УДК [35.072.2:331.45](477)

Булгаков И.Н.,

Одесский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины; аспирант кафедры региональной политики и публичного администрирования, магистр государственного управления (Украина, г. Одесса)

Научный руководитель: Колисниченко Н.Н, Одесский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины, доцент кафедры региональной политики и публичного администрирования, кандидат наук государственного управления, доцент

АКТИВИЗАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВЛАСТИ ПО ПОВЫШЕНИЮ ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ СИСТЕМОЙ НАДЗОРА И БЕЗОПАСНОСТИ В УКРАИНЕ

В статье анализируются новые подходы к управлению надзором за промышленностью, безопасностью на предприятиях. Рассматриваются составляющие невысокой эффективности функционирования системы управления охраной труда. Обосновываются пути обеспечения развития управления Государственной службы горного надзора и промышленной безопасности Украины.

Ключевые слова: управление охраной труда, промышленная безопасность, управление Государственной службы горного надзора и промышленной безопасности Украины.

Введение. Необходимость дальнейшего совершенствования системы управления состоянием охраны труда обусловлена изменениями, происходящими в экономике и социальной сфере Украины. Система управления охраной труда административно-командного типа, при которой собственником средств производства и финансовых ресурсов выступало государство, распалась. Вследствие этого при формировании и выполнении комплексных планов улучшения состояния охраны труда нивелировались экономические стимулы по созданию и поддержке надлежащих условий труда на предприятиях и в организациях.

Содержание статьи. В современных условиях управление охраной труда основывается на базе экономической заинтересованности владельца и работников предприятий в создании безопасных и безвредных условий труда, что в конечном итоге при правильной организации работ положительно отражается на материальном положении всего персонала предприятия, организации.

Развитие различных форм собственности и их законодательное закрепление предусматривают принципиально новые подходы к управлению надзором за промышленностью, безопасностью на предприятиях.

Анализ состояния охраны труда и травматизма на предприятиях Украины указывает на три главные составляющие невысокой эффективности функционирования системы управления охраной труда, заключающиеся в недостаточном методологическом обеспечении государственно-управленческого подхода при: анализе угрожающей опасности и расследовании несчастных случаев; планировании работ на этапе функционального анализа задач в процессе принятия управленческих решений; эффективном функционировании составляющих системы управления контролем и безопасностью.

Формирование рыночных отношений в Украине требует новых методологических подходов к проблеме эффективности управления системой надзора и безопасности в промышленности путем активизации деятельности органов управления, изучения положительного зарубежного опыта.

Все действующие и намеченные к принятию в будущем директивы ЕС и соответственно законодательные акты государств-членов должны следовать трем правовым принципам охраны труда и здоровья работников, которые установлены в рамочной Директиве Совета 89/391/ЕСС от 12 июня 1989 г. о введении мероприятий, способствующих улучшению безопасности и здоровья работников[1]. В частности, это: обязанность работодателя гарантировать здоровье и безопасность места работы путем надлежащего и своевременного информирования работников с помощью инструкций, специальных курсов о правильном обращении с оборудованием предприятия; обязанность каждого работника способствовать охране собственного здоровья и безопасности, безопасности других работников путем соблюдения инструкций безопасности, правильного использования технических средств; отсутствие (или ограничение) ответственности работодателя за вред, причиненный здоровью работника ввиду непредвиденных или чрезвычайных обстоятельств).

Недостаточный уровень эффективной реализации всего потенциала управления в современных условиях часто становится ограничивающим фактором, который не позволяет предприятиям и объединениям реализовать свои возможности, на практике приводит к массовому отчуждению людей от результатов трудовой деятельности, снижению общественной активности исполнителей, обезличенности, иждивенчеству, уравниловке, инертности большинства работников.

Поэтому анализ практики, извлечение уроков, обоснование путей развития действенного механизма охраны труда (ее безопасности и надзора), который бы отвечал и интересам работодателей, и потребностям работников, является одной из самых актуальных проблем современности.

Причины многих трудностей украинских предприятий — механическое копирование как старой советской схемы управления, так и западных моделей. Поэтому актуализируется совершенствование системы управления для дальнейшего стремительного роста производительности предприятий и экономики Украины в целом.

