевий орган виконавчої влади або орган місцевого самоврядування за поданням центрального органу виконавчої влади з промислової безпеки повинен вживати заходів щодо скасування державної реєстрації цього суб'єкта господарювання у встановленому законом порядку за умови, якщо протягом місяця з дня виявлення зазначених недоліків їх не було усунуто.

**Розділ 6** повинен визначити термін введення документу в дію та окремих його статей, а також внесення змін до діючого законодавства України.

## **ЗАКОНОДАВЧА ПРОПОЗИЦІЯ**

### **щодо проекту Закону України "Про організаційні засади проведення аудиту з промислової безпеки і охорони праці"**

Відповідно до Закону України "Про охорону праці" державна політика в галузі охорони праці базується на принципах підвищення рівня промислової безпеки шляхом сприяння підприємствам у створенні безпечних та нешкідливих умов праці. Згідно з нормами зазначеного Закону роботодавець забезпечує функціонування системи управління охороною праці шляхом організації проведення аудиту 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. Але вказана норма Закону України "Про охорону праці" фактично не працює і залишається декларативною, оскільки законодавство, яке б регулювало проведення аудиту з промислової безпеки і охорони праці на сьогоднішній день відсутнє.

В той же час врегулювання цього питання на законодавчому рівні зумовлено об'єктивною необхідністю. Це обумовлено структурними змінами в економіці, розвитком процесів роздержавлення, утворенням нових форм і методів господарювання, суттєвим збільшенням кількості суб'єктів господарської діяльності різних форм власності, особливо у середньому та малому бізнесі та, зокрема, фізичних осіб – суб'єктів підприємницької діяльності, які використовують найману працю і зобов'язані забезпечити відповідно до чинного законодавства здорові і безпечні умови праці.

Законом України від 18 березня 2004 року № 1629-IV була затверджена Загальнодержавна програма адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу. Відповідно до положень цієї програми приведення національного законодавства у відповідність до стандартів ЄС є необхідним для гарантування безпечних умов праці під час здійснення трудових обов'язків.

Незадовільний стан безпеки і умов праці на виробництві, особливо на невеликих підприємствах, високий рівень виробничого травматизму і професійної захворюваності, а також аварійності, значна кількість робочих місць, що не відповідають вимогам виробничої безпеки, незадовільне забезпечення працюючих, засобами індивідуального захисту, в багатьох випадках низької якості, щорічне зростання загальної суми витрат на фінансування пільгових пенсій та пенсій з трудового каліцтва вимагають здійснення конкретних заходів спрямованих на приведення національного законодавства з промислової безпеки і охорони праці у відповідність до норм і стандартів Європейського Союзу і в першу чергу щодо загальних вимог безпеки праці та виробництва.

На підставі узагальнення діяльності центральних органів виконавчої влади України із забезпечення промислової безпеки та охорони праці у період 1991-2014 рр., аналізу діяльності підприємств в галузі промислової безпеки і охорони праці, аналізу результатів господарської діяльності в цій сфері пропонується прийняти окремий закон, який би визначив правові та організаційні засади здійснення аудиту з промислової безпеки і охорони праці, як системи заходів, спрямованих на встановлення відповідності діяльності суб'єктів господарювання вимогам законодавства у цій сфері.



У законодавчій пропозиції щодо проекту Закону "Про організаційні засади проведення аудиту з промислової безпеки і охорони праці" пропонується закріпити засади наступного законодавчого регулювання здійснення аудиту з промислової безпеки і охорони праці, в тому числі через встановлення сфери та порядку проведення аудиту, визначення об'єктів та суб'єктів аудиту, вимог до виконавців аудиту, відповідальність за порушення законодавства про аудит з промислової безпеки і охорони праці. При розробленні законопроекту слід також взяти за основу положення ДСТУ ISO 19011-2003 г. "Рекомендацій щодо аудиту системи менеджменту якості та /або оточуючого середовища", з урахуванням особливостей, які передбачені вимогами в галузі промислової безпеки і охорони праці.

