

**Н. М. Пшенишна,  
Т. М. Портянко,  
С. В. Ротте**

## **ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ОХОРОНОЮ ПРАЦІ: ІСТОРІЯ СТАНОВЛЕННЯ ТА СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ**

*У статті розглянуто особливості формування державного управління охороною праці, історичні витoki виникнення і розвитку державних органів, що здійснюють контроль та нагляд у галузі охорони праці.*

***Ключові слова:** державне управління, охорона праці, контроль, умови праці.*

Людина та її здоров'я є найважливішою цінністю держави. Завдання охорони праці – забезпечення безпечних, нешкідливих і сприятливих умов праці через вирішення багатьох складних завдань. Держава докладає великих зусиль, створюючи умови безпечної життєдіяльності людини як у навколишньому середовищі, так і середовищі праці.

Тож однієї з найважливіших складових системи управління охороною праці є нагляд і контроль у цієї сфері. Тому держава, згідно з Законом України «Про охорону праці», залишає за собою функцію нагляду за фактичним дотриманням вимог охорони праці, гігієни, пожежної та радіаційної безпеки.

Та будь яке законодавство, особливо законодавство про охорону праці, є ефективним тоді, коли воно неухильно виконується всіма зацікавленими учасниками відносин.

Дослідження передумов формування державного управління в сфері охорони праці є надзвичайно актуальним питанням, оскільки дозволить віднайти чинники, що впливають на подальший розвиток нагляду та контролю за дотриманням законодавства про охорону праці в Україні, виявити їх закономірності та встановити тенденції. Деякі проблеми історичного розвитку та процесу становлення механізму нагляду та контролю за дотриманням законодавства досліджували такі вчені, як: В. С. Білецький, В. Я. Брич, В. Я. Бурак, В. Г. Грибан, О. П. Дяків, Т. П. Шевчук, З. М. Яремко та ін. Проте проблемні питання механізму нагляду та контролю у даній сфері та його історичний розвиток залишаються поза увагою фахівців, що робить актуальною дану статтю та визначає її мету.

Підхід до вирішення проблем державного нагляду за охороною праці в різні часи був неоднаковим і змінювався в залежності від багатьох обставин. Те, що зараз сприймається як аксіома, наприклад, відповідальність роботодавця за безпеку та здоров'я працівника під час роботи, ще сто – сто п'ятдесят років тому такими не вважались, а навпаки, більш поширеною була думка про те, що, працівник приступаючи до роботи, неминуче бере на себе ризик травми

або захворювання. Виходячи з того, що будь-яка робота пов'язана з певним виробничим ризиком, то травми та захворювання розглядалися не як виняткові події, а як повсякденне нормальне явище. На думку авторів, істотне зменшення травм на виробництві можна досягти, посиливши та удосконаливши контроль з боку держави, здійснивши певні зміни в сфері державного управління охороною праці. Питання державного регулювання контролю та нагляду є досить актуальним в нашій державі, його історія сягає 18-го століття.

Початком наглядової діяльності в галузі охорони праці, промислової безпеки та гірничого нагляду можна вважати виданий у 1719 році Петром I Указ про створення Берг-колегії (гірничої колегії). Керувалася Берг-Привілеєм і Берг-регламентом, а також іменними й сенатськими указами. Берг-колегія і її місцеві органи були в районах зосередження металургії: Урал, Сибір і інші.

Історія державного управління охороною праці починається з 1734 року. Цього року в період царювання імператриці Анни Іонівни був заснований нагляд за умовами праці в особі одного обер-комісара і трьох комісарів «для кращого за фабриками нагляду». Через десять років в 1744 році при Анні Леопольдівні був виданий закон, що регулював роботу на фабриках і заводах і обмежував час нічної роботи.

Після цього на сто років жодних документів по охороні праці не приймалися. І лише в 1845 році був виданий перший фабричний закон. У 1859 році була створена комісія при петербурзькому генерал-губернаторі, яка оглянула значну кількість фабрик і заводів з тим, щоб регулювати виробничі процеси, а також визнала необхідним видання кодексу вироблених нею правил відносно запобігання каліцтвам на фабриках і заводах. Комісія генерала Штакельберга виробила проект спеціального закону про заборону праці дітей до 12 років, тому, що згідно закону 1845 року була заборонена для них робота лише в нічний час, а так само передбачала розширити заборону нічної роботи, розповсюдивши закон на підлітків до 16-річного віку, і навіть мала намір встановити нагляд за охороною дитячої праці, не виключаючи і кустарної і ремісничої промисловості. Після скасування кріпосного права в Російській імперії у 1861 році організований орган спеціального нагляду за безпекою робіт у гірничій промисловості, який мав назву «гірничя поліція».

