

УДК 351.862.4:351.824.1

О. О. ТРУШ, О. І. ШВИДИЧ

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ПРОМИСЛОВОЮ БЕЗПЕКОЮ УКРАЇНИ

Розглянуто управління промисловою безпекою України, історію формування та розвиток державного управління у цій сфері та законодавче визначення промислової безпеки в окремому законі для досягнення принципу державної політики, направленої на захист життя і здоров'я людей.

The article is devoted to the management by industrial safety of Ukraine, history of forming and development of state administration in this sphere and legislative determination of industrial safety in a separate law, for achievement of principle of the state policy directed on defence of life and health of people.

Проблема створення безпечних і нешкідливих умов праці в Україні гостро стояла завжди. Ще 10 років тому на виробництві щорічно травмувалося майже 65000 працівників, з них гинуло близько 2000. Відповідно до класифікації Міжнародної організації праці (МОП), виробничий травматизм в Україні був на рівні неприпустимого (за класифікацією МОП, виробничий травматизм поділяється на категорії: незначний, допустимий, задовільний та неприпустимий). За підрахунками МОП, запобігання промисловим аваріям є значно ефективнішим, аніж ліквідація їх наслідків. Тому на сучасному етапі немає жодної розвинутої країни, яка б не мала ефективної системи нагляду за промисловою безпекою і охороною праці.

До відповідної вітчизняної установи за час її існування ставилися по-різному – від усебічної підтримки і глибокого розуміння необхідності її функціонування для стабільного розвитку держави та безпеки її громадян – до повного неприйняття проблем безпечного ведення робіт.

Історія державного нагляду бере свій початок ще за часів Петра I, коли в 1719 р. було створено Берг-колегію (гірничу колегію). Її метою було забезпечити розвиток гірничої справи в Росії, а також керівництво й нагляд за гірничозаводською промисловістю. Із цього часу почалося формування вітчизняної гірської адміністрації з її власними місцевими органами, які управляли казенними заводами й здійснювали нагляд за приватновласницькими.

Після скасування в Російській імперії кріпосного права в 1861 р. було створено орган спеціального нагляду за безпекою робіт у гірничій промисловості – Гірничу поліцію.

Найстарішим спеціальним наглядом за безпекою є котлонагляд. Безпека експлуатації парових котлів контролювалася уже в 1843 р. губернськими інженерами. Через 60 років цей нагляд було передано до Фабричної інспекції Міністерства торгівлі і промисловості. З 1910 р. і до революції його здійснювали товариства котловласників.

У 1880 р. законом уперше встановлено основні правила виробництва підземних робіт. У них, зокрема, зазначалося, що роботи повинні здійснюватися так, щоб вони не представляли небезпеки для життя і здоров'я робочих і сусідніх жителів, відповідали вимогам будівель.

Радянський період історії нагляду за безпекою праці почався 17 травня 1918 р., коли Радою Народних Комісарів було прийнято Декрет про створення інспекції праці.

З 1937 по 1946 рр. гірничий і котлонадгляд здійснювали відомчі інспекції. Зрештою, після кількох реорганізацій було утворено Державну республіканську гірничотехнічну інспекцію при Раді міністрів УРСР.

У 1958 р. рішенням українського Уряду було організовано Державний комітет по нагляду за безпечним веденням робіт у промисловості та гірничого нагляду (Держгіртехнагляд) як орган Ради Міністрів УРСР. Діяльність органів Держгіртехнагляду УРСР, їх високий авторитет сприяли вирішенню багатьох організаційних і технічних питань щодо покращання умов та безпеки праці, суттєвого зменшення кількості аварій і нещасних випадків в піднаглядових галузях народного господарства [5].

З розпадом Союзу й ліквідацією єдиного державного нагляду ця структура почала переживати численні етапи реорганізацій. У 1993 р. Держгіртехнагляд було поєднано з технічною інспекцією профспілок, у результаті чого чисельність наглядових інспекторів скоротилась майже на третину. Починаючи з 1997 р., Комітет Держнаглядохоронпраці об'єднували, скорочували, а в 2000 р., під час проведення адміністративної реформи, ліквідували, в результаті чого Комітет було перетворено на департамент у складі Міністерства праці й соціальної політики України.

Широкий суспільно-політичний резонанс проблемам безпеки праці надала аварія, що сталася на шахті ім. Баракова в березні 2000 р., у результаті якої загинуло 80 шахтарів. В акті розслідування аварії, яке проводила Урядова комісія, одним із заходів визначено за доцільне відновлення Комітету з нагляду за охороною праці як центрального органу виконавчої влади.

