

УДК 331.453

І. Булгаков

ПРИНЦИПИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯМ ПРОМИСЛОВОЇ БЕЗПЕКИ ТА ОХОРОНИ ПРАЦІ

Розкрито засадничі принципи державного управління у сфері забезпечення промислової безпеки та охорони праці. Розглянуто організаційні принципи, зокрема системності, розмежування функцій забезпечення промислової безпеки та охорони праці і нагляду (контролю) за ними, незалежності органів державного контролю, поєднання державного й громадського контролю у сфері промислової безпеки та охорони праці. Серед функціональних принципів державного управління у сфері забезпечення промислової безпеки та охорони праці увагу приділено законності, об'єктивності, постійності, дієвості та гласності.

Ключові слова: промислова безпека, охорона праці, принципи державного управління, забезпечення промислової безпеки, система державного нагляду за охороною праці.

У Конституції України та в загальних принципах міжнародного права визначено, що людина, її життя і здоров'я, недоторканність і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю, кожний має право на належні, безпечні і здорові умови праці. Таким чином, держава зобов'язана забезпечити всім працюючим захист здоров'я і життя у процесі трудової діяльності.

Загальні принципи державної політики у сфері промислової безпеки та охорони праці спрямовані на створення належних, безпечних і здорових умов праці, запобігання нещасним випадкам та професійним захворюванням, адаптацію трудових процесів до спроможності працівника, з урахуванням стану його здоров'я і психологічного стану, що узгоджується з принципами захисту здоров'я працівників, визначеними у конвенціях Міжнародної організації праці, директивах Європейського Союзу. Офіційна статистика стану виробничого травматизму в Україні за роки незалежності свідчить про стійке зниження виробничого травматизму. Так, загальний травматизм у 2014 р. зменшився порівняно з 1992 р. у 10 разів, а зі смертельними наслідками – майже в 4 рази. Але статистичний рівень виробничого травматизму в Україні фактично свідчить про те, що значна кількість випадків травмування працівників на виробництві просто приховується роботодавцями від розслідування, відповідно не обліковується.

В Україні найбільш травмонебезпечними галузями є вугільна, соціально-культурна сфера, агропромисловий комплекс і машинобудування. Аналіз свідчить, що 66% нещасних випадків на виробництві сталися з організаційних причин, 22% – з технічних і 12% – психофізіологічних. До того ж, найпоширенішими організаційними причинами є елементарні порушення трудової і виробничої дисципліни, порушення технологічного процесу та вимог безпеки під час експлуатації обладнання, машин, механізмів тощо.

Зазначене є наслідком послаблення механізму державного регулювання у сфері промислової безпеки та охорони праці внаслідок руйнівних економічних процесів 90-х рр. ХХ ст., перманентних організаційних змін, що призвело до порушення вертикалі державного управління у сфері охорони праці, зниження ефективності та координації діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади щодо створення безпечних і

здорових умов праці. На сьогодні немає цілісної системи державного управління охороною праці, відсутні структурні підрозділи з охорони праці у місцевих органах виконавчої влади, у більшості центральних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Окрім того, існуюча система управління у сфері охорони праці не здатна оперативного та гнучко реагувати на швидкі зміни виробничо-економічних умов. Система державного менеджменту охорони праці, з одного боку, надмонополізована Держгірпромнаглядом, а з іншого – розпорошена між відомствами: умови праці – за Мінсоцполітики, дотримання трудового законодавства – за Держнаглядпраці, гігієна праці – за МОЗ, стимулювання роботодавців до покращення умов праці – за Фондом соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань. Ситуація, що склалася, є наслідком недотримання основних принципів державного управління забезпеченням промислової безпеки та охорони праці.