Найстарішим спеціальним наглядом за безпекою є котлонагляд. Безпека експлуатації парових котлів контролювалася уже в 1843 році губернськими інженерами. Через 60 років цей нагляд був переданий до Фабричної інспекції Міністерства торгівлі і промисловості. З 1910 року і до революції його здійснювали товариства котловласників. У 1880 році законом уперше встановлені основні правила виробництва підземних робіт. У них, зокрема, зазначалося: «Роботи повинні здійснюватися так, щоб вони не представляли небезпеки для життя і здоров'я робочих і сусідніх жителів, відповідали вимогам будівель».

1 червня 1882 р. ухвалюється закон, по якому не дозволяється допускати на роботу малолітніх, таких, що не досягли 12 років, повна заборона нічної роботи до 15 років, а вдень – для підлітків у віці від 12 до 15 років вводиться 8-

мигодинний робочий день. У цьому законі була вказівка про організацію нагляду за його проведенням – створюється спеціальний інститут фабричної інспекції, яка організована в дев'яти округах із загальним штатом в 20 чоловік.

У 1885 р. вводиться заборона нічної роботи не лише для дітей, але й для підлітків до 17 років, а так само для жінок. Лише на текстильних підприємствах видається цілий ряд правил: на які роботи не допускаються підлітки і діти.

Законодавчий акт 1886 року торкається вже не лише робочого часу дітей і підлітків, але регулює цілий ряд стосунків на підприємствах, вводяться певні правові взаємини між підприємцями і робітниками, які обов'язкові з обох боків. Регламентується право накладення штрафів. Вказано, що штрафи можуть стягуватися лише в наступних випадках: при неправильному прийомі на роботу та безпричинні прогули. Сума стягуваних штрафів призначалася для поліпшення добробуту робітників. У законі була вимога: обов'язково мати на кожному підприємстві, відповідального за ведення справи перед органами нагляду – фабричними інспекторами і судом – за порушення фабричного законодавства. У цьому ж році приймаються нові правила про фабричну інспекцію і її штат збільшується до 200 чоловік.

У 1897 році видається новий закон «Правила про тривалість і розподіли робочого часу в закладах фабрично-заводської промисловості», вводиться обмеження робочого дня не лише для жінок і підлітків, але і для всіх робітників.

Віхою в розвитку нагляду став Закон від 7 червня 1899 року. Ним уперше була визначена і віднесена до компетенції наглядових органів одна з основних функцій нагляду - створення нормативних актів з безпеки робіт. Звідси, природно, випливало і друге завдання нагляду - контроль за їхнім виконанням.

У 1903 році були прийняті Правила, які гарантували виплату компенсацій сім'ям потерпілих від нещасних випадків на виробництві, враховуючи технічну оснащеність тих часів, наприклад, у вугільній промисловості або на заводах.

Радянський період історії нагляду за безпекою праці почався 17 травня 1918 року, коли Радою Народних Комісарів був прийнятий Декрет про створення інспекції праці. 1919 року в штаті самого наркомату з'явився відділ охорони праці. Його завдання — «об'єднання, спрямування та керівництво розробкою і втілення у життя заходів, які своєю метою мають охорону праці, життя та здоров'я осіб, які зайняті будь-якою галуззю праці». Відділ поділявся на три підвідділи — технічного нагляду, професійної гігієни та робітничої інспекції праці. У лютому 1920 року за підписами уповноваженого Наркомпрацсоцзабезу при Всеукрревкомі та завідуючого відділом охорони праці вийшла постанова «Про допущення інспекторів праці до огляду промислових закладів». Постанова нагадувала, що «інспектори та інспектриси праці при виконанні своїх обов'язків мають право вільного доступу до всіх без винятку місць роботи, відпочинку та житла трудящих та їхніх сімей». При цьому попереджалося, що винні у порушенні постанови віддаватимуться суду революційного трибуналу. З червня того ж року існувала, окрім загальної та технічної інспекції, ще й санітарна, яка мала діяти у тісному контакті з відділами охорони здо-