Безопасность труда неотделима от производства и оценивается комплексно, в сочетании с высокопроизводительной и эффективной работой. Деятельность в системе управления охраной труда (надзора и безопасности) является комплексом мер экономического, дисциплинарного и административного воздействия на работников. Система управления охраной труда, в соответствии со ст. 17 Закона Украины «Об охране труда»[2], создается на предприятии с целью обеспечения безопасных и здоровых условий работы, предотвращения аварий, несчастных случаев и профессиональных заболеваний. Система управления охраной труда — это совокупность мер, действие которых направлено на сохранение жизни и здоровья работников, которые связаны между собой общей целью, задачами и функциями[3].

Основная задача системы — организация безопасного и безвредного производ-

ственного процесса путем систематического выполнения нормативно-правовых актов, научно-технических и организационно-профилактических мероприятий по охране труда на каждом предприятии, в подразделении и на рабочем месте. Управление охраной труда основывается на принципах комплексного решения вопроса безопасности, предупредительных действий в сфере охраны труда и экономической заинтересованности работников. Безопасность работы неотделима от производства и обеспечивается на всех его стадиях.

Нормативно-правовой основой системы управления охраной труда являются Конституция Украины, Закон Украины «Об охране труда»[4], Горный Закон Украины[5], Кодекс законов о труде Украины[6] и Кодекс Украины о недрах[7], Закон Украины «О пожарной безопасности»[8], Закон Украины «Об обеспечении санитарного и эпидемиологического благополучия населения»[9], Правила технической эксплуатации угольных и сланцевых шахт[10], Единые правила безопасности при взрывных работах[11], указы Президента Украины[12], постановления Кабинета Министров Украины[13], приказы Министерства энергетики и угольной промышленности.

Несмотря на весь массив нормативно-законодательных документов, актуальной остается тема несоответствия некоторых отечественных законодательных норм международному праву, в частности конвенциям Международной организации труда (МОТ)[14], к которым присоединилась Украина. Эти противоречия существенно мешают выполнению Службой ее основных задач. Нормами Конвенций № 81 и № 129 предусмотрено, что инспекторы имеют право беспрепятственно посещать без предварительного уведомления в любое время суток любое предприятие. Во время инспекционных проверок инспектор сообщает о своем присутствии работодателю или его представителю, если только не сочтет, что такое уведомление может нанести ущерб эффективности контроля. Предприятия инспектируются так часто и так тщательно, как это необходимо. В то же время надзорная деятельность в Украине осуществляется в соответствии с Законом «Об основных принципах государственного надзора (контроля) в сфере хозяйственной деятельности». Им предусмотрено сообщать субъекту хозяйствования о проведении планового мероприятия не позднее чем за 10 дней до его проведения. А решение об остановке производства, выполнения работ и оказания услуг допускается по письменному решению руководителя органа государственного надзора. Таким образом, нормы закона о надзоре не согласуются и не отвечают требованиям международных конвенций. Здесь возникает еще один вопрос: в интересах кого работает закон о надзоре? В интересах работодателей или работников, безопасные условия труда которых гарантируются Конституцией? В период вступления этого закона в силу в Украине столкнулись с проблемой, когда многие работодатели, будучи информированными о проверке, или прекращали работу, или иным способом не допускали инспекторов к осмотру производственных объектов. В свою очередь, должностные лица предприятий, почувствовав послабление, не уделяли должного внимания вопросам охраны труда. Как следствие, вырос уровень травматизма в опасных угольной и металлургической отраслях, на объектах повышенной опасности.

По Конвенции МОТ № 174 о предотвращении крупных промышленных аварий и № 176 о безопасности и гигиене труда в шахтах, ратифицированных Украиной, предусмотрены изменения, которые нужно внести в законодательное поле страны. Требования, которые прописаны в этих конвенциях, в основном уже реализованы Украиной, а необходимые нормы в большинстве отражены в действующем законодательстве. Другое дело, что это законодательство нужно актуализировать, усовершенствовать. Так, необходимо четче прописать обязанность работодателя по подготовке, переподготовке работников, занятых на объектах повышенной опасности; за средства предприятия. Международное законодательство также требует введения систем контроля и управления технологическими процес-