Безпосередньо проблеми промислової безпеки та охорони праці як складові національної безпеки було розглянуто у роботах Ю. Аболенцева, І. Бірюкова, М. Брушлінського, В. Гаврилея, Ю. Глуховенка, П. Гусева, В. Доманського, О. Копана, В. Любліна, В. Медведєва, А. Мінеєва, Б. Касимова, І. Кімстача, В. Развадовського, П. Савельєва, В. Семікова, М. Удода та інших. Водночас дослідження, в яких би комплексно розглядалися науково-теоретичні принципи розроблення та функціонування механізмів державного управління промислової безпеки та охорони праці, практично відсутні. Дослідники, здебільшого, зосереджують увагу на окремих проблемах. Відсутність загальноприйнятих поглядів щодо понятійно-категорійного апарату, цільових, функціональних, організаційних та інших складових механізмів державного управління промислової безпеки та охорони праці призвела до недосконалої та суперечливої чинного законодавства у зазначеній сфері, низької дієздатності державного управління, незадовільного стану промислової безпеки та охорони праці як системи забезпечення безпеки працівників, загострення соціальної ситуації тощо.

У контексті викладеного вище соціальної, теоретичної та практичної значущості набуває наукове розроблення, осмислення та систематизація принципів державного управління забезпеченням промислової безпеки та охорони праці.

Принципи контролю 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 [1].

Для висвітлення специфіки організації та функціонування контролю найбільш прийнятним є поділ його принципів на організаційні та функціональні [2]. Ці принципи (і принципи в інших сферах управлінської діяльності) формуються у процесі пізнання закономірностей в організації відповідного контролю, закріплені у нормативно-правових актах. Водночас механізм контролю будується на відповідних принципах незалежно від того, отримали вони правове закріплення чи ні.

Організаційні принципи визначають вихідні засади побудови системи органів контролю у сфері промислової безпеки й включають принципи: а) системності; б) розмежування контрольних і господарських функцій при організації державного управління та регулювання у даній сфері; в) розмежування функцій забезпечення промислової безпеки та охорони праці і нагляду (контролю) щодо забезпечення промислової безпеки та охорони праці; г) незалежності органів державного контролю, зокрема з питань нагляду (контролю) від 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) поєднання державного й громадського контролю у сфері промислової безпеки та охорони праці.

Основою організації контрольної діяльності у сфері промислової безпеки є принцип системності, який має потрійне змістовне навантаження.

По-перше, він передбачає, що всі суб'єкти, які здійснюють контроль, 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 [3]. Так, об'єднанню Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів контролю у цій сфері в 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 законодавчому рівні повноважень відповідних суб'єктів та механізмів їх взаємодії. Така взаємодія, зокрема, виписана 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” [4]. 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 небезпеки 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. З огляду на зазначене 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 контролю та її функціонування загалом. 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 є *принцип розмежування контрольних і господарських функцій* при організації державного управління. Він враховує історичний досвід забезпечення промислової безпеки та охорони праці, зокрема період 30 – 50-х рр. ХХ ст., який свідчить про те, що зосередження в одних руках контрольних і господарських функцій призводить до підпорядкування контролю господарським інтересам.