ров'я. 1922 року було створено Центральне управління гірничого нагляду, з червня 1925 року на території України поширено дію обов'язкової постанови Наркомпраці СРСР про безпеку робіт у металургійному виробництві. З 1927 року діяла Державна гірничотехнічна інспекція Наркомату праці, яка мала на місцях окружні, губернські, районні та дільничні інспекції, які також забезпечували й котлонагляд. У 1933 – 1936 рр. інспекції перебували у підпорядкуванні профспілок, таким чином СРСР став першою і єдиною на той час державою, де громадській організації доручили виконувати державні повноваження з питань охорони праці. Для виконання наглядових функцій при профспілках була створена технічна інспекція, яка отримала не тільки статус але й права органу державного нагляду. На технічних інспекторів були накладені обов'язки нагляду за додержанням законодавства про працю і охорону праці, охорону оточуючого середовища, контроль за виготовленням та застосуванням засобів індивідуального захисту і багато інших супутніх питань. Діяльність технічної інспекції була тісно пов'язана з розвитком профспілкового руху. Вищим керівним органом галузевих профспілок на рівні області був і залишається зараз обком профспілки, до штату якого включались один або декілька інспекторів залежно від кількості підприємств даної галузі.

Підпорядкування технічної інспекції профспілкам дало на той час певні позитивні наслідки. Профспілки мали великі фінансові можливості щодо забезпечення необхідних умов і оплати праці інспекторів. Профспілки законодавчо були наділені досить великими правами впливу на господарських керівників аж до звільнення їх із займаних посад. Що давало інспектору можливість відчувати себе захищеним, діяти принципово і упевнено.

З іншого боку розгалуженість профспілок, а отже і інспекторів не дозволяла опрацювати в межах області єдину політику щодо здійснення державного нагляду, забезпечити координацію роботи окремих інспекцій.

В післявоєнний період значно посилюється централізація управління профспілками, розширюються права ВЦРПС, республіканських та обласних рад профспілок. 1937 по 1946 рік гірничий та котлонагляд здійснювали відомчі інспекції. Врешті після кількох реорганізацій було утворено Державну республіканську гірничотехнічну інспекцію при Раді Міністрів УРСР.

30 травня 1958 року постановою Ради Міністрів УРСР створений Державний комітет з нагляду за безпечним веденням робіт у промисловості і гірничого нагляду Ради Міністрів УРСР (Держгіртехнагляд УРСР), а постановою Уряду від 10 грудня 1958 року були визначені його основні завдання, обов'язки і права, з чого, власне, і розпочалася діяльність самого управління. Після утворення Держгіртехнагляду на нього покладені функції державного нагляду в галузях і на об'єктах підвищеної небезпеки, а саме: гірничорудній і нерудній, нафтогазовидобувній промисловості, котлонагляду, при експлуатації підйомних споруд і посудин, що працюють під тиском, за належною експлуатацією родовищ корисних копалин і охороною надр, а також за виробництвом, зберіганням і використанням вибухових матеріалів.

В 1990 році черговий з'їзд профспілок СРСР наголосив на необхідності відмови профспілок від виконання державних повноважень і в першу чергу з питань охорони праці. Проте, технічна інспекція продовжувала залишатись у підпорядкуванні профспілок фактично не маючи юридичних повноважень щодо здійснення державного нагляду.

Аналіз стану охорони праці в народному господарстві України кінця 80-х – початку 90-х показує, що система управління цією важливою сферою трудових відносин, форми і методи не відповідали тим процесам, котрі почали набирати силу в напрямі реформування економіки та всієї системи державного та господарського управління.

Після проголошення незалежності України постає питання про зміни в діяльності всіх державних органів. Основним питанням держави стало забезпечення життєдіяльності людини, її безпека, життя та здоров'я. Так як праця займає вагому частину в житті кожної людини, створення безпечних умов праці також стало одним із основних завдань незалежної України.

У 1993 р. починається принципово новий етап історії органів державного нагляду, що було обумовлено прийняттям 14 жовтня 1992 року Закону України «Про охорону праці». 27 січня 1993 р. На виконання Закону «Про охорону праці» постановою Кабінету Міністрів України № 62 «Про питання нагляду за охороною праці» на базі Держгіртехнагляду було створено Державний комітет України по нагляду за охороною праці (Держнаглядохоронпраці). Протягом 1993 р. було проведено об'єднання функцій державного нагляду Держгіртехнагляду і технічних інспекцій праці профспілок. Нагляд за охороною праці став більш дієвим та ефективнішим.

В 1994 – 1995 рр. в Україні були розроблені і, в основному, виконані перші Національна, галузеві, регіональні і виробничі програми поліпшення стану умов, безпеки праці і виробничого середовища.