2003 р. займає особливе місце в історії нагляду. Використовуючи досвід провідних країн Європи, Америки, запроваджено систему організації державного нагляду за безпечним веденням робіт, яка базується на принципах промислової безпеки, тобто стану захищеності людини і суспільства від можливих негативних впливів виробничих процесів.

Посилення уваги держави до проблем промислової безпеки принесло позитивні результати. Після низки серйозних аварій попередніх років 2003 р. пройшов без резонансних подій. У найбільш травмонебезпечній вугільній галузі загальний травматизм було знижено більш як на 30 %, смертельний – на 25 %. Із 207 діючих шахт на 98 взагалі не було випадків смертельного травматизму. У 2004 р. кількість таких шахт становила вже 114. Одночасно показник обсягів валового внутрішнього продукту в Україні неухильно й динамічно зростав. Як відзначали дослідники суспільних процесів, очевидним виявилось те, що рівень безпеки виробництва, серед інших факторів, визначається також якістю державного нагляду за дотриманням промислової безпеки та охорони праці [4].

На підтвердження цього на засіданнях Міжвідомчої ради з промислової безпеки країн – учасниць СНД одноголосно було визнано, що створена в Україні система

державного нагляду за охороною праці найбільш ефективна, оскільки органічно поєднує питання управління охороною праці й державного нагляду за промисловою безпекою. При цьому підкреслювалося, що саме таке поєднання здатне охопити весь спектр питань у сфері безпеки праці й стати передумовою подальшої їхньої стабілізації.

Проте 2005 р. ознаменувався черговою адміністративною реформою. Виконання функцій Держнаглядохоронпраці було передано Міністерству України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи. З цією метою у складі МНС створено Державний департамент промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду (Держпромгірнагляд).

Незважаючи на те, що 2005 р. пройшов під впливом чергової реорганізації наглядових органів, яка призвела до втрати багатьох позицій, напрацьованих протягом останніх років, наглядова система працювала стабільно завдяки попереднім досягненням.

Упродовж 2005 р. спостерігалось зниження рівня травматизму як загального на 8,3 % 20817 чол. (–1840), так і зі смертельними наслідками на 6,5 % 1088 чол. (–76).

Має місце зниження травматизму в таких галузях, як вугільна (загинуло 157 осіб проти 200), будівництво (129 проти 142), агропромисловий комплекс (236 проти 265), транспорт (101 проти 102).

Відбулось зростання рівня смертельного травматизму в 5,3 рази на підприємствах нафтогазовидобутку та геології (16 проти 3), в 1,8 рази на підприємствах зв'язку (20 проти 11), в 1,5 рази на підприємствах машинобудування (67 проти 45), на 22 % на підприємствах гірничорудної та нерудної промисловості (39 проти 32), на 8,7 % у соціально-культурній сфері та торгівлі (137 проти 126) [4].

Збільшилась кількість загиблих на підприємствах Дніпропетровської (110 проти 97), Кіровоградської (22 проти 15), Львівської (47 проти 40), Чернігівської (25 проти 21), Вінницької (32 проти 28), Сумської (23 проти 21) областей, міст Києва (89 проти 79) та Севастополя (13 проти 7).

Більше половини випадків загального (64,8 %) і смертельного травматизму (53,3 %) припадає на Донецьку, Луганську, Дніпропетровську, Запорізьку, Харківську, Львівську та Київську області.

Найвищий рівень травматизму зі смертельними наслідками в розрахунку на 1000 працюючих має місце у Луганській (0,139), Донецькій (0,132), Дніпропетровській (0,096), Хмельницькій (0,096) областях та у м. Севастополь (0,138).

До позитивних зрушень також потрібно зарахувати зменшення загальної кількості аварій з груповими нещасними випадками (292 проти 298), а також травмованих (815 проти 877) та загиблих (137 проти 192) працівників.

Протягом 2005 р. на підприємствах України трапилося два групових нещасних випадки, в яких було смертельно травмовано п'ять і більше працівників, а саме: на шахті “Лісова” ДП “Львіввугілля” (Львівська область) та МПП “Корсар” (Одеська область).

Аналіз смертельних нещасних випадків щодо причин їх виникнення свідчить, що в середньому в 72 % випадків ці причини мають організаційний характер. З технічних причин сталося 18 % нещасних випадків, а з причин психофізіологічного характеру – 10 % [4].