З цим принципом певною мірою кореспондується принцип розмежування функцій забезпечення промислової безпеки та охорони праці і нагляду (контролю) щодо забезпечення промислової безпеки та охорони праці. Він робить більш визначеними функції контролю, що здійснюються різними органами виконавчої влади, посилює об'єктивність контролю за дотриманням вимог промислової безпеки та охорони праці при реалізації управлінських рішень. Доцільно зазначити, що чинна нормативна база з питань організації органів виконавчої влади робить спеціальний акцент на розмежуванні повноважень органів державного управління у сфері використання промислових об'єктів й забезпечення таким чином промислової безпеки та органів державного контролю щодо забезпечення промислової безпеки. Перші – Міністерство енергетики та вугільної промисловості України, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, Міністерство аграрної політики та продовольства України тощо – відповідальні за здійснення певної державної науково-технічної та інвестиційної політики у відповідній сфері, планування заходів щодо розвитку певного сектора виробництва, розробку й реалізацію програм якості робіт у цій сфері, формування системи підготовки кадрів, організацію безпечного поводження з небезпечними речовинами та об'єктами тощо, що разом й є предметом забезпечення промислової безпеки та охорони праці. У контексті з цими повноваженнями вони й здійснюють контрольні функції щодо виконання відповідними підприємствами й організаціями заходів щодо розвитку виробництва й забезпечення його належними та безпечними умовами праці. Інші органи державного регулювання промислової безпеки та охорони праці – Держгірпромнагляд, Держатомрегулювання України, ДАБІ тощо – не несуть відповідальності за організацію функціонування промислових об'єктів, не мають відомчих інтересів у реалізації певних інвестиційних проектів у цій сфері та зосереджені виключно на забезпеченні дотримання вимог промислової безпеки та охорони праці у процесі прийняття та реалізації управлінських рішень щодо певних об'єктів та виробництв. Відповідними засобами вони утримують управлінську, господарську діяльність у цій сфері у руслі приписів законодавства з питань безпеки промислових об'єктів, установок, процесів. Ідеться, зокрема, про розробку органами державного регулювання норм, правил і стандартів із промислової безпеки та охорони праці й здійснення державного нагляду за їх дотриманням, застосування санкцій до порушників цих норм, правил, стандартів тощо.

З метою унеможливлення тиску на органи державного регулювання промислової безпеки та охорони праці при здійсненні ними своїх повноважень, зокрема наглядових (контрольних), запроваджено 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 певним заходам, рішенням, подіям, що відповідно приймаються, мають місце, виявляються у сфері використання небезпечних промислових об'єктів. Незалежність зазначених органів гарантується наданням 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; самостійно притягати осіб, винних у порушеннях вимог промислової безпеки та охорони праці, до відповідальності тощо. Однак незалежність не означає, що органи державного регулювання промисловою безпекою та охороною 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 зазначеній сфері. В Україні до розуміння необхідності такого поєднання призвів чорнобильський досвід, а також загальносвітові тенденції щодо залучення громадськості до вирішення питань розвитку низки небезпечних видів виробництва. Відомо, що катастрофи на промислових об'єктах зумовлюють різко негативну реакцію населення щодо їх розміщення. Не випадково, що будівництво багатьох промислових об'єктів було припинено або законсервовано на вимогу населення. Зокрема, на запитання “Чи вважаєте Ви за необхідне будівництво нових енергоблоків АЕС в Україні?” понад половина (54,9%) опитаних дали відповідь, що не вважають будівництво необхідним. Тільки 26,8% вважали, що таке будівництво необхідне. Майже кожен п'ятий із опитуваних (18,3%) із відповіддю не визначився [5]. З огляду на таке ставлення населення до розвитку небезпечних промислових об'єктів, ще на початку 90-х рр. XX ст. стало зрозуміло, що необхідно залучати населення до вирішення питань, пов'язаних із будівництвом ядерних об'єктів. Відтоді у законодавчих актах стали з'являтися норми, що давали змогу поставити під контроль громадськості вирішення відповідних питань, і на сьогодні ці норми займають чільне місце у законодавстві. Формування цих норм здійснювалося із урахуванням відповідного зарубіжного досвіду залучення громадськості до реалізації інвестиційної політики.

На сучасному етапі загальні положення з цього питання містяться у Законі України “Про охорону навколишнього природного середовища” (ст. 9) [6]. Вони передбачають, зокрема: участь громадян в обговоренні матеріалів щодо розміщення, будівництва й реконструкції об'єктів, які можуть негативно впливати на стан довкілля, внесення пропозицій до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, юридичних осіб, що беруть участь у прийнятті рішень із цих питань; вільний доступ до інформації про стан довкілля (екологічна інформація) та вільне отримання, використання, поширення та зберігання такої інформації, за винятком обмежень, встановлених законом; участь у публічних слуханнях або відкритих засіданнях з питань впливу запланованої діяльності на довкілля на стадіях розміщення, проектування, будівництва і реконструкції об'єктів та у проведеному громадській екологічній експертизи тощо.