сами на опасных производствах по типу системы, что используется на угольных предприятиях. Такие системы не только контролируют заданные параметры, но и при превышении установленных норм подают сигналы на блоки управления, которые блокируют работу соответствующих агрегатов. Если брать шахты, на них система контроля должна выполнять и ряд других задач: в любое время определять местоположение работника, состояние его самочувствия, отображать информацию о нахождении всех лиц на том или ином месте. Международными конвенциями также предусмотрены: личная ответственность работника за соблюдение требований безопасности; сотрудничество работников с владельцем в направлении устранения выявленных нарушений. Речь идет как о своевременном информировании о наличии опасности на рабочих местах, так и о предложениях по совершенствованию средств производства. Что касается Конвенции о предотвращении крупных промышленных аварий, то в ней в целом прописаны системы мониторинга, контроля, раннего оповещения и информирования населения о возможных рисках в зоне промышленных объектов, требования по организации государственного контроля за работой предприятий, необходимость разработки планов локализации и ликвидации аварийных ситуаций и аварий и т.п.

Верховной Радой Украины отклонен принятый в первом чтении Закон «О промышленной безопасности»[15], вокруг которого в свое время шло много дискуссий. Речь шла, в частности, о том, что отдельные нормы этого законопроекта дублируют Закон «Об охране труда». В то же время в нем содержатся нормы об ответственности субъектов хозяйствования относительно третьих лиц, которым может быть нанесен ущерб вследствие промышленных аварий и т.д. В то же время действующее законодательство охватывает взаимоотношения только между работодателем и работником.

Необходимо разработать требования и непосредственно к экспертам. Это касается их квалификации, подготовки. И опять-таки необходимость действий при некачественном выполнении ими своих обязанностей: отстранение от работы, запрет экспертной деятельности и так далее. На сегодня Госгорпромнадзор работает над оптимизацией системы своих экспертно-технических центров, расширением их материально-технической базы. Главная цель таких изменений — это повышение качества и расширение спектра экспертных услуг. В связи с этим приоритетными направлениями работы Госгорпромнадзора Украины выступают:

— реализация государственной политики, направленной на сохранение жизни и здоровья работников всех отраслей экономики в процессе трудовой деятельности, путем совершенствования надзорной деятельности в сфере промышленной безопасности, охраны труда и горного надзора, надзора за взрывчатыми материалами промышленного назначения, охраны недр;

— осуществление комплексного управления в сфере промышленной безопасности и охраны труда, а также контроля за выполнением функций государственного управления охраной труда министерствами, другими центральными органами исполнительной власти, Советом Министров Автономной Республики Крым, местными администрациями и органами местного самоуправления;

— усовершенствование системы государственного надзора за промышленной безопасностью, охраной труда и обращения со взрывчатыми материалами промышленного назначения, безопасным ведением работ юридическими и физическими лицами, которые в соответствии с законодательством используют наемный труд, охраной недр, объектами повышенной опасности, а также государственного горного надзора и приведение ее в соответствие с требованиями законодательных и нормативно-правовых актов по охране труда;

— выполнение мероприятий по реализации положений Генерального соглашения между Кабинетом Министров Украины, всеукраинскими объединениями организаций работодателей и предприни-

мателей и всеукраинскими профсоюзами и профобъединениями, за выполнение которых ответствен Госгорпромнадзор;

– контроль за реализацией требований Закона Украины «Об охране труда» по осуществлению надлежащего содержания зданий и сооружений, производственного оборудования и мониторинга за их техническим состоянием, а также охраны труда в соответствии с требованиями нормативно-правовых актов по охране труда;

– контроль за выполнением Программы повышения безопасности труда на угледобывающих и шахтостроительных предприятиях, утвержденной Постановлением Кабинета Министров Украины от 18.05.2011 № 521;

– применение и совершенствование усиленного режима контроля над состоянием промышленной безопасности на угольных шахтах с высоким уровнем травматизма и особо опасных по факторам возникновения аварий.

Решение актуальных проблем системы управления горного надзора и промышленной безопасности в условиях рыночных отношений предусматривает, что для реализации государственной политики в этой сфере необходимо вводить научное управление процессом улучшения условий и безопасности труда, совершенствовать подходы по экономической оценке воздействия работоспособности охранных расходов на эффективность производства. Неопределенность ситуации в охране труда состоит в том, что она зависит от многих факторов, действие которых невозможно точно спрогнозировать, отсутствуют четко заданные цели и критерии их оценки.