Негативний суспільний резонанс і посилення уваги до проблем безпечного ведення робіт викликали трагедії, які сталися в 2006 р. на шахтах Луганської та Донецької областей. 13 серпня в СП “Шахтоуправління “Суходільське-Східне” ВАТ “Краснодонвугілля” стався вибух метану і вугільного пилу. На аварійній ділянці під час вибуху перебували 53 особи, з яких вісім працівників загинули, ще п’ятеро отримали опіки різних ступенів тяжкості. 20 вересня 2006 р. на орендному підприємстві “Шахта ім. Засядька” (м. Донецьк) в результаті аварії травмувалися 76 гірників, з яких 13 – загинули. Як наслідок, одним із перших кроків Кабінету Міністрів України стало рішення про відновлення Державного комітету України з промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду (Держгірпромнагляд), який залишався б єдиним органом у країні, що на високому професійному рівні ставить жорсткі вимоги щодо модернізації виробництва та повного виконання програм з промислової безпеки. Адаже неможливо провести межу між тим, де закінчується безпека і починається технологія виробництва [4].

Однак хоча в країні впродовж останніх років і досягнуто певних позитивних зрушень щодо стану промислової безпеки, проте, щоб досягти рівня показників провідних країн ЄС, необхідно й надалі впроваджувати пріоритети в діяльності Держгірпромнагляду, основними з яких визначено такі:

- підвищення рівня промислової безпеки під час виконання небезпечних робіт та експлуатації устаткування підвищеної небезпеки;
- сприяння підприємницькій діяльності в частині спрощення процедури отримання дозволів;
- підвищення рівня промислової безпеки під час поводження з вибуховими матеріалами та ведення вибухових робіт;
- підвищення рівня безпеки життєдіяльності людини в регіонах, які можуть зазнати негативного впливу внаслідок аварій;
- організація робіт зі здійснення профілактичних заходів з питань промислової безпеки шляхом реалізації Загальнодержавної, галузевих та регіональних програм поліпшення стану безпеки, гігієни праці та виробничого середовища на 2006 – 2011 роки, спрямованих на впровадження прогресивних технологій, застосування сучасних засобів індивідуального та колективного захисту;
- посилення державного нагляду за дотриманням вимог пилогазового режиму на вугільних шахтах;
- створення правових засад з промислової безпеки для вступу України до Європейського Союзу [4].

Належного стану промислової безпеки й охорони праці в країні можливо досягти тільки за умови, коли всі три гілки соціального партнерства об’єднують свої зусилля. Державний комітет України з промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду бачить це в подальшій співпраці з роботодавцями і профспілками, в активізації роботи національної та регіональних рад з питань безпечної життєдіяльності населення, реалізації загальнодержавної та регіональних програм поліпшення стану безпеки, гігієни праці та виробничого середовища.

Рішення цієї проблеми – стратегічне завдання як для Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської

катастрофи, так і центрального органу виконавчої влади – Державного комітету України з промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду.

Сучасні економічні відносини, розвиток нових форм власності, інтенсивність нарощування обсягів виробництва, курс України на вступ до Європейського Союзу – все це потребує принципово нового підходу до питань промислової безпеки й охорони праці в країні, а також змін в ідеології власника щодо відповідальності за життя і здоров'я найманих працівників.

Занепокоєність викликає також діяльність Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та профзахворювань України, який упродовж останніх років практично не проводив профілактики нещасних випадків. Зокрема, минулого року на профілактичні заходи Фонд витратив лише 8,6 % від запланованих коштів, на фінансування Національної програми поліпшення стану безпеки, гігієни праці та виробничого середовища – близько 19 %, а на регіональні програми не виділено жодної копійки, на інші профілактичні заходи витрачено лише 6 % передбачених коштів [1].

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 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 [2]. Але треба зазначити, що вказана норма Закону не працює і залишається декларативною, оскільки законодавство, яке б регулювало проведення аудиту з промислової безпеки і охорони праці, сьогодні відсутнє.

У той час же врегулювання цього питання на законодавчому рівні зумовлено об'єктивною необхідністю. Це викликано структурними змінами в економіці, розвитком процесів роздержавлення, утворенням нових форм і методів господарювання, суттєвим збільшенням кількості суб'єктів господарської діяльності різних форм власності, особливо в 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 “Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу” було затверджено Загальнодержавна програма адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу. Відповідно до положень цієї програми, приведення національного трудового законодавства у відповідність до стандартів ЄС є необхідним для гарантування високого рівня соціального захисту працівників, в першу чергу поліпшення умов праці стосовно захисту здоров'я та безпеки під час здійснення трудових обов'язків [3].