Прийняття зазначеної законодавчої пропозиції створить сприятливі умови для покращення стану промислової безпеки, надасть можливість підвищити ефективність управління виробничою діяльністю суб'єктів господарювання, покращити економічні результати їх роботи, що в кінцевому результаті збільшить надходження до Державного бюджету та фондів соціального страхування. Виконання запропонованого законопроекту надасть змогу:

впровадити новітні технології та досягнення науки і техніки в сфері промислової безпеки і охорони праці в Україні;

зменшити кількість нещасних випадків, професійних захворювань та аварій на виробництві;

створити правові засади до вступу України до ЄС;

посилити соціальну захищеність працівників унаслідок доведення до широких верств працюючих вимог законодавства щодо промислової безпеки, навчання тощо.

У законопроекті "Про організаційні засади проведення аудиту з промислової безпеки і охорони праці" пропонується визначити п'ять розділів.

У **першому розділі** – "Загальні положення" слід визначити наступні норми:

*поняття аудиту з промислової безпеки та охорони праці* – аудит з промислової безпеки та охорони праці є документально оформлений системний, незалежний процес об'єктивного обстеження та оцінювання об'єкта аудиту, що включає збирання, аналіз і об'єктивне оцінювання доказів для встановлення відповідності визначених заходів, умов, системи управління промисловою безпекою та охороною праці й інформації з цих питань вимогам законів та інших нормативно-правових актів з промислової безпеки та охорони праці. Крім цього варто визначити, що аудит в Україні є добровільним.

*види аудиту* – внутрішній та зовнішній. Внутрішній аудит здійснюється власником об'єкта аудиту для перевірки відповідності системи управління промисловою безпекою та охороною праці вимогам законів та інших нормативно-правових актів з промислової безпеки та охорони праці. Внутрішній аудит здійснюється аудитором з систем управління промисловою безпекою та охороною праці. Результати внутрішнього аудиту надаються аудиторській організації перед проведенням зовнішнього аудиту. Зовнішній аудит здійснюється аудиторською організацією на замовлення власника об'єкта аудиту. Періодичність проведення аудиту встановлюється замовником аудиту, але не рідше одного разу на рік для внутрішнього аудиту і одного разу на три роки для зовнішнього аудиту.

*суб'єкти аудиту* – замовники аудиту та виконавці аудиту. Замовниками аудиту є власники об'єкта аудиту. Виконавцем внутрішнього аудиту є аудитор з систем управління промисловою безпекою та охороною праці, який отримав у встановленому

цим Законом порядку сертифікат на право здійснення аудиту. Виконавцем зовнішнього аудиту є аудиторська організація.

*об'єкти аудиту* – об'єктами аудиту є системи управління з промислової безпеки та охорони праці: підприємств, установ та організацій, їх філій та представництв; структурних підрозділів підприємств, установ та організацій. Система управління промисловою безпекою та охороною праці є комплексом взаємопов'язаних заходів з виконання вимог законів та інших нормативно-правових актів з промислової безпеки та охорони праці, спрямованих на забезпечення безпечних умов праці та промислової безпеки.

*основні завдання аудиту* – аудит проводиться з метою забезпечення контролю за виконанням вимог законів та інших нормативно-правових актів з промислової безпеки і охорони праці в процесі виробничої та іншої діяльності. Основними завданнями аудиту є: оцінка ефективності, повноти та обґрунтованості заходів, що вживаються для забезпечення вимог промислової безпеки та охорони праці на об'єкті аудиту; встановлення відповідності об'єкта аудиту вимогам законів та інших нормативно-правових актів з промислової безпеки та охорони праці. Замовник аудиту може визначати додаткові завдання, виходячи з його потреб відповідно до цього Закону та інших нормативно-правових актів, характеру об'єкта аудиту.

*основні принципи аудиту* – незалежність; законність; обґрунтованість; об'єктивність; достовірність; документованість; професійна компетентність аудиторів.

*критерії аудиту* – вимоги нормативно-правових актів з промислової безпеки та охорони праці, керуючись якими виконавець аудиту оцінює докази аудиту, проводить їх аналіз та готує висновок щодо об'єкта аудиту. Критерії аудиту визначаються у договорі на його проведення між замовником та виконавцем аудиту.