Выводы. На сегодня в системе управления горного надзора и промышленной безопасности первостепенное значение приобретают экономическая мотивация и меры воздействия на состояние экономики и отдельных ее составляющих.

Библиографический список

1. Гірничий Закон України [Електронный ресурс]. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1127-14

2. Директива № 89/391/ЕЭС СОВЕТА о введении мер, содействующих улучшению безопасности и гигиены труда работников на производстве (текст в редакции Регламента Европарламента и Совета 1882/2003/ ЕС от 29 сентября 2003 г.). [Электронный ресурс]. URL:http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_b23

3. Единые правила безопасности при взрывных работах [Электронный ресурс]. URL: http://ohranatruda.in.ua/pages/3050/

4. Закон України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення [Електронный ресурс]. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4004-12

5. Закон України «Про охорону праці» [Електронный ресурс]. URL: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2694-12

6. Закон України «Про пожежну безпеку» [Електронный ресурс]. URL: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/3745-12

7. Класифікація надзвичайних ситуацій: Постанова КМУ від № 368 [Електронный ресурс]. URL: http://document.ua/porjadok-klasifikaciyi-nadzvichainih-situacii-tehnogennogo-t-nor16599.html

8. Кодекс законів про працю України [Електронный ресурс]. URL: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/322-08

9. Кодекс України «Про надра» [Електронный ресурс]. URL: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/132/94-%D0%B2%D1%80

10. Конвенции Международной организации труда (МОТ) [Электронный ресурс]. URL: http://www.a-z.ru/women/texts/konvr.htm

11. Мотивация персонала. Создание эффективной системы. Снижение затрат, повышение отдачи от использования персонала [Электронный ресурс]. URL: http://motivation.mrybakov.ru/

12. Правила технической эксплуатации угольных и сланцевых шахт [Электронный ресурс]. URL: http://document.ua/pravila-tehnicheskoi-yekspluatacii-ugolnyh-i-slancevyh-shaht-nor4241.html

13. Про виконання постанови Ради міністрів Української РСР від 27.02.1991 р. № 49: Про затвердження Правил застосування спеціальних засобів при охороні гро-

мадського порядку в Українській РСР. — Наказ МВС України від 30.03.1991 р. №118 [Електронный ресурс]. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/48-82-%D0%BF

14. Про внесення змін до Закону України «Про охорону праці» від 21.11.2001 № 229 [Електронный ресурс]. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/229-15

15. Про затвердження Програми підвищення безпеки праці на вугледобувних та шахтобудівних підприємствах. — Постанова Кабінет міністрів України від 29 березня 2006 р. № 374 [Електронный ресурс]. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP060374.html

16. Про Положення про Державну службу гірничого нагляду та промислової безпеки України. — Указ Президента України № 408/2011 [Електронный ресурс]. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/408/2011

17. Про утворення територіальних органів Державної служби гірничого нагляду та промислової безпеки України та наказу Держгірпромнагляду України від 14 жовтня 2011 року № 45-к. — Постанова Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 2011 року № 1043 [Електронный ресурс]. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/1043-2011-п

Bibliography

1. Mining Law of Ukraine, available at http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1127-14

2. Directive 89/391/EEC COUNCIL number on the introduction of measures to encourage improvements in the safety and health of workers at work (text as amended by the European Parliament and Council Regulation 1882/2003/EC of 29 September 2003), available at http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_b23

3. Common safety rules for blasting, available at http://ohranatruda.in.ua/pages/3050/

4. The Law of Ukraine "On ensuring sanitary and epidemiological welfare of the population, available at http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4004-12

5. The Law of Ukraine "On Labour Protection", available at http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2694-12

6. The Law of Ukraine "On Fire", available at http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/3745-12

7. Classification of Emergencies: CMU from number 368, available at: http://document.ua/porjadok-klasifikaciyi-nadzvichainih-situacii-tehnogennogo-t-nor16599.html

8. Labour Code of Ukraine, available at: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/322-08

9. Code of Ukraine "On Subsoil", available at http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/132/94-% D0% B2% D1% 80 Conventions of the International Labour Organization (ILO), available at:: http://www.a-z.ru/women/texts/konvr.htm

10. Staff motivation. Creating an effective system. Lower costs, increase return on the use of personnel, available at:: http://motivation.mrybakov.ru/ Technical operation of coal and shale mines, available at:: http://document.ua/pravila-tehnicheskoi-yekspluatacii-ugolnyh-i-slancevyh-shaht-nor4241.html