Із цими загальними положеннями узгоджуються спеціальні приписи Закону України “Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку” (ст. 10, 11) [7], якими передбачено: право громадян та їх об'єднань на запит та одержання від відповідних підприємств, установ та організацій повної та достовірної інформації щодо безпеки ядерної установки чи об'єкта, призначеного для поводження з радіоактивними відходами,

будівництво яких планується або здійснюється, та тих, що експлуатуються або знімаються з експлуатації; право на отримання інформації від установ державної системи контролю за радіаційною обстановкою на території України про рівні радіаційного випромінювання на території України, в місцях їх проживання чи роботи; право на участь громадян та їх об'єднань в обговоренні питань, пов'язаних із розміщенням, проектуванням, спорудженням, експлуатацією та зняттям з експлуатації ядерних установок; проведення громадських слухань із питань захисту проєктів, пов'язаних зі спорудженням та зняттям із експлуатації ядерних установок та об'єктів.

Законом України “Про порядок прийняття рішень про розміщення, проектування, будівництво ядерних установок і об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами, які мають загальнодержавне значення” (ст. 3) передбачається проведення місцевого дорадчого опитування (консультативного референдуму) громадян із питання розміщення на відповідних територіях ядерних установок і об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами, які мають загальнодержавне значення.

Щодо функціональних принципів контролю у сфері промислової безпеки та охорони праці, то вони визначають якісне спрямування цього контролю. Це принципи законності, об'єктивності, постійності, дієвості, гласності. Важливо зазначити, що ці принципи не є розрізненими – вони переплітаються, доповнюють один одного.

Принцип законності є одним із основних у системі принципів здійснення контрольної діяльності у сфері промислової безпеки та охорони праці. Його прояв має два значення: а) органи, посадові особи, на які покладено відповідний контроль, 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.

Положення про застосування цього принципу наскрізною ниткою проходять крізь правові приписи, що стосуються діяльності у сфері промислової безпеки, проєкціонуються на контроль за дотриманням вимог 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 дотриманням 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 має здійснюватися контроль у згадуваній сфері уповноваженими на те органами.

Положення про контроль, як і інші положення законодавства з питань промислової безпеки та охорони праці, мають будуватися 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 контексті здійснення контролю за дотриманням вимог промислової безпеки. Для цього, як свідчить аналіз, потрібно подолати безсистемність у законодавчому регулюванні зазначених відносин (на рівні законів визначаються окремі, фрагментарні положення з певних питань контролю, які не мають системного впливу на розвиток правового регулювання у зазначеній 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.

Принцип об'єктивності є відправним у контрольній діяльності і зумовлює необхідність урахування усієї інформації, стосується оцінки об'єкта контролю, усіх факторів, що впливають на ефективність заходів щодо забезпечення промислової безпеки та охорони праці, а також передбачає відбиття реальності при оформленні результатів 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 із промислової безпеки; обов'язковим надання експлуатуючою організацією інформації органу державного регулювання 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 із промислової безпеки; поданням заявником (юридичною або фізичною особою) документів до органу державного регулювання промислової безпеки на право здійснення певного виду діяльності; наданням ліцензіатом органу державного регулювання 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 зазначеній сфері, якщо ця інформація не містить даних, що становлять державну чи комерційну таємницю;

4) незалежністю органів державного регулювання 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 регулювання 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).

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 [8] встановлено, що державний нагляд за дотриманням вимог безпеки в сфері гірничого нагляду здійснюється відповідно до річного й місячного планів наглядової діяльності. Така ж сама вимога міститься у державного нагляду (контролю) у положенні про організацію та здійснення державного нагляду у сфері промислової безпеки та охорони праці в системі [9].