*докази аудиту* – інформація, отримана виконавцем аудиту, на підставі якої готується висновок аудиту і яка може бути перевірена. Докази аудиту використовуються виконавцем аудиту для визначення відповідності об'єкта аудиту вимогам законів та інших нормативно-правових актів з промислової безпеки та охорони праці.

**Другий розділ** пропонується визначити як "Виконавці аудиту". У розділі основну увагу слід приділити аудиторській організації.

Зокрема, аудиторською організацією може бути визнана юридична особа, яка акредитована відповідно до Закону України "Про акредитацію органів з оцінки відповідності" для здійснення аудиту. У проведенні акредитації аудиторської організації може брати участь представник спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з нагляду за промисловою безпекою та охороною праці.

Юридична особа може бути визначена аудиторською організацією, якщо вона: є резидентом України; має необхідне інформаційно-технічне забезпечення для ведення обліку про проведені роботи; відповідає вимогам щодо незалежності діяльності; має у своєму складі:

- не менше двох технічних експертів з промислової безпеки, які працюють на постійних засадах, для кожного заявленого напряму експертної діяльності та виду устаткування;

- не менше двох фахівців з оцінки умов праці на робочих місцях.

Пропонується, що за поданням спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з нагляду за промисловою безпекою охороною праці національним

органом з акредитації може бути прийнято рішення про тимчасове зупинення дії або визнання недійсним атестата про акредитацію аудиторської організації у разі:

виявлення порушень, допущених аудиторською організацією під час проведення аудиту (недостовірність оцінок, необ'єктивність аналізу фактичних даних, порушення етичних норм тощо);

неодноразових, підтверджених замовниками аудиту, фактів неякісного проведення аудиту;

порушення законів та інших нормативно-правових актів з промислової безпеки та охорони праці.

Важливо закріпити норму, якою забороняється здійснювати аудит об'єктів аудиторам та аудиторським організаціям, якщо вони є власниками акцій цих об'єктів або в іншій формі мають безпосереднє відношення до них.

У розділі необхідно закріпити вимоги до аудитора з систем управління промисловою безпекою та охороною праці та органу з сертифікації аудиторів. Зокрема, аудитором з систем управління промисловою безпекою та охороною праці може бути фізична особа, яка має сертифікат, що визначає її кваліфікаційну придатність на здійснення аудиту, виданий органом з сертифікації аудиторів. У свою чергу, органом з сертифікації аудиторів повинна бути юридична особа, що здійснює сертифікацію аудиторів з систем управління промисловою безпекою та охороною праці, яка акредитована відповідно до вимог законодавства. Право на отримання сертифіката аудитора з систем управління промисловою безпекою та охороною праці повинна мати фізична особа, яка отримала вищу технічну освіту, має досвід практичної роботи у сфері промислової безпеки та охорони праці або суміжних сферах протягом трьох років і успішно склала кваліфікаційний іспит. Перелік питань кваліфікаційного іспиту повинен затверджуватися спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з нагляду за охороною праці один раз на рік. Термін чинності сертифіката слід закріпити у три роки.

Розділ має визначити права та обов'язки аудиторської організації. Зокрема, аудиторська організація під час аудиту повинна мати право:

самостійно визначати методи проведення аудиту відповідно до законодавства та договору із замовником аудиту;

отримувати документи, матеріали та інші відомості, наявні у замовника аудиту, необхідні для проведення аудиту;

залучати на договірних засадах для вирішення окремих питань, що виникають у процесі проведення аудиту і вимагають спеціальних знань, фахівців відповідного профілю, не покладаючи на них відповідальність за висновки аудиту.