11. On implementation of Council of Ministers of the Ukrainian SSR of 27.02.1991, № 49: On approval of the application of special means for the protection of public order in the Ukrainian SSR. — Decree of the Ministry of Ukraine of 30.03.1991, № 118, available at: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/48-82-% D0% BF

12. On Amending the Law of Ukraine "On Labour Protection" from 21.11.2001 №229, available at: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/229-15

13. On approval of improving safety at mining and mine building enterprises. — Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated March 29, 2006 № 374, available at: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP060374.html

14. On the Regulation of the State Service of Mining Supervision and Industrial Safety of Ukraine. — Decree of the President of Ukraine № 408/2011, available at:: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/408/2011

15. On the establishment of regional bodies of the State Service of Mining Supervision and Industrial Safety of Ukraine and the Order of OSH of Ukraine on October 14, 2011 number 45 — K. — Cabinet of Ministers of Ukraine dated October 12, 2011 № 1043, available at:: zakon.rada.gov.ua/laws/show/1043-2011-п

[1] Директива № 89/391/ЕЭС СОВЕТА о введении мер, содействующих улучшению безопасности и гигиены труда работников на производстве (текст в редакции Регламента Европарламента и Совета 1882/2003/ЕС от 29 сентября 2003 г. [Электронный ресурс]. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_b23

[2] Закон України «Про охорону праці» [Електронный ресурс]. URL: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2694-12

[3] Мотивация персонала. Создание эффективной системы. Снижение затрат, повышение отдачи от использования персонала [Электронний ресурс]. URL: http://motivation.mrybakov.ru/

[4] Закон України «Про охорону праці» [Електронный ресурс]. URL: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2694-12

[5] Гірничий Закон України [Електронный ресурс]. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1127-14

[6] Кодекс законів про працю України [Електронный ресурс]. URL: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/322-08

[7] Кодекс України «Про надра» [Електронный ресурс]. URL: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/132/94-%D0%B2%D1%80

[8] Закон України «Про пожежну безпеку» [Електронный ресурс]. URL: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/3745-12

[9] Закон України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення [Електронный ресурс]. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4004-12

[10] Правила технической эксплуатации угольных и сланцевых шахт [Электронный ресурс]. URL: http://document.ua/pravila-tehnicheskoi-yekspluatacii-ugolnyh-i-slancevyh-shaht-nor4241.html

[11] Єдині правила безпеки при вибухових роботах [Електронный ресурс]. URL: http://www.budinfo.org.ua/doc/1811494/dnaop-0-00-1-17-92-npaop-0-00-1-17-92-yedini-pravila-bezpeki-pri-vibukhovikh-robotakh

[12] Про Положення про Державну службу гірничого нагляду та промислової безпеки України. — Указ Президента України № 408/2011 [Електронный ресурс]. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/408/2011

[13] Про затвердження Програми підвищення безпеки праці на вугледобувних та шахтобудівних підприємствах. — Постанова Кабінет міністрів України від 29 березня 2006 р. № 374 [Електронный ресурс]. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP060374.html

[14] Конвенции Международной организации труда (МОТ) [Электронный ресурс]. URL: http://www.a-z.ru/women/texts/konvr.htm

[15] Проект Закону «Про промислову безпеку» [Електронный ресурс]. URL: dnop.kiev.ua/files/law3.doc

Bulgakov I.M., e-mail: byba_2828@ukr.net
Odessa Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration Office of the President of Ukraine, graduate student of Regional Policy and Public Administration Chair, Master of Public Administration (Ukraine, Odessa)
Scientific advisor. Kolisnichenko Natalia, Odessa Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration Office of the President of Ukraine, associate professor of Regional Policy and Public Administration Chair, PhD in, Associate Professor

FOSTERING PUBLIC AUTHORITIES TO IMPROVE THE EFFICIENCY OF CONTROL AND SECURITY SYSTEM IN UKRAINE

The paper explores new approaches to control management in industry, safety at the workplace. The components of the low efficiency of the OSH management system are studied. The ways to ensure the development of the control system of the State Service of Mining Supervision and Industrial Safety of Ukraine are given grounds for.

Key words: management of occupational safety, industrial safety, the management of the State Service of Mining Supervision and Industrial Safety of Ukraine.