У 1994 р. відповідно до Закону України «Про охорону праці» за рішенням Уряду України було створено Національний науково-дослідний інститут охорони праці. Необхідність посилення інформаційного забезпечення та підвищення рівня знань з питань охорони праці керівників усіх рівнів вимагали створення відповідної навчально-інформаційної бази. Для вирішення питання у 1994 р. було створено науково-інформаційний та навчальний центр охорони праці. У липні 1997 р. Комітет був підпорядкований Міністерству праці та соціальної політики, і в той же час він залишився центральним органом виконавчої влади. У квітні 2000 р. Кабінет Міністрів прийняв рішення ліквідувати Комітет і на його базі утворити у складі Міністерства Державний департамент з нагляду за охороною праці України. Указом Президента України від 18 вересня 2002 р. на базі державного департаменту знову був створений Державний комітет України з нагляду за охороною праці як центральний орган виконавчої влади. Держнаглядохоронпраці став чи не єдиним органом у країні, який на високому професійному рівні ставить жорсткі вимоги щодо модернізації програм з охорони праці та повного виконання програм з охорони праці та промислової безпеки.

У 2003 – 2004 рр. на засіданнях Міжнародної Ради з промислової безпеки країн-учасниць СНД були намічені наступні напрямки роботи: вдосконалення нормативно-правового регулювання, формування принципів і підходів до взаємного визнання ліцензій на види діяльності в галузі промислової безпеки, організація ефективного нагляду за експлуатацією небезпечних виробничих об'єктів. Між службами держнагляду країн СНД — учасниць міждержавної ради налагоджений обмін інформацією і довідковими даними з використанням інформаційного сайту в Інтернеті.

За визначенням Міжнародної Ради СНД з промислової безпеки створена в Україні система державного нагляду є більш ефективною серед усіх, які існують у пострадянських країнах. Філософія та ідеологія роботи Державного комітету з нагляду за охороною праці була прийнята за основу у подальшій роботі.

Держгірпромнагляд прагне активніше впливати на стан промислової безпеки через відповідні служби з нагляду за охороною праці міністерств, відомств та підприємств. У 2007 р. повноваження Комітету знову було розширено. Розпорядженням Уряду Держгірпромнагляд уповноважений проводити технічне розслідування обставин і причин виникнення аварій, пов'язаних з використанням газу у побуті. Іншим, відносно, новоствореним органом, що здійснює нагляд та контроль за додержанням законодавства про охорону праці у сферах пожежної та техногенної безпеки є Державна служба України з надзвичайних ситуацій, що керується Положенням про Державну службу України з надзвичайних ситуацій, затвердженого Указом Президента України від 16.01.13 р.

Входження України до Європейського співтовариства сьогодні неможливе без наближення основних сторін нашого життя до Європейських норм. Особливого значення цей глобальний процес набуває і в сфері охорони праці – одному з найважливіших секторів соціальної політики Євросоюзу, основною метою якої є зведення до мінімуму показників виробничого травматизму та професійної захворюваності.

Висновок. Аналізуючи вищевикладене, можна зробити висновок, що суспільство не одразу зрозуміло необхідність та вагу державного нагляду за охороною праці. Пізніше, з розвитком науки, починає виникати загально прийнята думка про необхідність дотримання безпечних умов праці, виробництва. У теперішній час в Україні здійснюються соціально-політичні та соціально-економічні реформи. Наша країна переживає етап відмирання централізовано-розподільних форм господарювання і народження економічних відносин у сфері праці, притаманних соціально-ринковій моделі управління. При цьому, природно, змінюються ролі й функції основних суб'єктів підприємницької діяльності: держави, роботодавця і працівника. Цей процес неминуче охоплює й охорону праці — невід'ємну частину будь-якого виробництва, а відтак і систему управління охороною праці.

Існуюча в Україні система державного нагляду за безпекою праці, звичайно, потребує удосконалення та приведення її до міжнародних стандартів

Європейського Союзу. Україні потрібно нині вивчати досвід розвинених європейських країн та впроваджувати в своє законодавство зміни, які дозволять уникнути негативних наслідків у процесі виробництва. Тільки таким чином Україна зможе гарантувати працівникам безпеку виробництва і покращити економічні показники. У разі байдужого ставлення до ситуації з безпекою праці, Україна може очолити список держав з негативними показниками економічної та соціальної безпеки.