Крім цього слід покласти обов'язки на аудиторську організацію, серед яких пропонується:

повідомляти замовника аудиту про всі виявлені у процесі проведення аудиту випадки порушення законів та інших нормативно-правових актів з промислової безпеки та охорони праці, стандартів, норм, правил і відображати цю інформацію у висновку аудиту;

невідкладно інформувати замовника аудиту про виявлену у процесі проведення аудиту загрозу аварійної ситуації;

забезпечувати належне збереження та своєчасне повернення документів, одержаних від замовника аудиту та інших осіб для проведення аудиту;

невідкладно інформувати замовника аудиту про відомі аудиторській організації причини, що унеможливають проведення чи продовження аудиту;

не допускати проведення аудиту аудиторами чи іншими фахівцями, які мають особисту зацікавленість у результатах аудиту;

дотримуватися встановлених законодавством та договором на проведення аудиту вимог щодо конфіденційності інформації, яка отримана або стала відомою під час аудиту.

Обов'язковим елементом закону мають стати гарантії незалежності аудиторської організації, у тому числі у вигляді регулювання її діяльності законом, а також договором, що укладається відповідно до цього Закону; заборони впливу на аудиторську організацію з метою примушування її до зміни форм і методів роботи чи висновку аудиту; захисту порушених прав аудиторської організації у встановленому порядку.

Передбачається формування реєстру аудиторських організацій, який повинен вестися Національним органом з акредитації. Реєстр аудиторських організацій повинен містити відомості про найменування, ідентифікаційний код, місцезнаходження аудиторської організації, дату її акредитації та номер атестата акредитації.

**Третій розділ** повинен бути спрямований на порядок проведення аудиту.

Необхідно визначити, що аудит проводиться на підставі договору між замовником та виконавцем. Результати аудиту подаються у формі висновку, який має містити:

загальні відомості про об'єкт аудиту та замовника аудиту;

підстави для проведення аудиту, його мету, завдання, програму та обсяг виконаних робіт;

відомості про аудиторську організацію (аудитора з систем управління промисловою безпекою та охороною праці);

перелік основних законів та інших нормативно-правових актів, на підставі яких та для перевірки на відповідність яким проводився аудит;

характеристику фактичного стану об'єкта аудиту;

висновки аудиту щодо виявлених невідповідностей (або відсутності таких) об'єкта аудиту вимогам законів та інших нормативно-правових актів з промислової безпеки та охорони праці.

Висновок аудиту може містити рекомендації щодо заходів, яких необхідно вжити для усунення виявлених невідповідностей. Висновок аудиту є власністю його замовника і підставою для прийняття ним відповідних рішень.

Слід закріпити норму, що аудиторська організація в термін не пізніше 30 діб з дня підписання висновку аудиту надсилає його до спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з нагляду за промисловою безпекою та охороною праці. Результати зовнішнього аудиту мають враховуватися під час встановлення періодичності та предмета планових перевірок, що здійснюються органами спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з нагляду за промисловою безпекою та охороною праці. Результати зовнішнього аудиту повинні також враховуватися Фондом соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України під час розрахунку розміру страхового внеску, знижки чи надбавки до нього згідно із Законом України "Про

загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності".

Розділ має передбачити вимоги до сертифікату відповідності – документу, який надається аудиторською організацією замовнику аудиту та засвідчує відповідність об'єкта аудиту вимогам законів та інших нормативно-правових актів з промислової безпеки та охорони праці. Слід визначити, що сертифікат відповідності видається в термін не пізніше 30 діб з дня підписання висновку аудиту і діє протягом трьох років.

Важливим елементом розділу має стати визначення прав та обов'язків замовника аудиту. Зокрема, замовник аудиту повинен мати право:

- вільно визначати виконавців аудиту;
- давати виконавцю аудиту завдання на проведення аудиту;
- отримувати інформацію про хід аудиту;
- одержувати та використовувати висновки аудиту та сертифікат відповідності;
- на відшкодування збитків, заподіяних неправомірними діями виконавця аудиту під час проведення аудиту.

Замовник аудиту зобов'язаний:

- забезпечувати фінансування проведення аудиту, своєчасні приймання та оплати виконаних робіт і наданих послуг;
- надавати виконавцю аудиту всю наявну в нього інформацію, письмові чи усні пояснення щодо об'єкта аудиту;
- не допускати дій, спрямованих на примушування виконавця аудиту до зміни форм і методів роботи чи висновків аудиту;
- забезпечувати доступ виконавця аудиту на об'єкт, сприяти у проведенні дій, необхідних для належного виконання покладених на нього завдань;
- виконувати інші дії, пов'язані з проведенням аудиту, відповідно до законодавства.