Принцип дієвості контролю у сфері промислової безпеки та охорони праці проявляється у здатності контролю ефективно вирішувати завдання, пов'язані із забезпеченням дотримання 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. Цей принцип інтегрує в собі практично усі інші принципи. Адже дієвість контролю прямо залежить від наявності збалансованої системи органів, що мають контрольні повноваження у цій 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 зазначеній 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 р. було визнано протиправним та скасовано припис Територіального управління Держгірпомнагляду в Одеській області № 26 від 04.05.2012 р. щодо Головного управління пенсійного фонду України в Одеській області [10].

При здійсненні контролю важливе значення має *принцип гласності*. Гласність є запорукою об'єктивності контролю, дотримання законності при його здійсненні, дієвості контрольної діяльності. Вона сприяє формуванню громадської думки та зверненню уваги державних органів на виявлені порушення, спонукає їх до здійснення відповідних дій щодо запобігання та недопущення неправомірних дій. Тож не випадково на законодавчому рівні спеціально визначаються права громадян щодо отримання від контролюючих органів інформації про стан промислової безпеки, функціонування промислових об'єктів та установок тощо та обов'язки органів контролю щодо оприлюднення інформації, яку вони отримують у процесі своєї діяльності. Прикладом може бути Закон України "Про захист людини від впливу іонізуючого випромінювання" [11], ст. 4 якого встановлено, що громадяни України та їх об'єднання мають право на отримання рівнів опромінення людини та заходів захисту від впливу іонізуючого випромінювання в місцях їх проживання чи роботи від відповідних органів виконавчої влади, до відання яких належать функції захисту людини від впливу іонізуючого випромінювання згідно із законодавством України, а ст. 10 до повноважень місцевих органів виконавчої влади – забезпечення населення, у місцях його проживання, інформацією щодо рівнів опромінення людини та заходів захисту від впливу іонізуючого випромінювання, що виконуються на відповідній території.

Розглянуті принципи контролю відображають не тільки вітчизняний, а й міжнародно-правовий досвід визначення та реалізації політики у сфері промислової безпеки. Адже відповідне законодавство України сформувалося під безпосереднім впливом міжнародно-правових документів із зазначених питань, сприйняло його основні ключові положення, зокрема з питань контролю при визначенні повноважень органів державного регулювання промислової безпеки, розмежування їх функцій з функціями інших органів управління.

Особливе значення для України має забезпечення адаптування свого законодавства до відповідного законодавства Європейського Союзу (далі – ЄС), оскільки курс на інтеграцію в ЄС є одним із головних пріоритетів зовнішньої політики України на сучасному етапі. Відповідний процес в Україні здійснюється згідно з Угодою про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами. За ст. 62 зазначеної вище угоди сторони мають розвивати та здійснювати співробітництво з різноманітних питань промислової безпеки (зокрема, подолання наслідків надзвичайних ситуацій; економічні та адміністративні аспекти зусиль, спрямованих на подолання наслідків аварій тощо).

Аналіз міжнародно-правових документів свідчить, що деякі аспекти реалізації принципів контролю у зазначеній сфері потребують чіткішого відтворення у вітчизняних актах законодавства з промислової безпеки та охорони праці. Так, одним із принципів міжнародно-правового регулювання промислової безпеки є створення надійних джерел фінансування заходів щодо запобігання негативним впливам небезпечних техногенних об'єктів, здоров'я людини, персонал. На цьому, зокрема, наголошується у ст. 9 Директиви Ради ЄС 2003/0021(СМ5), згідно з якою держави мають здійснювати відповідні заходи щодо гарантування надходження достатніх коштів для забезпечення промислової безпеки. Однією з таких гарантій має бути створення фондів для виведення з експлуатації небезпечних промислових об'єктів.