Незадовільний стан промислової 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 санітарно-гігієнічних норм, незадовільне забезпечення працюючих засобами індивідуального захисту, в багатьох випадках низької якості, щорічне зростання загальної суми витрат на фінансування пільгових пенсій і пенсій з трудового каліцтва вимагають від держави 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.

Сьогодні на розгляді у Верховній Раді України знаходиться законопроект “Про промислову безпеку” (реєстр. № 2201 від 7 березня 2008 р., внесений народними депутатами України М. Волинцем, В. В’язівським, О. Голубом, М. Сиротою, В. Турмановим). Необхідність прийняття цього закону обумовлено тим, що набутий досвід, події, що відбулися у структурі промисловості за цей час, вимагають і відповідних змін у законодавстві. Наприклад, принцип підвищення рівня промислової безпеки шляхом забезпечення суцільного технічного контролю за станом виробництва, технологій та продукції, що викладено в Законі “Про охорону праці”, залишається нерозкритим, тому що вимагає зовсім інших методологічних підходів.

Законодавче визначення промислової безпеки в окремому законі надає можливість втілити в життя не один, а всі необхідні на сьогодні принципи державної політики, направленої на захист життя та здоров’я людей від небезпечних виробничих факторів під час використання небезпечних виробничих об’єктів.

Будь-яких додаткових навантажень щодо здійснення роботодавцями господарської діяльності проект не передбачає, навпаки, він має на меті забезпечити впровадження в життя усіх необхідних на сьогодні принципів державної політики, направленої на захист життя та здоров’я людей від небезпечних виробничих факторів при використанні небезпечного обладнання [4].

Проект закону “Про промислову безпеку” отримав високу оцінку спеціалістів у сфері безпеки праці США. Ознайомившись з документом, вони надали постатейні коментарі, в яких проект закону оцінений ними дуже позитивно. Зокрема, це стосується зобов’язань і відповідальності роботодавців за забезпечення належного стану промислової безпеки і особливо їх дій у випадку виникнення загрози безпеки працюючих. Також це стосується розширення повноважень наглядового органу з промислової безпеки в разі виникнення надзвичайної ситуації або настання нещасного випадку зі смертельними наслідками, зокрема шляхом уведення особливого режиму організації державного нагляду (передбачає здійснення комплексу позапланових перевірок для оперативного реагування на аварії, нещасні випадки на виробництві, у тому числі зі смертельними наслідками та запобігання їх подальшого виникнення) [4].

Безсумнівно позитивними моментами проекту є його спрямованість на попередження негативних наслідків недодержання вимог з охорони праці, його профілактична функція. Не є секретом, що сьогодні заходи в цій сфері переважно розпочинають здійснювати вже після того, як стався нещасний випадок, трагедія, що забрала людське життя. З огляду на це, створення чіткого та прозорого правового механізму дозволить попереджати такі випадки, своєчасно виявляючи недоліки та прорахунки в системі охорони праці підприємства, організації, установи.

Таким чином, цей Закон повинен визначити основну ідеологію та філософію в питаннях промислової безпеки, державного нагляду та експертної діяльності, а також органічно доповнити інші закони України, які вже діють сьогодні, зокрема Закони України “Про охорону праці” і “Про об’єкти підвищеної небезпеки”.

Література:

1. Пояснювальна записка до проекту Постанови Верховної Ради України “Про звіт Голови Державного комітету України з промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду щодо стану промислової безпеки та охорони праці в Україні”. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.

2. Закон України “Про охорону праці” // ВВР України. – 1992. – № 49. – Ст. 668.

3. Закон України “Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу” : станом на 18 березня 2004 р. № 1629-IV // ВВР України. – 2004. – № 29. – Ст. 367.

4. Державний комітет України з промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду (Держгірпромнагляд) “Аналітика та статистика”. – Режим доступу : http://www.dnopr.kiev.ua/index.php?option=com_content&task=section&id=11&Itemid=62

5. Територіальне управління держгірпромнагляду по Хмельницькій області “Історія нагляду за охороною праці”. – Режим доступу : <http://dnopr.km.ua/index.php?newsid=90>

Надійшла до редколегії 20.03.2009р.