**Четвертий розділ** слід присвятити саморегульним організаціям у сфері аудиту. Саморегульними організаціями у сфері аудиту мають бути громадські організації, що об'єднують фізичних осіб, які виконують роботи у сфері аудиту. Порядок утворення та діяльність саморегульних організацій у сфері аудиту повинен визначатися законодавством про об'єднання громадян з урахуванням особливостей, встановлених законом.

Вимогами до саморегульної організації у сфері аудиту можуть бути наступні: кількісний склад цієї організації налічує не менш як 250 членів, які виконують роботи у сфері аудиту; відповідно до статутних документів установлено процедуру внутрішньої сертифікації її членів.

Визнання статусу саморегульної організації у сфері аудиту повинно здійснюватися спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з нагляду за промисловою безпекою та охороною праці. Для визнання статусу саморегульної організації у сфері аудиту її засновники мають подати такі документи:

- копії статутних документів та свідоцтво про реєстрацію;
- перелік фізичних осіб – членів організації з відомостями про їх сертифікацію;
- відомості про склад керівництва статутних органів;
- копії документів, якими встановлено процедуру внутрішньої сертифікації її членів.

Для з'ясування повноти та достовірності відомостей зазначених документів повинна проводитися перевірка, термін якої не може перевищувати 30 днів від дати отримання документів спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з нагляду за промисловою безпекою та охороною праці.

За наслідками розгляду та перевірки документів спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з нагляду за промисловою безпекою та охороною праці приймає рішення про визнання статусу саморегулювальної організації у сфері аудиту або відмову у визнанні такого статусу. Вмотивоване рішення про відмову у визнанні статусу саморегулювальної організації у сфері аудиту повинно надсилатися громадській організації не пізніше 30 днів від дати отримання документів спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з нагляду за промисловою безпекою та охороною праці. Це рішення може бути оскаржене в судовому порядку.

Окрему статтю слід присвятити повноваженням саморегулювальних організацій у сфері аудиту. До них можуть бути віднесені наступні:

- контроль за виконанням вимог нормативно-правових актів щодо здійснення аудиту, забезпеченням належної якості аудиту, який проводиться аудиторськими організаціями і аудиторами з систем управління промисловою безпекою праці та охороною праці - їх членами;

- участь у розробленні нормативно-правових актів з промислової безпеки та охорони праці;

- участь у професійній підготовці аудиторів з систем управління промисловою безпекою та охороною праці;

- контроль за підвищенням кваліфікації їх членів;

- участь у складі атестаційної комісії, яка приймає кваліфікаційний іспит у кандидатів на право отримання сертифіката аудитора з систем управління промисловою безпекою та охороною праці;

- рецензування не рідше одного разу на рік висновків аудиту, наданих їх членами;

- захист своїх членів у питаннях судового та досудового вирішення спорів, пов'язаних з проведенням аудиту, відповідно до законодавства;

- сприяння розвитку добросовісної конкуренції серед аудиторських організацій;

- сприяння розвитку інформаційних технологій у сфері промислової безпеки та охорони праці, широкому інформуванню суспільства про особливості аудиту;

- встановлення інших вимог щодо забезпечення виконання їх членами норм цього Закону, інших нормативно-правових актів з промислової безпеки та охорони праці.

**П'ятий розділ** повинен визначити термін введення документу в дію та окремих його статей, а також внесення змін до діючого законодавства України.

ЗАТВЕРДЖУЮ



Голови Державної служби  
нагляду та промислової  
безпеки України

Дунас С.В.

21 вересня 2014 р.

### АКТ

впровадження результатів дисертаційного дослідження Булгакова І. М. "Становлення та розвиток системи державного управління промислової безпеки та гірничого нагляду в Україні".