Отже, принципи державного управління промисловою безпекою та охороною праці мають поєднувати всю систему державного управління зазначеною сферою. Їх дієвості можуть сприяти й конкретні кроки оптимізації системи державного управління забезпеченням промислової безпеки та охорони праці. З метою реформування державного управління у сфері промислової безпеки охорони праці на основі визначених принципів вважаємо доцільним:

- по-перше, здійснити реформування органів державного нагляду за дотриманням законодавчих та інших нормативно-правових актів з питань охорони праці, передбачивши оптимізацію їх кількості та організаційної структури, а також виключення дублювання функцій;
- по-друге, виведення державного нагляду з промислової безпеки та охорони праці зі сфери дії Закону України “Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності”, тому що обмеження нагляду у сфері охорони праці суперечить вимогам міжнародних конвенцій, які ратифіковані Верховною Радою України;
- по-третє, підвищення статусу Державної служби гірничого нагляду та промислової безпеки України до рівня центрального органу державної виконавчої влади зі спеціальним статусом з огляду на те, що повноваження у сфері державного нагляду поширюються і на галузевий, і на регіональний рівні, та віднесення координації її діяльності до повноважень віце-прем'єр-міністра України;
- по-четверте, прийняття постанови Кабінету Міністрів України про деякі питання реалізації повноважень місцевих державних адміністрацій у галузі промислової безпеки та охорони праці, а також поновлення роботи Національної ради з питань безпечної життєдіяльності при Кабінеті Міністрів України.

Література

1. Державне управління [Текст] : навч. посіб. / за ред. А. Ф. Мельник. — К. : Знання-Прес, 2003. — С. 37.
2. Шостак В. С. Державний контроль в сучасній Україні [Текст] : [монографія] / В. С. Шостак. — Х. : Основа, 2003. — С. 66.
3. Авер'янов В. Б. Органи виконавчої влади в Україні [Текст] / В. Б. Авер'янов. — К. : Ін Юре, 1997. — С. 9.
4. Про порядок прийняття рішень про розміщення, проектування, будівництво ядерних установок і об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами, які мають загальнодержавне значення [Електронний ресурс] : Закон України № 2861-IV від 08.09.2005 р. — Режим доступу : www.portal.rada.gov.ua.
5. Саприкін В. Влада і суспільство: налагодження співробітництва для безпечного розвитку ядерної енергетики / В. Саприкін // Національна безпека і оборона [Текст]. — № 6. — С. 40—44.
6. Про охорону навколишнього природного середовища [Електронний ресурс] : Закон України № 1264-ХІІ від 25.06.1991 р. — Режим доступу : www.portal.rada.gov.ua.
7. Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку [Електронний ресурс] : Закон України № 39/95-ВР від 08.02.1995 р. — Режим доступу : www.portal.rada.gov.ua.
8. Про затвердження Положення про порядок здійснення державного гірничого нагляду [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України № 134 від 21.02.1995 р. — Режим доступу : www.portal.rada.gov.ua.
9. 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) [Електронний ресурс] : Наказ Міністерства надзвичайних ситуацій України № 826 від 11.08.2011 р. — Режим доступу : www.portal.rada.gov.ua.
10. Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/26056421>.
11. Про захист людини від впливу іонізуючого випромінювання [Електронний ресурс] : Закон України № 15/98-ВР від 14.01.1998 р. — Режим доступу : www.portal.rada.gov.ua.

I. Bulhakov

PRINCIPLES OF PUBLIC ADMINISTRATION FOR ENSURING INDUSTRIAL SAFETY AND LABOR PROTECTION

The basic principles of public administration in the sphere of industrial safety and labor protection are described. The organizational principles, in particular: consistency, distribution of functions that ensure industrial safety and labor protection and supervision (control) of them, independence of state control, combination of state and public control in the sphere of industrial safety and labor protection, are considered. Among the functional principles of public administration in the sphere of industrial safety and labor protection the attention was paid to: legality, objectivity, constancy, efficiency and transparency.

Key words: industrial safety, occupational safety, principles of governance for industrial safety, state supervisory system of labor safety.