### Список використаних джерел

1. Про охорону праці: Закон України від 14 жовтня 1992 р.// Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 49. – Ст. 668.
2. Указ Президента України «Деякі питання Державної служби України з надзвичайних ситуацій» від 16.01.13 р., № 20/2013 // Офіційний вісник Президента України. – 2013. – № 2 – С. 22.
3. Баклан О. В. Контрольно-наглядова діяльність у сфері охорони праці: окремі питання // Право України. – К., 2000. – № 10. – С. 69–70, 81.
4. Жидецький В. Ц. Основи охорони праці // В. Ц. Жидецький, В. С. Джигерей, О. В. Мельніков – Вид. 2-ге, стереотипне. – Львів: Афіша, 2000. – С. 348.
5. Зеркалов Д. В. Охорона праці в галузі: Загальні вимоги: навч. посібник. – К.: Основа. 2011. – С. 551.
6. Семашко Л. А. Проблеми наглядової діяльності в галузі охорони праці / Л. А. Семашко, М. О. Винокуров, Л. М. Переверзева // Вісник Харківського нац. тех. ун-ту сільського господарства імені Петра Василенка – 2011. – Вип. 107, т. 2 – С. 299–308.
7. Ткачук К. Н., Зацарний В. В., Полукаров О. І., Зеркалов Д. В. та ін. Основи охорони праці: підручник. – К.: Основа, 2011. – С. 448.
8. Історія наглядової діяльності в галузі охорони праці [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://pidruchniki.com/1892072638241/bzhd/z\\_istoriyi\\_naglyadu\\_ohoronoyu\\_pratsi\\_ukrayini](http://pidruchniki.com/1892072638241/bzhd/z_istoriyi_naglyadu_ohoronoyu_pratsi_ukrayini).

### References

1. Pro okhoronu pratsi: Zakon Ukrayiny vid 14 zhovtnya 1992 r. // Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny. – 1992. – № 49. – St. 668.
2. Ukaz Prezydenta Ukrayiny «Deyaki pytannya Derzhavnoyi sluzhby Ukrayiny z nadzvychnykh sytuatsiy» vid 16.01.13 r., № 20/2013 // Ofitsiynyy visnyk Prezydenta Ukrayiny. – 2013. – № 2 – S. 22.
3. Baklan O. V. Kontrol'no-nahlyadova diyal'nist' u sferi okhorony pratsi: okremi pytannya // Pravo Ukrayiny. – K., 2000. – № 10. – S. 69–70, 81.
4. Zhydets'kyu V. Ts. Osnovy okhorony pratsi / V. Ts. Zhydets'kyu, V. S. Dzhyherey, O. V. Mel'nikov – Vyd. 2-he, stereotypne. – L'viv: Afisha, 2000. – S. 348.
5. Zerkalov D. V. Okhorona pratsi v haluzi: Zahal'ni vymohy : navch. posibnyk. – K.: Osнова, 2011. – S. 551.
6. Semashko L. A. Problemy nahlyadovoyi diyal'nosti v haluzi okhorony pratsi / L. A. Semashko, M. O. Vynokurov, L. M. Pereverzeva // Visnyk Kharkivs'koho

nats.tekh. un-tu sil's'koho hospodarstva imeni Petra Vasylenka. – 2011. – Vyp.107, t. 2. – S. 299–308.

7. Tkachuk K. N., Zatsarnyy V. V., Polukarov O. I., Zerkalov D. V. ta in. Osnovy okhorony pratsi : pidruchnyk. – K.: Osnova, 2011. – S. 448.
8. Istoriya nahlyadovoyi diyal'nosti v haluzi okhorony pratsi // [Elektronnyy resurs]. – Rezhym dostupu: [http://pidruchniki.com/1892072638241/bzhd/z\\_istoriyi\\_naglyadu\\_ohoronoyu\\_pratsi\\_ukrayini](http://pidruchniki.com/1892072638241/bzhd/z_istoriyi_naglyadu_ohoronoyu_pratsi_ukrayini).

*Стаття надійшла до редакції 19.10.2016 р.*

**Н. Н. Пшенишная, Т. М. Портянко, С. В. Ротте**

### **ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ ОХРАНОЙ ТРУДА: ИСТОРИЯ СТАНОВЛЕНИЯ И СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ**

*В статье рассмотрены особенности формирования государственного управления охраной труда, исторические истоки возникновения и развития государственных органов, осуществляющих контроль и надзор в области охраны труда.*

**Ключевые слова:** государственное управление, охрана труда, контроль, условия труда.

**N. Pshenishnaya, T. Portyanko, S. Rotte**

### **STATE MANAGEMENT BY LABOUR PROTECTION: THE HISTORY OF FORMATION AND CURRENT TRENDS**

*In the article the features of the formation of public safety management by labour protection, historical origins and emergence of public authorities exercising control and supervision in the field of labour protection are considered.*

**Keywords:** governance, labour protection, supervision, working conditions.