Основні теоретичні та практичні результати дисертаційного дослідження Булгакова І. М. "Становлення та розвиток системи державного управління промислової безпеки та гірничого нагляду в Україні" впроваджено в роботу Державної служби гірничого нагляду та промислової безпеки України в процесі законопроектної діяльності.

Законодавча пропозиція щодо закону України "Про промислову безпеку", вироблена за підсумками дисертаційного дослідження Булгакова І. М. була обговорена на засіданні колегії Державної служби гірничого нагляду та промислової безпеки України та була у цілому підтримана. Розроблення закону, що регламентує відносини у сфері промислової безпеки та впровадження інших запропонованих заходів дозволяє запровадити комплексну збалансовану систему нагляду у сфері безпеки виробництва за участі відповідних центральних органів виконавчої влади, яка передбачає максимальну ефективність при мінімальному можливому обтяженню суб'єктів господарювання, що створює сприятливі умови для подальшого розвитку виробництва. Закон має чітко визначити термінологію, сферу діяльності, розподіл повноважень щодо державного нагляду та експертної діяльності в сфері промислової безпеки, а також правові, економічні, соціальні та організаційні засади забезпечення безаварійного функціонування небезпечних виробничих об'єктів у процесі здійснення господарської діяльності.

Законодавча пропозиція щодо закону України "Про організаційні засади проведення аудиту з промислової безпеки і охорони праці", вироблена за підсумками дисертаційного дослідження Булгакова І. М. була обговорена на засіданні колегії Державної служби гірничого нагляду та промислової

безпеки України та була у цілому підтримана. На підставі узагальнення діяльності центральних органів виконавчої влади України із забезпечення промислової безпеки та охорони праці у період 1991-2014 рр., аналізу діяльності підприємств в галузі промислової безпеки і охорони праці, аналізу результатів господарської діяльності в цій сфері Булгаковим І. М. запропоновано прийняти окремий закон, який би визначив правові та організаційні засади здійснення аудиту з промислової безпеки і охорони праці як системи заходів, спрямованих на встановлення відповідності діяльності суб'єктів господарювання вимогам законодавства у цій сфері.

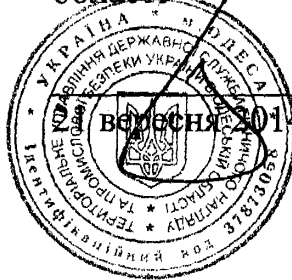
Начальник територіального управління  
Держгірпромнагляду в Одеській області



І.В.Присяжнюк



ЗАТВЕРДЖУЮ

Начальник Територіального управління  
Держгірпромнагляду в Одеській  
області

Присяжнюк І. В.

**АКТ**

впровадження результатів дисертаційного дослідження Булгакова І. М. "Становлення та розвиток системи державного управління промислової безпеки та гірничого нагляду в Україні".

Основні теоретичні та практичні результати дисертаційного дослідження Булгакова І. М. "Становлення та розвиток системи державного управління промислової безпеки та гірничого нагляду в Україні" впроваджено в роботу Територіального управління Держгірпромнагляду в Одеській області, зокрема у процесі системного і послідовного висвітлення в друкованих та електронних засобах масової інформації діяльності територіального управління з реалізації пріоритетних напрямів роботи у сфері промислової безпеки та охорони праці та організації навчання фахівців територіального управління.

Методичні розробки Булгакова І. М. були також використані в процесі організації та проведення спільно з Одеською обласною державною адміністрацією семінарів для працівників підрозділів з охорони праці місцевих державних адміністрацій та організації конференцій з керівниками служб охорони праці присвячених проведенню Дню охорони праці.

Рекомендації дисертаційної роботи Булгакова І. М. "Становлення та розвиток системи державного управління промисловою безпекою в Україні" були впроваджені при утворенні Громадської ради при територіальному управлінні Держгірпромнагляду в Одеській області та затвердженні Положення про громадську раду при територіальному управлінні Державної служби гірничого нагляду та промислової безпеки України в Одеській області від 12 березня 2014 р.

Заступник начальника  
територіального управління Держгірпромнагляду  
в Одеській області

Бабій В. Т.